

1.2 Zuckerimporte der EU

Aus historischen und entwicklungspolitischen Gründen ist die EU Verpflichtungen eingegangen, begrenzte Mengen an Zucker zu Vorzugsbedingungen zu importieren. Durch diese Zuckerimporte wird das bestehende Überangebot an Zucker auf dem EU-Markt noch verstärkt.

Der Importzucker gelangt im Wesentlichen im Rahmen des AKP-Zuckerprotokolls, der Balkan-Initiative, der Everything But Arms-Initiative ("alles außer Waffen") und als Special Preferential Sugar (Spezieller Präferenzsugar) in die EU.

Darüber hinaus könnte in Zukunft ein Handelsabkommen mit den Mercosur-Staaten Auswirkungen auf den Zuckermarkt der EU haben.

Welche Regelungen beinhalten die oben genannten Abkommen?

In welchen Größenordnungen bewegen sich die Zuckerimporte?

Welche Auswirkungen haben diese Importe?

Warum importiert die EU überhaupt Zucker angesichts der eigenen Zuckerüberschüsse?

1.2.1 Das AKP-Zuckerprotokoll

Die Handelsbeziehungen der EU-Mitgliedsländer zu ihren ehemaligen Kolonien sind auch heute noch sehr eng. In vielen Fällen ist die EU der wichtigste Handelspartner der ehemaligen Kolonien und "pflegt" diese Beziehungen. Das äußert sich unter anderem in Partnerschaftsabkommen wie dem Lomé-Abkommen (ab 2000 vom Cotonou-Abkommen abgelöst), die den so genannten AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) unter anderem für bestimmte Exportprodukte einen präferentiellen Zugang zum EU-Binnenmarkt sowie Finanzhilfen einräumen.

Im Rahmen des Lomé-Abkommens von 1975 wurde der Import von Zucker aus den AKP-Staaten in die EU durch das so genannte Zuckerprotokoll geregelt.

Was beinhaltet das Zuckerprotokoll?

Welche Auswirkungen hat es auf die EU und auf die AKP-Staaten?

b. Was ist das AKP-Zuckerprotokoll?

Das AKP-Zuckerprotokoll wurde als Zusatzvereinbarung zum Lomé-Abkommen 1975 mit unbegrenzter Laufzeit abgeschlossen. Es ist ein Vertrag zwischen der EU und heute 18 zuckerproduzierenden AKP-Staaten über die Lieferung von Roh- und Weißzucker an die EU. Die meisten dieser Länder sind ehemalige britische, französische und niederländische Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (daher das Kürzel „AKP“).

Im Juni 2000 wurde das Lomé-Abkommen durch das ebenfalls nach dem Ort seiner Unterzeichnung benannte Cotonou-Abkommen ersetzt; das AKP-Zuckerprotokoll behielt

dabei jedoch unverändert seine Gültigkeit.

Im Rahmen des Zuckerprotokolls gelangen pro Jahr ca. 1,3 Millionen Tonnen Zucker zollfrei und zu hohen Garantiepreisen aus einigen der AKP-Staaten nach Europa. Die größte Menge dieses Zuckers ist Rohzucker, der in insgesamt fünf Raffinerien, vor allem aber in Großbritannien durch den Konzern *Tate & Lyle* zu Weißzucker raffiniert wird.

Die Quoten für den Import von AKP-Zucker in die EU sind jedoch sehr ungleich verteilt: Der kleine Inselstaat Mauritius, eine ehemalige britische Kolonie, erhält mit gut einem Drittel den mit Abstand größten Teil der Gesamtquote. Demgegenüber haben die sechs Ärmsten unter den AKP-Staaten – die so genannten LDC (least developed countries – „am wenigsten entwickelte Länder“) Kongo, Madagaskar, Malawi, Mosambik, Tansania und Sambia – zusammen nur 5% Anteil (ca. 60.000 Tonnen) am Zuckerprotokoll (2003/2004) (1). Diese Zuteilung hat historische Gründe: Mauritius ebenso wie Guyana wurden als britische Kolonien für den Zuckermanbau gegründet.

Ab 2008 soll das Zuckerprotokoll durch Wirtschaftspartnerschafts-Abkommen – so genannte EPAs (Economic Partnership Agreements) – abgelöst werden (1) bis (5).

c. Auswirkungen des Zuckerprotokolls auf die AKP-Staaten

Was hat das Zuckerprotokoll für die AKP-Staaten gebracht?

Die Antwort ist nicht eindeutig zu geben. Für einige Staaten hat der Zugang zum EU-Markt mit seinen hohen Zuckerpreisen erhebliche Einnahmen erbracht und teilweise den Wohlstand erhöht. Meist wurde durch die Zuckerexporte nach Europa jedoch keine langfristige, eigenständige Wirtschaftsentwicklung angestoßen. Vielmehr konservierte sich eine gefährliche Abhängigkeit vom Exportprodukt Zucker.

Vor allem Staaten mit einer hohen Exportquote in die EU haben ihre Wirtschaft teilweise einseitig auf Zucker ausgerichtet. So exportiert Mauritius fast seinen gesamten Zucker (2003: 91,3% (5) – siehe Tabelle); fast ein Viertel der Exporterlöse des Landes hängen am Zuckerexport.

Der Inselstaat Fidschi hat drei Viertel seines Ackerlandes mit Zuckerrohr bepflanzt und etwa ein Viertel der Erwerbstätigen arbeiten im Zuckersektor (4).

Die im Rahmen des AKP-Zuckerprotokolls garantierten Quoten und hohen Abnahmepreise führten dazu, dass für die AKP-Staaten wenig Anreiz bestand, ihre Zuckerwirtschaft zu rationalisieren und Zucker kostengünstig zu produzieren. So liegen die Produktionskosten vor allem in den Karibikstaaten wie Jamaika fast doppelt so hoch wie in den kostengünstigsten afrikanischen Staaten oder in Brasilien. Auf dem Weltmarkt wäre Zucker vieler AKP-Staaten also kaum konkurrenzfähig (4).

Deshalb ist eine Reform der ZMO eine Bedrohung für diese Staaten: Werden die Preise oder die Quoten gekürzt, bedeutete dies Verluste und unter Umständen den Niedergang der Zuckerindustrie. Diese AKP-Staaten treten daher vehement für die Berücksichtigung ihrer

Interessen ein und fordern im Rahmen der Reform der EU-Zuckermarktordnung verlängerte Übergangszeiten und Ausgleichszahlungen (1) bis (5).

d. Auswirkungen des Zuckerprotokolls auf die EU

Der AKP-Zucker kommt überwiegend als Rohzucker nach Europa. Der größte Teil wird in *Tate & Lyles* Raffinerie bei London zu Weißzucker raffiniert.

Da auf dem EU-Markt bereits eine hohe strukturelle Zuckerüberproduktion existiert, tragen die Zuckerimporte unter dem AKP-Zuckerprotokoll zur Erhöhung bestehender Überschüsse bei und müssen exportiert werden. Der AKP-Zucker wird deshalb auf den Weltmarkt zurück exportiert, wobei dafür so genannte Ausfuhrerstattungen gezahlt werden. Dem Exporteur wird aus dem EU-Haushalt die Differenz zwischen Weltmarktpreis und EU-Preis erstattet. Die EU kostet das jedes Jahr etwa 800 Millionen Euro an Steuermitteln. Außerhalb der EU drückt das „Zuckerdumping“ den Weltmarktpreis (2).

Wer daran verdient, ist klar: die Firmen, die importierten Roh-Rohrzucker in der EU raffinieren, insbesondere der britische Konzern *Tate & Lyle*. Außerdem profitieren die Handelsfirmen, die für den Export der Überschüsse sorgen.

Die AKP-Staaten können durch das Zuckerprotokoll etwa 430 Millionen Euro pro Jahr einnehmen (6).

Seit die EU selbst ausreichend Zucker produziert, wird der AKP-Zucker nicht mehr zur EU-Versorgung benötigt. Stattdessen werden im Zusammenhang mit dem AKP-Zuckerprotokoll verstärkt entwicklungspolitische Argumente bemüht: Durch den Kauf von AKP-Zucker würde die dortige Wirtschaft gestärkt.

Als „entwicklungspolitisches“ Instrument ist das Zuckerprotokoll jedoch kompliziert und vor allem ineffizient. Deshalb gibt es Vorschläge, das Geld besser direkt in die Diversifizierung der Exportstruktur der AKP-Staaten zu stecken. Auf diese Weise ließen sich auch die Folgen der ZMO-Reform für die teuren Produzenten unter den AKP-Staaten abmildern (4). (Siehe dazu auch Kapitel Europa- Akteure- Die Position des BMZ)

1.2.2 Special Preferential Sugar (SPS) – Spezieller Präferenzzucker

Das SPS-Abkommen ist ein Zusatzabkommen zum AKP-Zuckerprotokoll. Es stellt sicher, dass die fünf Raffinerien der EU, die Roh-Rohrzucker zu Weißzucker raffinieren, ausgelastet werden können (3). Diese Betriebe können pro Jahr ca. 1,7 Millionen Tonnen Rohzucker verarbeiten. Genau diese Menge Zucker wird aus den AKP-Staaten (Zuckerprotokoll), aus den französischen Übersee-Gebieten (Départments wie Martinique oder Réunion) sowie aus kleineren Sonderverträgen unter anderem mit Kuba und Brasilien bezogen.

Die Quoten des AKP-Zuckerprotokolls verpflichten nicht bindend zur Lieferung dieser Menge. Für den Fall, dass die Quoten nicht ausgeschöpft werden – z.B. in infolge schlechter Ernten – brauchen die Raffinerien eine „stille Reserve“, um einen Leerlauf zu verhindern.

Diese heißt Special Preferential Sugar – Spezieller Präferenzzucker (SPS) und darf ebenfalls durch die AKP-Staaten des Zuckerprotokolls und Indien mit Rohzucker gedeckt werden. Auch das SPS- Kontingent ist auf die einzelnen Länder aufgeteilt. Dafür zahlen die europäischen Raffinerien mindestens 496,80 Euro pro Tonne Rohzucker. Mithin ist auch dies ein lukratives Geschäft. Seit 1995 gelangen so im Schnitt 300.000 Tonnen Rohzucker jährlich in die EU. Die Sonderpräferenzen wurden im Zusammenhang mit dem Beitritt Spaniens und Portugal in die EU im Jahre 1995 als Annex des Beitrittsabkommens vergeben. Es galt für sechs Jahre und wurde einmal um weitere sechs Jahre verlängert (2). Seit 2001 wird SPS schrittweise durch Importe im Rahmen der Everything But Arms-Initiative abgelöst (1) bis (6).

1.2.3 Everything But Arms – Handel als Weg zur Armutsverringern?

Die 50 ärmsten Länder der Welt (so genannte least developed countries – LDC) erhalten im Rahmen der EBA Initiative (EBA – Everything But Arms) seit Anfang 2001 schrittweise zollfreien Zugang zum europäischen Zuckermarkt.

Ziel der Initiative ist es, die LDC-Länder, die derzeit (Stand: 2005) über einen Anteil von 0,5% am Welthandel verfügen, bei ihrer Integration in den Weltmarkt und in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu unterstützen.

Für die meisten Produkte (außer Waffen) fielen die Zollschränken der EU sofort. Ausgenommen von dieser Regelung wurden die Produkte Bananen, Reis und Zucker. Ab 2009 darf jedoch auch Zucker ohne Mengenschranke nach Europa exportiert werden.

Die LDCs dürfen nur Rohzucker liefern und erhalten dafür den Interventionspreis für Rübenroh Zucker, der bei 523,70 Euro pro Tonne liegt.

Wie funktioniert die EBA Initiative?

Welche Auswirkungen wird EBA auf den Zuckersektor der EU und der LDCs haben?

b. Was ist die Everything But Arms-Initiative?

Die Handelserleichterungen im Rahmen der EBA-Initiative sollen die Exporte der ärmsten Länder und dadurch deren Deviseneinnahmen steigern, die Wirtschaft ankurbeln und so die Armut dort verringern.

Als LDC (least developed country) gilt nach UN-Kriterien ein Staat mit maximal 75 Millionen Einwohnern, einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von unter 900 US-Dollar, einer schlechten Ernährungs-, Gesundheits- und Bildungssituation sowie geringer Wirtschaftskraft und wenig diversifizierter Ökonomie (3).

Wenn die europäischen Qualitätsstandards erfüllt und Nachweise erbracht werden, dass der Zucker aus den entsprechenden Ländern stammt, dürfen ab 2009 unbegrenzte Mengen Zuckers zollfrei in der EU abgesetzt werden.

Dieser Zucker wird kostengünstiger als in der EU produziert und könnte zur Konkurrenz für europäische Zuckerproduzenten werden. Daher wurde 2001 im Rahmen einer Übergangsregelung auf die LDC-Länder zunächst eine zollfreie Quote für den Export von Rohzucker in die EU verteilt. Diese steigt bis 2009 jährlich um 15% und wird bis dahin mit den SPS-Kontingenten verrechnet (7). Ab 2009 darf Zucker dann ohne Mengenschranke nach Europa exportiert werden.

Sollten die Importmengen aus einem Land innerhalb eines Jahres um mehr als 25% steigen, behält sich die EU Maßnahmen zur Einschränkung der Zollfreiheit vor (Importschutz) (2) bis (4), (7) bis (9).

c. Was bewirkt die EBA- Initiative?

Wegen der Mengenbeschränkung (bis 2009) werden die Auswirkungen von EBA auf den Zuckersektor der LDC bisher als positiv, aber gering eingeschätzt (7). Vor allem die kostengünstigen Zuckerproduzenten unter den LDCs könnten größere Mengen liefern, dürfen dies aber vorerst nicht. Anderen fehlt die Produktionskapazität oder die europäischen Qualitätsstandards für Zucker werden nicht erfüllt. Und einige LDC-Zuckerproduzenten exportieren derzeit bereits über das AKP-Zuckerprotokoll. Außerdem ist es vergleichsweise schwierig, mit Hilfe vielfältiger Formulare eindeutig nachzuweisen, dass der Zucker wirklich aus einem LDC stammt (10). Diese Herkunftsregeln sollen illegalen Dreieckshandel von Zucker aus Nicht-LDCs verhindern. Gleichzeitig wird so ein potentielles Hemmnis für den Import aus LDCs erzeugt.

Ob die LDCs ihren Zuckersektor ausbauen werden, hängt von den Standortbedingungen (Flächenangebot, Arbeitskräfte, Infrastruktur) und von möglichen Investoren ab. Gute Chancen haben z.B. der Sudan, der über große Gebiete verfügt, die für den Anbau von Zuckerrohr geeignet wären, oder Malawi, Sambia und Mosambik, wo z.B. südafrikanische Zuckerunternehmen wie der *Illovo*-Konzern bereits in die Zuckerwirtschaft investieren.

Für die Modernisierung ihres Zuckersektors benötigen die LDCs neben Investitionsmitteln vor allem Planungssicherheit. Deshalb wünschen sich die zuckerproduzierenden LDCs eine Verlängerung der Übergangsregelung für EBA – bei gleichbleibend hohen Preisen – bis 2019. Bis dahin könnten sie die hohen Gewinne aus dem Zuckerverkauf in Europa nutzen, um ihre Zuckerproduktion zu steigern und effizienter zu gestalten. Wenn dann schließlich die Zollschränken abgebaut würden, wären sie für den zu erwartenden Preiskampf gerüstet (4) (7) (10).

d. Das Beispiel Mosambik

Jeder der etwa 18 Millionen Einwohner Mosambiks verdient im Durchschnitt jährlich 237 Euro (Stand 2003, Quelle: 11). Viele haben jedoch keine Arbeit und müssen mit weit weniger auskommen. Klar, dass jede neue Einkommensquelle wichtig ist. Eine solche könnte Zucker werden.

Noch sind die Mengen, die Mosambik im Rahmen der Everything But Arms-Initiative (EBA) in die EU exportiert, mit 10.000 Tonnen (2003) ziemlich gering. Hinzu kommen 6.000 Tonnen Zucker im Rahmen des AKP-Zuckerprotokolls.

Experten schätzen, dass Mosambik 130.000 Tonnen Zucker in die EU exportieren könnte. Die brächten dem Land bei einem durchschnittlichen Preis von 500 US-Dollar pro Tonne rund 65 Millionen US-Dollar an Einnahmen (6). Doch wer in Mosambik würde davon profitieren?

Der Staat bekäme von den Zuckerfirmen Steuern, die er für Infrastruktur und ein Gesundheitssystem ausgeben könnte.

Die Zuckerfirmen könnten ihre Gewinne investieren, Zuckermühlen modernisieren, Anbauflächen vergrößern und mehr Menschen einstellen, die mit diesem Einkommen ihre Familien besser versorgen könnten. Optimistische Schätzungen sprechen von über 10.000 möglichen Arbeitsplätzen (6).

Der Zuckersektor ist jedoch nicht unbedingt ein geeignetes Mittel zur Armutsbekämpfung, denn die Arbeitsbedingungen sind oft hart und die Löhne niedrig.

Auch taugt der Zuckersektor nicht als Motor für die Volkswirtschaft, denn er ist nicht sehr arbeitsintensiv und schafft daher weniger Arbeitsplätze als zum Beispiel Getreideanbau (2).

Dennoch bringt die Zuckerindustrie Arbeitsplätze und Einkommen in den ländlichen Raum. Auch der Vertragsanbau von Zuckerrohr eröffnet Möglichkeiten für Bauern.

e. Noch mehr Zucker in Europa – was passiert damit?

Der über die EBA-Quoten nach Europa importierte Rohzucker wird überwiegend von der britischen Firma *Tate & Lyle* zu Weißzucker weiterverarbeitet.

Bisher führten die Zuckerimporte unter der EBA-Initiative nicht zu einer weiteren Steigerung der Zuckerüberschüsse der EU, weil die EBA-Einfuhren mit dem Präferenzzucker (SPS) verrechnet werden. Im Rahmen von EBA darf nur Rohzucker in die EU eingeführt werden.

Aus Sicht der EU ist EBA daher bisher eher ein Instrument der Entwicklungspolitik und eine Geste des guten Willens (7). Diese tut nicht weh, denn noch ist die EBA- Menge mit 1% der EU-Produktion sehr gering – sie entspricht etwa dem EU-Verbrauch einer Woche (6).

Wenn jedoch, wie in der EBA-Initiative vorgesehen, ab 2006 die Zuckierzölle der EU schrittweise gesenkt werden, könnten die EBA Zuckerimporte erheblich steigen, zumal ab 2009 auch die Quoten wegfallen. Schätzungen rechnen mit jährlich 0,9 Millionen bis 2,7 Millionen Tonnen Zucker aus EBA-Ländern (7). Um diese Mengen müsste die Zuckerproduktion in der EU ggf. reduziert werden, denn laut Schiedsspruch der Welthandelsorganisation (WTO) ist die EU verpflichtet, ihre Zuckereporte zu begrenzen (siehe Kapitel „Europa-Reform der ZMO“).

1.2.4 Die Balkan-Initiative

Auch aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien gelangt unter anderem Zucker zollfrei auf den EU-Markt. Seit 2005 darf im Rahmen der Balkan-Initiative eine Gesamtmenge von ca. 200.000 Tonnen jährlich importiert werden. Dabei bekommt Serbien-Montenegro mit 180.000 Tonnen den Löwenanteil, während unter anderem Albanien (1.000 Tonnen) und Bosnien-Herzegowina (12.000 Tonnen) kleinere Kontingente zugesprochen werden (3).

Die Zollfreiheit wurde den Balkanstaaten gewährt, um nach dem Bürgerkrieg den Wiederaufbau zu unterstützen und ihre Wirtschaftskraft zu stärken. Das gilt auch als Vorbereitung für eine Mitgliedschaft in der EU. Wiederum wird Zucker also als (handels-)politisches Mittel genutzt.

Die Sonderregelung für die westlichen Balkanstaaten, wonach diese seit dem Jahr 2000 zollfrei u.a. auch Zucker in die EU importieren dürfen, wurde 2003 für ein Jahr ausgesetzt (12). Die EU vermutete "buchhalterische Unregelmäßigkeiten" (13). Verdacht erregten zum einen die sprunghaft angestiegene Importmenge (innerhalb von zwei Jahren von 613 Tonnen auf knapp 230.000 Tonnen), zum anderen die Zusammensetzung des Zuckers. Denn unter den Importen war auch Rohrzucker. Dabei wächst in Ex-Jugoslawien kein Zuckerrohr (12). Karussellhandel nennt man diesen Missbrauch von Handelspräferenzen, bei dem Zucker aus der EU (z.B. AKP-Zucker) in die Balkanstaaten exportiert und von dort zollfrei wieder zurück in die EU importiert wurde (12).

1.2.5 Verhandlungen mit Mercosur

Mercosur ist der gemeinsame Markt südamerikanischer Staaten. Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay sowie als assoziierte (Halb-)Mitglieder Chile, Bolivien und Peru handeln innerhalb ihrer Länder alle Waren – außer Zucker und Autos – zollfrei (3) (14).

Die EU strebt mit diesem großen Markt ein Freihandelsabkommen an. Sie wünscht sich, dass Zölle auf Industrieprodukte verschwinden, während die Mercosur-Staaten Zollsenkungen für Agrarprodukte anstreben. In den Verhandlungen wird hart gerungen – auch und gerade um Agrarprodukte wie Zucker (15). Die EU wird dabei nicht um Zugeständnisse herum kommen.

Möglich wären ein Zollabbau innerhalb von zehn Jahren, eine Verringerung der Zölle, oder zollfreie Kontingente (3).

Worauf man sich für Zucker einigen wird, ist noch nicht klar. Brisant ist, dass Brasilien als weltgrößter Exporteur und Billiganbieter von Zucker ein vitales Interesse hat, den europäischen Markt für seinen Zucker zu öffnen.