

## 1.4 Die Zuckermarktordnung bis 30. Juni 2006

Bereits in den Römischen Verträgen hatten die sechs Gründungs-Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Einführung einer gemeinsamen Marktordnung für Zucker vereinbart („Annex II to the Treaty of Rome of 25 March 1957“).

Bis die Zuckermarktordnung (ZMO) schließlich in Kraft trat, vergingen jedoch noch mehr als 10 Jahre. Seit 1968 regelt die ZMO den gemeinsamen europäischen Markt für Zucker durch ein System von nationalen Produktionsquoten, durch Preisregelungen für Zuckerrüben, Rohzucker und Weißzucker sowie durch Exportsubventionen und Zölle.

Durch den Beitritt von Großbritannien kam es 1973 zu erheblichen Änderungen auf dem europäischen Zuckermarkt. Großbritannien hatte traditionell einen erheblichen Import von Roh-Rohrzucker aus seinen ehemaligen Kolonien (siehe Abschnitt 8.1.8). Diese Importe wurden durch das Commonwealth Sugar Agreement geregelt, das 1974 auslief.

Um die Versorgung der britischen Zuckerraffinerien mit Rohzucker aus Zuckerrohr weiterhin zu gewährleisten, wurde im Rahmen des Lomé-Abkommens mit den so genannten AKP-Staaten ein Zuckerprotokoll vereinbart. Darunter können die Signatarstaaten jährlich rund 1,3 Millionen Tonnen Rohzucker nach Europa exportieren (AKP-Zuckerprotokoll, siehe Abschnitt 1.4.1).

Nachdem die ZMO über 30 Jahre nahezu unverändert Bestand hatte, erzwangen interne und externe Faktoren eine grundlegende Reform der ZMO.

Was sind die Ziele der ZMO?

Wie funktionierte die ZMO bis zum 30. Juni 2006?

Warum wurde eine Reform nötig?

### 1.4.1. Ziele der bis zum 30. Juni 2006 gültigen Zuckermarktordnung (ZMO)

Durch die Einführung der Zuckermarktordnung sollten in der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) mehrere Ziele erreicht werden:

Die ZMO sollte die Selbstversorgung der EG mit Zucker sichern.

Sie sollte garantieren, dass die Verbraucher in Europa Zucker zu stabilen Preisen beziehen können, unabhängig von den starken Preisschwankungen auf dem Weltmarkt.

Darüber hinaus sollte die ZMO zu einer stabilen Entwicklung des ländlichen Raumes beitragen und den Zuckerrüben- und Zuckerrohr-Erzeugern der Europäischen Gemeinschaft Beschäftigungslage und Lebensstandard sichern (1) (2) (3).

Welche Regelungen beinhaltete die Zuckermarktordnung, um diese Ziele zu erreichen?

## **1.4.2 Kernelemente der Zuckermarktordnung bis zum 30. Juni 2006**

Bis zum 30. Juni 2006 ruhte die Zuckermarktordnung auf den folgenden Säulen: nationale Produktionsquoten, Interventionspreise für Weißzucker, Mindestpreise für Zuckerrüben, Exportsubventionen für den Export der hohen europäischen Zuckerüberschüsse sowie Schutz des EU-Binnenmarktes vor billigem Weltmarktzucker durch hohe Importzölle.

### **Nationale Produktionsquoten**

Jedem Mitgliedsstaat der EU ist eine nationale Produktionsquote bestehend aus einer A-Quote und einer B-Quote zugeteilt. Die A-Quote (ca. 15 Millionen Tonnen pro Jahr für die EU-25 / seit 2004) soll die Grundversorgung der EU mit Zucker garantieren. Die B-Quote (ca. 3 Millionen Tonnen) bildet einen Puffer, um auch in schlechten Erntejahren die Versorgung sicherzustellen.

Die einzelnen Mitgliedsstaaten weisen jedem ihrer zuckerproduzierenden Unternehmen einen Anteil an diesen Quoten zu. Die Unternehmen teilen die erhaltenen Quoten wiederum auf die zuckerrüben-anbauenden Betriebe auf.

Zucker, den die Unternehmen über die A- und B-Quote hinaus erzeugen, wird als C-Zucker bezeichnet.

### **Interventionspreis für Weißzucker und Mindestpreis für Zuckerrüben**

Für jedes Zuckerwirtschaftsjahr legt der EU-Ministerrat Interventionspreise für Weißzucker und Rohzucker fest. Außerdem werden Mindestpreise für Zuckerrüben festgelegt, welche die Zuckerhersteller beim Kauf der Zuckerrüben von den Landwirten beachten müssen.

### **Exportsubventionen**

In der EU nicht benötigter A- oder B-Zucker wird mit Exportsubventionen, so genannten „Ausfuhrerstattungen“, künstlich verbilligt, so dass er auf dem Weltmarkt verkauft werden kann.

Die Ausfuhrerstattungen für den Export von überschüssigem Zucker der A- und B-Quote werden von den Zuckererzeugern (Landwirte und Industrie) aus Abgaben auf den inländischen Zucker bezahlt. Diese Abgaben werden über den Zuckerpreis an die Verbraucher weitergegeben. Indirekt finanzieren also die Verbraucher in der EU die Subventionen für den Zuckerexport.

C-Zucker darf nicht innerhalb der EU abgesetzt werden, sondern muss vollständig auf den Weltmarkt exportiert werden. Für den Export von C-Zucker werden von der EU keine Exportsubventionen gezahlt.

Die Ausfuhrerstattungen für den Export überschüssigen AKP-Zuckers zahlt die EU-Kommission aus Steuergeldern.

### **Außenschutz**

Durch hohe Zölle – bis zu 300% – ist der EU-Markt vor dem Import billigen Zuckers aus Drittländern geschützt. Ausnahmen bilden verschiedene Abkommen über Zuckerimporte

### **AKP-Zuckerprotokoll**

Im Rahmen des AKP-Zuckerprotokolls werden jährlich ca. 1,3 Millionen Tonnen Zucker zollfrei und zu Garantiepreisen aus den ehemaligen afrikanischen, pazifischen und karibischen Kolonien in die EU importiert. Dieser Zucker wird in Europa zu Weißzucker raffiniert und muss dann wieder aus der EU exportiert werden, da die EU bereits unter den eigenen hohen Zuckerüberschüssen leidet.

Für diesen Re-Export des AKP-Zuckers werden den EU-Zuckerherstellern Exporterstattungen aus dem EU-Agrarhaushalt gezahlt. Die Kosten dafür belaufen sich auf über 800 Millionen Euro im Jahr (833,3 Millionen nach Müller (2004):10 (2)).

(1) bis (6)

### **1.4.3 Kritik an der Zuckermarktordnung (vor der Reform 2006)**

Kritik an der bis zum 30. Juni 2006 gültigen Zuckermarktordnung und Forderungen nach ihrer Reform kamen sowohl von Ländern außerhalb der EU als auch von den Zuckerverwendern in Europa.

Kritisiert wurden insbesondere die folgenden Auswirkungen der ZMO.

#### **Überproduktion**

Die EU produziert Jahr für Jahr 20% mehr Zucker als sie verbraucht. Dies liegt daran, dass die A- und B- Quoten weit höher als der Verbrauch in der EU festgelegt werden. Hinzu kommt, dass viele Produzenten noch deutlich mehr Zucker produzieren als durch die A- und B-Quoten erlaubt ist. Zu den eigenen Zuckerüberschüssen der EU kommt zunehmend Zucker, den die EU im Rahmen verschiedener Abkommen importiert. Dazu zählen das AKP-Zuckerprotokoll sowie die Öffnung des EU-Marktes im Rahmen der Everything But Arms-Initiative sowie des Balkan-Abkommens. Deshalb wird von den Kritikern der ZMO eine substantielle Senkung oder auch die vollständige Abschaffung der Produktionsquoten für Zucker gefordert (5) (8) (9) (10).

#### **Dumpingexporte**

Die Zuckerüberschüsse der EU summieren sich auf fünf bis sechs Millionen Tonnen pro Jahr (4). Diese Überschüsse müssen auf den Weltmarkt "entsorgt" werden (siehe Abschnitt 1.3). Da die Produktionskosten für Zucker in der EU in den meisten Jahren weit über dem Preisniveau für Zucker am Weltmarkt liegen, ist der Export von EU-Zucker in Drittländer nur unter Zahlung erheblicher Exportsubventionen möglich. Die Kritiker der ZMO brandmarken diese Praxis als „Zuckerdumping“, mit dem andere Länder wie Brasilien oder Thailand geschädigt werden, die Zucker weit kostengünstiger als die EU produzieren und exportieren können.

#### **Überhöhte Zuckerpreise**

Die Nahrungsmittelindustrie kritisiert, dass der Preis für Zucker in der EU in vergangenen Jahren regelmäßig bei dem zwei- bis dreifachen des Weltmarktpreises gelegen hat (5). Nach einem Sonderbericht des EU-Rechnungshofes aus dem Jahre 2000 müssen die europäischen Verbraucher jährlich rund 6,5 Milliarden Euro (7) mehr für Zucker ausgeben, als sie der Zucker zu Weltmarktbedingungen kosten würde. Die Kritiker der

Zuckermarktordnung fordern deshalb Preissenkungen für Zucker.

### **Marktabstottung der EU**

Um ihren Binnenmarkt vor dem Import billigen Weltmarktzuckers zu schützen, erhebt die EU hohe Zollabgaben auf Zuckerimporte. De facto wird der Import von Zucker in die EU außerhalb der Präferenzabkommen (z.B. AKP-Zuckerprotokoll, EBA) dadurch unterbunden. Die großen Zuckerverbraucher der Nahrungsmittelindustrie würden jedoch gerne billigen Weltmarktzucker importieren. Sie plädieren für die Öffnung des EU-Marktes für Zucker aus Drittländern, insbesondere aus Entwicklungs- und Schwellenländern.

Nichtregierungsorganisationen (NROs) dagegen kritisieren die ungleiche Verteilung der Präferenzquoten. Von dem ohnehin kleinen Marktzugang profitieren einige wenige Länder überproportional stark. Die NROs fordern daher verbesserten Marktzugang für Entwicklungsländer in Höhe von mindestens 10% des EU-Zuckerverbrauchs. Dieser sollte außerdem an die Einhaltung sozialer und ökologischer Standards gekoppelt sein.

### **Kartellartige Strukturen**

Durch das System der nationalen Produktionsquoten ist die Entstehung einer kartellartigen Struktur auf dem europäischen Zuckermarkt gefördert worden. Diese Entwicklung ist durch nationale und internationale Firmenfusionen noch verstärkt worden. So kontrolliert der Südzucker-Konzern über 40% des deutschen Zuckermarktes und rund 25 % des europäischen Zuckermarktes. In den meisten Ländern existieren nur noch ein bis drei Zuckerfirmen. In der Vergangenheit kam es darüber hinaus wiederholt zu rechtswidrigen Preisabsprachen zwischen einigen dieser Firmen, die durch die zuständigen Kartellbehörden mit Geldbußen in dreistelliger Millionenhöhe geahndet wurden.

Außerdem wird die Verteilungsgerechtigkeit im Zuckersektor durch die ZMO nicht hergestellt. Die Zuckerindustrie profitiert zum Beispiel deutlich mehr als die Bauern, weil diese u.a. 60% der Kosten der ZMO (Produktionsabgaben) tragen (8). Von einigen wird die ZMO auch als Wohlfahrtssystem für Unternehmen, bezahlt von Steuerzahlern und Verbrauchern, auf Kosten von Menschen in Entwicklungsländern bezeichnet (10).

### **Produktionsbeschränkungen für Zuckerersatzstoffe**

Die Nahrungsmittelindustrie hat ein hohes Interesse am verstärkten Einsatz von Zuckerersatzstoffen. So hat zum Beispiel der Coca-Cola-Konzern in den USA Zucker in manchen seiner Getränke komplett durch den preisgünstigeren Zuckerersatzstoff Isoglukose ersetzt. In der EU ist dem Konzern dies auf Grund der Zuckermarktordnung nicht erlaubt, denn die ZMO legt Produktionsbeschränkungen für Isoglukose und andere wichtige Zuckerersatzstoffe fest.

Deshalb plädieren die im InfoZentrum Zuckerverwender zusammenschlossenen Konzerne der Nahrungsmittelindustrie für eine Aufhebung der Preis- und Mengenregulierung alternativer Süßungsmittel (5).

Mehr Informationen zu Isoglukose finden Sie in den Kapiteln „Zuckerersatzstoffe“, „Dominikanische Republik“ und Mexiko“.

## **1.4.4 Erfolge der Zuckermarktordnung**

Die Verfechter der Zuckermarktordnung (z.B. die Wirtschaftliche Vereinigung Zucker) führen an, dass die ZMO trotz der vielen gegen sie vorgebrachten Kritikpunkte die meisten der ursprünglich gesetzten politischen Ziele erreicht habe (siehe Abschnitt 1.2.1).

Die Versorgung der EU mit Zucker zu stabilen Preisen ist über Jahrzehnte gewährleistet worden. Dabei zahlt der europäische Verbraucher für Zucker einen Preis, der im internationalen Vergleich der Volkswirtschaften dem hiesigen Lohnniveau und der Kaufkraft in Europa entspricht. In der Bundesrepublik Deutschland sind die Zuckerpreise in den vergangenen zwei Jahrzehnten real sogar um mehr als 50% gesunken.

Die Zuckerrübenproduktion ist auch in Gegenden erhalten worden, die nicht optimal dafür geeignet sind, und sichert dort das Fortbestehen vieler landwirtschaftlicher Betriebe; allein in Deutschland profitierten rund 50.000 Betriebe von der ZMO.

Rübenproduzenten und Zuckerindustrie ist über Jahrzehnte ein hohes Einkommen gesichert worden. So hat die ZMO zur Sicherung des ländlichen Raumes beigetragen.

Den Staaten des AKP-Zuckerprotokolls ist über Jahrzehnte der Absatz ihres Zuckers auf dem lukrativen EU-Markt gesichert worden. So hat die Zuckermarktordnung – in begrenztem Umfang – zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern beigetragen.

Die Verfechter der Zuckermarktordnung führen darüber hinaus an, dass Zucker in der EU zu hohen Umwelt- und insbesondere hohen Sozialstandards produziert werde. Dies rechtfertige, dass in der EU produzierter Zucker teurer sei als Weltmarktzucker aus Entwicklungsländern (4) (5).