

1.5 Zuckermarktreform – was wollen die Akteure?

Die Interessen der europäischen Zuckerhersteller und Rübenbauern, der Konsumenten, der zuckerverwendenden Nahrungsmittelindustrie, von großen Zuckerverbrauchern wie *Coca-Cola*, Zuckerrohrschneidern in Entwicklungsländern und anderen Akteuren sind bei der Zuckermarktreform teilweise diametral entgegengesetzt.

Die europäische Zuckerindustrie und die Rübenlandwirte lehnen die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform des Zuckermarktes als viel zu weitgehend ab. Sie befürchten gravierende Einkommensverluste. Die großen Zuckerverwender wie *Coca-Cola* lehnen die Vorschläge der EU-Kommission hingegen als nicht weitgehend genug ab. Manche Entwicklungsländer sind strikt gegen die Reformvorschläge, andere fordern ihre zügige Umsetzung. Die Gründe, warum eine bestimmte Position eingenommen wird, sind so vielfältig wie die Akteure.

Wie können wir die Frontlinien in diesem Konflikt verstehen?
Wer sind die Akteure und was sind ihre Interessen?

Die Akteure

Zu den Gegnern der Zuckermarkt-Reform zählen:

- (1) Landwirte: z.B. Rübenbauern in Deutschland
- (2) Zuckerhersteller (z.B. *Nordzucker AG*, *Südzucker AG*) und ihre Verbände (z.B. WVZ – Wirtschaftliche Vereinigung Zucker, CEFS – Comité Européen des Fabricants de Sucre)
- (3) AKP-Staaten: z.B. Mauritius, Fidschi, Guyana, Swaziland

Zu den Befürwortern einer Zuckermarkt-Reform zählen (auch wenn die einzelnen Akteure sich unterschiedliche Ergebnisse einer Zuckermarktreform wünschen):

- (4) Die zuckerverwendende Industrie (z.B. *Coca-Cola*) und ihre Verbände (IZZ – InfoZentrum Zuckerverwender, WAFG – Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V.)
- (5) Zuckerexportierende Länder (z.B. Brasilien)
- (6) Least Developed Countries (LDCs) bzw. EBA-Staaten (z.B. Mosambik, Sambia)
- (7) Nichtregierungsorganisationen (NROs): OXFAM, Forum Umwelt & Entwicklung (stellvertretend für die deutschen NROs)

Zu den Entscheidungsträgern bzw. -gremien gehören:

- (8) Die EU-Agrarkommissarin
- (9) Das EU-Parlament
- (10) Über den Agrarministerrat die Regierungen der EU-Länder:
„Verlierer“ der ZMO-Reform: Italien, Spanien, Finnland, Irland
„Gewinner“ der ZMO-Reform: z.B. Deutschland

Nicht formell an der Entscheidung beteiligt, auch wenn sie sich informieren und auf den Reformprozess Einfluss nehmen:

(11) Die Parlamente der einzelnen EU-Staaten (z.B. der Bundestag)

(12) Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Welche Positionen werden von ihnen vertreten? Klicken Sie auf den jeweiligen Akteur!

1.5.1 Rübenbauern in Deutschland

Knapp 50.000 Rübenbauern gibt es in Deutschland. Diese sind zumeist kleinbäuerliche Familienbetriebe und bebauen insgesamt rund eine halbe Million Hektar Land mit Zuckerrüben. Dank der Zuckermarktordnung (ZMO) ist der Anbau von Rüben lukrativer als fast alle anderen Feldfrüchte. Für die Rübenlandwirte sind die Erlöse aus dem Anbau der Zuckerrüben ein wichtiges, oft sogar das wichtigste wirtschaftliche Standbein ihrer Betriebe. Oft haben Rübenbauern ein höheres Einkommen als Landwirte, die keine Rüben anbauen.

Bei der Reform des Zuckermarktes ist für die Landwirte die langfristige Planungssicherheit besonders wichtig, denn der Rübenanbau erfordert wegen der hohen Mechanisierung hohe Investitionen. Deshalb fordern die Landwirte eine langfristige Regelung des Zuckermarktes. Nur so können sie die hohen Investitionen für den Anbau von Zuckerrüben planen.

Wenn die Zuckermarktreform zu Kürzungen der Produktionsquoten führt, müssen weitere Zuckerfabriken geschlossen werden. Davon könnten viele Landwirte bedroht sein. Denn durch die Schließung von Fabriken steigt für viele die Entfernung, über die die Rüben zur Verarbeitung zu den verbleibenden Fabriken transportiert werden müssen. Dabei gibt es Grenzen, denn die Zuckerrüben müssen so schnell wie möglich nach der Ernte verarbeitet werden, sonst sinkt der Zuckergehalt in der Rübe. Es wächst der Druck zur Konzentrierung des Rübenanbaus bei denjenigen Landwirten, deren Betriebe nahe bei den verbleibenden Zuckerfabriken liegen.

1.5.2 Die europäische Zuckerindustrie

Die Zuckerindustrie holt mit Hilfe von Zuckerfabriken (Industrieanlagen) den Zucker aus der Zuckerrübe. Die Zuckerquoten der Zuckermarktordnung (ZMO) werden an die Zuckerfabriken verteilt, nicht an die Bauern. Zwei der größten europäischen Zuckerunternehmen sind die Nordzucker AG und die Südzucker AG.

Beispiel 1: Die Nordzucker AG

Verschiedene kleinere Zuckerfabriken und deren Genossenschaften in Norddeutschland haben sich seit 1990 zur *Nordzucker AG* zusammengeschlossen und bilden seitdem mit 8,0% Anteil an der europäischen Zuckerquote das drittgrößte europäische Zuckerunternehmen (Stand 3.2006). Zur *Nordzucker AG* gehören sieben Zuckerwerke in Norddeutschland, sowie weitere Zuckerfabriken in Polen, Tschechien, Ungarn und der Slowakei. Im Zuckerjahr 2005/2006 lieferten 16.400 Landwirte Zuckerrüben von 210.000 Hektar Anbaufläche an Nordzucker. Nordzucker selbst hatte 3.300 Mitarbeiter und produzierte 1,9 Millionen Tonnen Zucker (2005) (1). Die Aktienmehrheit an der *Nordzucker AG* haben die Rübenbauern selbst (Stand 2006) (1).

Beispiel 2: Die Südzucker AG – der europäische Marktführer

Die *Südzucker AG* besteht seit den 1920er Jahren und ist mit 21,5% Anteil an der europäischen Zuckerquote (Stand 2005) der mit Abstand größte europäische Zuckerproduzent. Im Zuckerjahr 2005/2006 beschäftigte der Konzern knapp 20.000 Mitarbeiter, hatte einen Jahresumsatz von 5,3 Milliarden Euro und produzierte 5,3 Millionen Tonnen Zucker (2). Mit 43 Zuckerfabriken in Deutschland, Frankreich, Belgien, Polen, Österreich, Rumänien, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Moldawien war die *Südzucker AG* unangefochten der größte Zuckererzeuger der EU. Daneben hat die *Südzucker AG* Beteiligungen und Töchter im Bereich der Nahrungsmittelindustrie, der Stärkeindustrie sowie der Ethanolproduktion aus Zuckerrüben (2).

Beispiel 3: British Sugar / Associated British Foods

In Großbritannien teilen sich zwei Zuckerhersteller den Markt: *British Sugar* und *Tate & Lyle*. *British Sugar* verarbeitet die gesamte britische Zuckerrübenproduktion zu rund 1,37 Millionen Tonnen Zucker im Jahr. Das war 2004 rund die Hälfte der britischen Zuckerproduktion. *British Sugar* ist eine Tochter des britischen Konzerns *Associated British Foods (ABF)*. In Reaktion auf die Reform der Zuckermarktordnung zum 1. Juli 2006 hat *ABF* ein Angebot zur Übernahme einer Aktienmehrheit von 51% am südafrikanischen Zuckerkonzern *Illovo Sugar Limited* abgegeben (3) (4).

Illovo produziert aus 5,5 Millionen Tonnen Zuckerrohr jährlich rund 1,9 Millionen Tonnen Zucker. Damit ist der Konzern der größte Zuckerhersteller Afrikas mit Zuckerfabriken in Südafrika, Malawi, Sambia, Swaziland, Tansania und Mosambik. *Illovo* ist interessant für *Associated British Foods*, da *Illovo* Zucker zu sehr niedrigen Produktionskosten herstellen kann und mehrere der Länder, in denen *Illovo* aktiv ist, über die EBA-Initiative ab 2009 Zucker zollfrei in die EU exportieren dürfen (5).

Beispiel 4: Tate & Lyle

Neben *British Sugar* ist der Konzern *Tate & Lyle* der zweite große Akteur auf dem britischen Zuckermarkt. *Tate & Lyle* raffiniert importierten Roh-Rohrzucker zu Weißzucker (Importe unter dem AKP-Zuckerprotokoll, siehe Abschnitt 1.2).

Tate & Lyle besteht seit dem 19. Jahrhundert (1859). Ursprünglich mit Zucker reich geworden, werden durch *Tate & Lyle* heute außerdem viele Arten erneuerbarer pflanzlicher Rohstoffe für die Lebensmittelindustrie, Pharmazie und Papierindustrie hergestellt, beispielsweise Stärke, Molasse, Zitronensäure und Süßstoffe. Der Konzern beschäftigt über 10.000 Angestellte in 60 Produktionsstätten in 28 Ländern Europas, Südostasiens und Amerika. Die Gewinne betragen 2005 über 3 Milliarden britische Pfund, das entspricht ca. 4,37 Milliarden Euro (Wechselkurs Juni 2006) (6)

Tate & Lyle ist einer der größten Profiteure des AKP-Zuckerprotokolls. Weit mehr als die Hälfte aller EU-Zuckerimporte (siehe Kapitel 1.2) – 1,13 Millionen Tonnen 2004 (7) – wird in der Raffinerie des Konzerns zu Weißzucker verarbeitet. Die Thames-Raffinerie des Konzerns ist die größte ihrer Art weltweit.

1.5.3 Die AKP-Staaten

Die AKP-Staaten – ehemalige europäische Kolonien in Afrika, der Karibik und im Pazifik – liefern im Rahmen des AKP-Zuckerprotokolls Zucker nach Europa (siehe Abschnitt 1.2.1). Hier erhalten sie den hohen europäischen Zuckerpreis. Die AKP-Staaten fordern die Beibehaltung des hohen Preisniveaus in der EU, die Beibehaltung ihrer Importquoten für den EU-Markt sowie längere Übergangsfristen bei der Zuckermarktreform.

Beispiel 1: Swaziland

Swaziland hat einen relativ modernen Zuckersektor, der vergleichsweise kostengünstig produzieren kann (8). Das liegt zum einen an günstigen natürlichen Bedingungen, zum anderen daran, dass über drei Viertel des Zuckersektors von großen (multinationalen) Unternehmen mitbetrieben werden. Eine der Zuckerfabriken gehört dem südafrikanischen Konzern *Illovo* und am zweitgrößten Unternehmen (*Royal Swaziland Sugar Corporation*) hält *Booker Tate* Aktienanteile und ist am Management der Firma beteiligt (9). Swaziland besitzt mit 111.000 Tonnen eine der höchsten EU-Zuckerquoten (10) unter dem AKP-Zuckerprotokoll sowie ein Kontingent für Exporte in die USA (16.800 Tonnen) (8). Preisrückgänge in der EU würden Einnahmeverluste, aber nicht das Ende der Zuckerindustrie bedeuten.

Beispiel 2: Mauritius

Mauritius besitzt eine sehr hohe Quote für Zuckerexporte in die EU unter dem AKP-Zuckerprotokoll (491.031 Tonnen 2003/2004; Zahlen: EU-Kommission). Die Produktionskosten für Zucker in Mauritius sind im Vergleich mit anderen Ländern (z.B. Brasilien) relativ hoch (300-400 US-Dollar pro Tonne – (8)). Dennoch sind die Zuckerexporte in die EU unter dem AKP-Zuckerprotokoll sehr lukrativ, so dass Mauritius nahezu seine gesamte Landwirtschaft auf die Zuckerproduktion und die Erfüllung der EU-Quoten ausgerichtet hat. So sind kaum Möglichkeiten zur Diversifizierung des Agrarsektors gegeben. Sinkende EU-Preise würden den vergleichsweise teuer produzierenden Zuckersektor und damit die gesamte Wirtschaft des Landes bedrohen. Hinzu kommt, dass die Insellage eine nachhaltige Entwicklung von Mauritius zusätzlich erschwert (Small Island Developing States).

Beispiel 3: Guyana

Etwa 80% des in Guyana produzierten Zuckers wird in die EU exportiert (AKP-Quote: 2003 ca. 261.000t; 2006/2007: 159 410,10t- (10)). Fast jeder siebte Einwohner hängt direkt oder indirekt vom Zucker ab. Die Regierung hat eine Modernisierungsstrategie für den Zuckersektor entworfen: Der größte Zuckerhersteller wurde verstaatlicht, aber man arbeitet mit dem Unternehmen *Booker Tate* zusammen (11). Die Produktionskosten wurden gesenkt – im Jahr 1999 auf 17 US-Cent/US-Pfund. Guyana hofft, seinen Zucker verstärkt in der Karibik abzusetzen (CARICOM), vor allem wenn andere Karibikstaaten die Zuckerproduktion infolge der ZMO-Reform aufgeben sollten (12).

Beispiel 4: Fidschi

Der Inselstaat im Pazifik exportiert fast 90% seiner Zuckerproduktion und erzielte damit 1995 über 38% der Exporterlöse. Damit ist Zucker ein wichtiger Devisenbringer (13). Fidschis Quote im Zuckerprotokoll ist mit 165.000 Tonnen die zweithöchste. Fast zwei Drittel der

Zuckerexporte gehen in die EU (8). Die Zuckerwirtschaft hat einen Anteil von 40% an der Landwirtschaft, 30% der Industrie (1997 (14)) und etwa 8% am BSP (2003 (15)).

Die Zuckerproduktion ist sehr kleinbäuerlich geprägt und kommt ohne Bewässerung aus. Daher ist sie sehr abhängig vom Wetter und anfällig für Missernten.

Die überwiegend veralteten Zuckermühlen des Landes produzieren relativ teuer. Die Herstellung einer Tonne Rohzucker kostet – ohne Transportkosten – etwa 340 Fidschi-Dollar, das entspricht etwa 200 US-Dollar (Wechselkurs Mai 2006) (16). Zum Vergleich: Der Weltmarktpreis liegt in vielen Jahren unter 200 US-Dollar je Tonne Rohzucker (siehe Kapitel 2).

Der Zuckersektor einschließlich vor- und nachgelagerter Bereiche beschäftigt ca. 100.000 Personen (14)

Das Zuckerprotokoll bietet Fidschi hohe und stabile Preise und Zugang zu einem der wichtigsten Märkte weltweit.

1.5.4 Die Nahrungsmittelindustrie in Europa

Die Nahrungsmittelindustrie verwendet rund 80 % des Zuckers in der EU. Zucker ist ein Bestandteil tausender Produkte: ob Backwaren, Wurstwaren oder Erfrischungsgetränke – Zucker ist fast immer drin. Vor allem die Süßwarenindustrie und die Hersteller von Erfrischungsgetränken (z.B. *Coca-Cola*) verbrauchen sehr große Mengen an Zucker.

Die Nahrungsmittelindustrie will Zucker so billig wie möglich kaufen. Durch die Zuckermarktordnung (ZMO) ist Zucker in Europa jedoch erheblich teurer als auf dem Weltmarkt. Daher wollen die Zuckerverwender entweder, dass der Preis für Zucker in der EU sinkt oder dass sie Zucker vom Weltmarkt beziehen dürfen, ohne dafür Importzölle zahlen zu müssen.

In vielen Produkten könnte Zucker durch andere Süßungsmittel ersetzt werden. So hat zum Beispiel *Coca-Cola* in den USA Zucker in manchen Getränken weitgehend durch die billigere Isoglukose ersetzt (siehe Kapitel 3.2). In Europa unterliegen Produktion und Verwendung von Isoglukose und anderen Zuckerersatzstoffen Beschränkungen durch die Zuckermarktordnung. Deshalb fordern die Hersteller von Erfrischungsgetränken, die Beschränkungen in der Zuckermarktordnung für Produktion und Verbrauch von Zuckerersatzstoffen aufzuheben.

Beispiel: Die Coca-Cola- Company

Die *Coca-Cola-Company* ist der weltweit größte Hersteller und Vermarkter von Erfrischungsgetränken und nimmt schätzungsweise 10% des weltweiten Marktes für nichtalkoholische Getränke ein. *Coca-Cola* wurde 1886 in den USA gegründet. Mittlerweile hat das Unternehmen Standorte in fast allen Ländern der Welt und ist mit seinen insgesamt über 400 Produkten dabei oft der Marktführer. Der Gewinn lag 2005 bei knapp 15 Milliarden US-Dollar (20) Fast drei Viertel des Umsatzes wurden 2005 außerhalb der USA gemacht. Mexiko, Brasilien, China und Japan sind dabei die größten Absatzmärkte und erzielen

zusammen mehr als ein Viertel des Umsatzes im Ausland. Auch die EU ist mit 16% Anteil am Umsatz ein wichtiger Markt. (17).

In Deutschland wird das *Coca-Cola*-Geschäft von der *Coca-Cola-GmbH* betrieben. Diese beschäftigt größtenteils über Lizenznehmer in 25 Abfüllbetrieben an 80 Standorten rund 12.000 Mitarbeiter (2006, (18)). Im Jahr 2000 hat die Gesellschaft 2,7 Milliarden Liter Getränke verkauft und knapp zwei Milliarden Euro umgesetzt. Die Zentrale befindet sich in Berlin (19)

Zucker ist einer der Hauptbestandteile von Erfrischungsgetränken. Daher ist der Zuckerbedarf des *Coca-Cola*-Unternehmens relativ groß. Der Konzern sieht sich einiger Kritik ausgesetzt, weil er Zucker verwendet, der teilweise unter menschenunwürdigen Bedingungen produziert wurde, beispielsweise in Mittelamerika (20) (21).

Als großer multinationaler Konzern verfügt *Coca-Cola* über entsprechende Marktmacht und damit Gewicht und Verantwortung bei der Durchsetzung von Sozial- und Umweltstandards.

1.5.5 Zuckerelexportierende Länder

In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern wird Zucker zu weit niedrigeren Kosten hergestellt als in der EU. Beispiele solcher Länder sind Brasilien, Thailand und Südafrika, aber auch Australien, das für ein Industrieland vergleichsweise niedrige Kosten aufweist. Diese Länder fordern ein Ende der Subventionierung europäischer Zuckereporte.

Beispiel: Brasilien (siehe auch Kapitel „Weltmarkt“)

In keinem anderen Land der Welt wird Zucker so kostengünstig hergestellt wie in Brasilien. Die Produktionskosten betragen nur rund ein Drittel der Produktionskosten in der EU. Das südamerikanische Land ist der mit Abstand größte Produzent und Exporteur von Zucker für den Weltmarkt – mit stark wachsender Tendenz.

Durch die subventionierten Zuckereporte der EU gingen Brasilien in den vergangenen Jahren bedeutende Exportmärkte verloren. Deswegen legte Brasilien im Jahr 2003 Beschwerde bei der Welthandelsorganisation (WTO) gegen die indirekte Subventionierung von EU C-Zucker-Exporten ein, die sich auf ca. 2,7 Millionen Tonnen pro Jahr belaufen.

Im April 2005 gab die Welthandelsorganisation (WTO) dieser Klage Brasiliens, der sich auch Thailand und Australien anschlossen, statt. Damit ist die EU verpflichtet, die indirekte Subventionierung des C-Zucker Exports in Zukunft zu unterlassen. C-Zucker der EU ist ohne Subventionierung nicht mehr auf dem Weltmarkt verkäuflich. Die Produktionsmenge in der EU muss entsprechend reduziert werden.

1.5.6 Die Least Developed Countries (LDC bzw. EBA-Staaten)

Im Rahmen der Everything But Arms-Initiative sollen die ärmsten Länder der Welt – die so genannten LDCs (least developed countries) – ab 2009 freien Zugang zum europäischen Markt erhalten. Dann werden sie alle ihre Produkte (außer Waffen) zollfrei nach Europa exportieren können – auch Zucker.

Eine Reihe von EBA-Staaten (z.B. Mosambik, Sambia) will die Zuckerproduktion ausbauen, um vermehrt Zucker in die EU exportieren zu können. Für die Amortisierung der geplanten Investitionen wünschen sich die Investoren in diesen Ländern hohe Preise für ihren Zucker in der EU und langjährige Planungssicherheit.

Deshalb fordern die LDCs die Verlängerung des bevorzugenden Marktzugangs im Rahmen gesicherter Importkontingente und die Beibehaltung der hohen Zuckerpreise in Europa. Auf diese Weise hoffen sie, ihre Zuckerwirtschaft so entwickeln zu können, dass diese nach einigen Jahren zum Weltmarktpreis wettbewerbsfähig ist (22) (23).

Beispiel: Mosambik

Mosambik ist eines der ärmsten Länder der Welt und gehört zu den LDC. Die Zuckerindustrie wurde in den 1980er und 1990er Jahren durch Bürgerkriege und Überschwemmungskatastrophen stark beschädigt. Seither wird sie mit großer Geschwindigkeit wieder aufgebaut, so dass Mosambik innerhalb weniger Jahre zum Netto-Exporteur von Zucker werden kann. Vor allem multinationale Konzerne wie Illovo aus Südafrika investieren in Mosambik.

Noch sind die Mengen, die Mosambik im Rahmen von EBA in die EU exportiert, mit 10.000 Tonnen (2003) ziemlich gering. 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 (24) – vorausgesetzt, die hohen EU-Preise bleiben bestehen. Optimistische Schätzungen sprechen von über 10.000 möglichen Arbeitsplätzen (24), die so entstehen könnten.

Es ist jedoch nicht sicher, dass tatsächlich die Ärmsten profitieren, auch wenn Kleinbauern am Vertragsanbau – so genannten „Outgrower schemes“ – zwischen Produktionsgenossenschaften und Zuckerfabriken teilhaben könnten.

1.5.7 Nichtregierungsorganisationen (NROs)

Viele Nichtregierungsorganisationen engagieren sich in der Entwicklungszusammenarbeit. An der Diskussion um die Reform der Zuckermarktordnung haben sich Organisationen aus den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt und Nord-Süd-Zusammenarbeit beteiligt.

Die NROs initiieren beispielsweise Informations- und Diskussionsveranstaltungen mit Vertretern aus Wirtschaft und Politik (z.B. der Zuckerdialog von Germanwatch) oder werden als Experten zu Handels- und Entwicklungsfragen zu Parlaments-Anhörungen geladen.

Beispiel1: Forum Umwelt & Entwicklung

Das Forum Umwelt und Entwicklung vertritt bei der Reform der Zuckermarktordnung die deutschen Nichtregierungsorganisationen FIAN, Weltladen-Dachverband, Germanwatch, Agrecol, Misereor, euronatur, BUND, NABU, Naturland, eed. Diese Organisationen einigten sich Anfang 2004 zusammen mit Verbraucherverbänden auf eine gemeinsame Position zur Zuckermarktordnung (ZMO). Darin wird eine Reform der ZMO befürwortet. Es wird jedoch gefordert, die Interessen der Kleinbauern vor allem in den Entwicklungsländern, aber auch in Europa stärker zu berücksichtigen. Die Organisationen setzen sich für einen verbesserten Zugang von Entwicklungsländern zum EU-Zuckermarkt ein. Allerdings sollte dieser Zugang an Umwelt- und Sozialstandards geknüpft sein. Zudem wird die Beibehaltung von Quoten in Verbindung mit hohen Preisen gefordert. (siehe EBA- Staaten /LDC)

Beispiel 2: OXFAM

Die international tätige britische NRO OXFAM betreibt vehemente Lobbyarbeit für die Interessen der Entwicklungsländer. Das europäische "Zuckerdumping" wird als Wurzel vieler Fehlentwicklungen in der Dritten Welt betrachtet. Der Zuckersektor wird als Motor für die (nachhaltige) Entwicklung der LDCs gesehen.

Durch die marktverzerrenden Exportsubventionen in der EU gehen den Entwicklungsländern Deviseneinnahmen in Millionenhöhe verloren, die für den Ausbau der Infrastruktur (Wasser- und Gesundheitsversorgung) dringend benötigt werden.

OXFAM fordert daher die Abschaffung aller Subventionen, eine Kürzung der Zuckerproduktion in der EU um mindestens 2,5 Millionen Tonnen und Marktzugang für Entwicklungsländer, der sich an deren Exportkapazität orientiert.

Für AKP-Staaten soll es großzügige finanzielle Unterstützung durch die EU geben, um deren Zuckersektor wettbewerbsfähig zu machen, bzw. um die Produktionsstruktur zu diversifizieren und auf eine breitere Basis zu stellen.

Die in der Reformdebatte von OXFAM vertretene Haltung unterscheidet sich jedoch teilweise von den Positionen der LDCs. Diese plädieren für eine Beibehaltung der Quotenregelung in der EBA-Regelung über das Jahr 2009 hinaus, während OXFAM den sofortigen unbeschränkten Marktzugang für LDCs fordert (25).

1.5.8 Die EU-Agrarkommissarin

Die Landwirtin und ehemalige dänische Landwirtschaftsministerin Mariann Fischer Boel ist seit 2004 Agrarkommissarin der Europäischen Union. In dieser Funktion ist sie auch für die Reform der europäischen Zuckermarktordnung zuständig.

Ihre Ziele in Bezug auf die Reform der Zuckermarktordnung sind, dass der europäische Zuckersektor eine stabile Zukunft behält und in Zukunft den Regeln der WTO entspricht. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Zuckerwirtschaft soll durch die Reform gestärkt werden. Gleichzeitig sollen die Kosten der ZMO für den EU-Agrarhaushalt möglichst gesenkt werden. Darüber hinaus soll auch der Zuckersektor in Einklang mit der Europäischen Gemeinsamen Agrarpolitik gebracht werden.

Ihre Haltung zur ZMO-Reform drückt sie so aus: "Man muss einen kranken Ast abschlagen,

bevor der ganze Baum befallen wird." (I say: if a branch must be cut from the tree, better to cut it cleanly, and cut it soon – before the storm comes. We know that the tree will be healthier for it in the long run.)
(22.6.2005 vorm EU-Parlament)

"Ich habe aber auf eine ehrgeizige Reform gedrängt, weil dies der einzige Weg ist, die erfolgreiche Zukunft dieses Sektors zu sichern. Das Festhalten am Status quo hätte in einigen Jahren verheerende Folgen gehabt." (Eröffnungsrede Grüne Woche 2006)

"Nach unseren Erkenntnissen ist das derzeitige System zum Scheitern verurteilt, wenn es weiterläuft wie bisher. Aus dem von uns geplanten Richtungswechsel wird ein neues System hervorgehen, das verschlankt und ausgewogener ist, das mit unseren internationalen Verpflichtungen im Einklang steht und besseres Rüstzeug für den Wettbewerb bietet."
(Treffen mit CDU/CSU-Landwirtschaftsministern 14.6.2005)

1.5.9 Die Regierungen der EU-Länder (über den Agrarministerrat)

Fast alle EU-Länder – außer Estland, Luxemburg, Malta und Zypern – produzieren Zucker. Die Produktionsbedingungen und Produktionskosten variieren jedoch aus verschiedenen Gründen (Naturraum, Betriebsgröße, etc.) innerhalb der EU. Länder am (topographischen) Rand Europas haben meist höhere Produktionskosten als zentraleuropäische Staaten. Dementsprechend verfolgen sie bei der Reform der Zuckermarktordnung unterschiedliche Ziele.

Beispiel 1: „Verlierer“ der ZMO-Reform ("Randstaaten", z.B. Finnland, Italien, Irland)

Manche Regionen der EU, zum Beispiel in Finnland, Italien oder Irland, sind klimatisch betrachtet keine optimalen Standorte für den Anbau von Zuckerrüben. An diesen Standorten sind die Produktionskosten für Zucker weit höher als an günstigeren Standorten wie zum Beispiel in Frankreich oder Deutschland. In den klimatisch benachteiligten Regionen können die Produktionskosten kaum gesenkt, kann die Zuckerproduktion nicht effizienter werden. Dennoch sind diese Staaten daran interessiert, die Zuckerproduktion in ihren Regionen zu erhalten. Sie fordern, dass die EU die Zuckerproduktion in allen Staaten erhalten soll. Sie wollen, dass die Überschüsse von den Ländern abgebaut werden, die überschüssigen Zucker erzeugen (zum Beispiel Frankreich und Deutschland). Für Importe aus Drittstaaten soll es ein Quotensystem geben. Innerhalb der EU sollen Zuckerquoten nicht handelbar sein.

Beispiel 2: „Gewinner“ der ZMO-Reform

In Deutschland sowie in Frankreich und Polen sind die größten Rübenzuckererzeuger der EU beheimatet. Die Produktionskosten liegen hier im europaweiten Vergleich relativ niedrig. Die Regierungen dieser Länder fordern, dass die europäische Zuckererzeugung international wettbewerbsfähig werden soll. Sie befürworten eine stärkere Marktorientierung des Zuckersektors. Die ZMO-Reform soll haushaltsneutral umgesetzt werden, also ohne dass zusätzliche Kosten anfallen. Innerhalb der EU sollen Zuckerquoten handelbar werden.

Die Position des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) als ein Vertreter der deutschen Regierung ist im Abschnitt 1.5.12 ausführlich aufgeführt.

1.5.10 Das EU-Parlament

Die 732 Abgeordneten des EU-Parlaments haben keinen direkten Einfluss auf die Agrarpolitik. Für diesen Bereich kommt das Anhörungsverfahren zur Anwendung. Das bedeutet, die Kommission legt einen Vorschlag für eine neue europäische Verordnung vor. Bevor die Verordnung in Kraft treten kann, muss das Parlament konsultiert werden. Das Parlament fordert häufig Änderungen am Kommissionsvorschlag, den die Kommission dann in einem geänderten Vorschlag aufnehmen kann. Über den Kommissionsvorschlag wird vom Agrarministerrat (alle Agrarminister der EU-Länder) entschieden. Dieser muss die Meinung des Parlaments zur Agrarpolitik nicht berücksichtigen, fordert es jedoch grundsätzlich zur Abgabe einer Stellungnahme auf (25).

Die Änderungsvorschläge des Parlaments zur Reform der Zuckermarktordnung (ZMO) betreffen unter anderem das Preissystem, die Entschädigungen sowie die Interessen der AKP-Staaten.

Das Parlament fordert eine geringere und langsamere Senkung der Zuckerpreise. Das Parlament sieht die Gefahr, dass durch die Preissenkung die Zuckerproduktion in Teilen der EU zum Erliegen kommt, ohne dass die Verbraucher von niedrigeren Preisen profitieren würden.

Das Parlament regt die Einrichtung eines Sonderfonds an, mit dessen Hilfe diejenigen, die dies wünschen, zu vernünftigen Bedingungen aus diesem System aussteigen können, z.B. durch den freiwilligen Verkauf von Quoten an die Europäische Union zu attraktiven und zeitlich stufenweise sinkenden Preisen über einen festgelegten Zeitraum. Außerdem fordert das EU-Parlament, den AKP-Staaten des Zuckerprotokolls bei der Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Verbesserung ihrer Fähigkeit zur Diversifizierung ihrer Wirtschaft behilflich zu sein (26).

1.5.11 Die Parlamente der einzelnen EU-Staaten

Die Parlamente der EU-Staaten haben auf Entscheidungen zur Reform der Zuckermarktordnung (ZMO) keinen direkten Einfluss. Die Parlamentarier geben lediglich Empfehlungen an ihre Regierungen ab.

Die Meinungsbildung in den Parlamenten erfolgt im Kontakt mit unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Interessengruppen. Landwirte und Zuckerindustrie sind auf deutscher wie auch auf europäischer Ebene politisch sehr gut organisiert. Ihre Lobbyisten-Organisationen (z.B. die WVZ – Wirtschaftliche Vereinigung Zucker) sind sehr bemüht, auf die politische Meinungsbildung in Berlin und Brüssel Einfluss zu nehmen. Das Gleiche gilt für die Nahrungsmittelindustrie, insbesondere die Hersteller von Erfrischungsgetränken (z.B. IZZ – Info Zentrum Zuckerverwender, WAFG – Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V.).

Beispiel1: Der Deutsche Bundestag

Der Deutsche Bundestag hat sich wiederholt mit der Reform des Zuckermarktes beschäftigt. Der Landwirtschaftsausschuss des Bundestages hat am 08. November 2004 eine Anhörung zur Reform der Zuckermarktordnung durchgeführt. Abgeordnete von CDU/CSU und FDP schlugen vor, die ZMO solle weitgehend unverändert fortgeschrieben werden. Diesen Vorschlag hat der Landwirtschaftsausschuss des Bundestages jedoch abgelehnt. Der 15. Deutsche Bundestag hat sich gegen eine nahezu unveränderte Fortschreibung des Status quo auf dem europäischen Zuckermarkt ausgesprochen.

1.5.12 Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Das BMZ befürwortet, ebenso wie die anderen Bundesministerien, die Reform der Zuckermarktordnung. Obwohl das Zuckerprotokoll oftmals als Instrument zur Entwicklungszusammenarbeit deklariert wird, hat es aus Sicht des BMZ kaum positive Impulse für die AKP-Staaten gebracht – im Gegenteil: In vielen dieser Länder haben die hohen Quoten und Garantiepreise des Zuckerprotokolls nicht nur zu einer starken Abhängigkeit vom Zuckerexport geführt, sondern auch dazu, dass die Gewinne in der Hand einiger weniger Familien oder Firmen blieben, ohne dass die Bevölkerung davon profitiert hätte. Das Zuckerprotokoll hat somit nicht zur Armutsminderung beigetragen. Außerdem führten die hohen Preise dazu, dass vielerorts eigentlich notwendige Investitionen in die Modernisierung der Zuckerfabriken ausblieben. Die Kosten der Zuckerproduktion sind daher in vielen Ländern heute zu hoch, um konkurrenzfähig zu sein.

Gerade diese Länder sind nun besonders hart von den geplanten Preissenkungen betroffen. Das BMZ unterstützt daher besonders die Pläne der EU für die vorgeschlagenen Begleitmaßnahmen, die den AKP-Staaten bei der Bewältigung der Folgen helfen sollen. Dabei ist sich die Bundesregierung einig, dass diese Maßnahmen aus dem EU-Agrarhaushalt bezahlt werden sollten, denn die Folgen gehen nach ihrer Ansicht auf die EU-Agrarpolitik zurück und sollten daher nicht aus dem Entwicklungshaushalt und somit zu Lasten anderer Entwicklungsprogramme der EU bestritten werden.

Eine Bewertung der Reformvorschläge ist für das BMZ dennoch schwierig: Obwohl die Reform notwendig ist, trifft sie die betroffenen Staaten hart. Einige von ihnen sind Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Teil dieser Staaten, z.B. Tansania, Sambia und Mosambik, sind aber zugleich LDC, die ab 2009 im Rahmen von EBA vollständig freien Marktzugang haben werden und vielleicht zu den wenigen echten Gewinnern der Reform zählen könnten, wenn sie Produktion und Export in die EU steigern. Auch Brasilien ist ein Partnerland des BMZ. Aus Sicht des BMZ ist daher die Zuckermarktreform in ihren möglichen Folgen für die AKP-Staaten und andere zuckerproduzierende Länder sehr unterschiedlich zu bewerten. Umso wichtiger aber ist es, dass es der EU gelingt, die AKP-Staaten durch die geplanten Begleitmaßnahmen bei der Bewältigung der Folgen zu unterstützen. Besonders setzt sich das BMZ dafür ein, Zuckerrohr zukünftig für die Gewinnung von Bioethanol, und damit für eine nachhaltige Energiegewinnung zu nutzen, die vielleicht die Abhängigkeit der Länder von teuren Ölimporten reduzieren helfen kann.