

Die Zuckermarktreform der EU und ihre Konsequenzen

Herausgeber:

Forum Umwelt & Entwicklung

Am Michaelshof 8-10
53177 Bonn
Telefon: 0228-359704
E-Mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Ev. Entwicklungsdienst EED

Ulrich-von-Hassell-Str. 76
53123 Bonn
0228-8101-0
eed@eed.de
www.eed.de

Misereor

Mozartstr. 9
52064 Aachen
0241-442192
postmaster@misereor.de
www.misereor.de

Oxfam Deutschland

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin
Telefon: 030-4285-0621
E-Mail: info@oxfam.de
Internet: www.oxfam.de

Worldwide Fund for Nature, WWF

Rebstöcker Str. 55
60326 Frankfurt
069-791-440
info@wwf.de
www.wwf.de

Verantwortlich:

Jürgen Maier, Forum Umwelt & Entwicklung

Autoren:

Rudolf Buntzel, Evangelischer Entwicklungsdienst EED
Tanja Dräger de Teran, WWF

Unser besonderer Dank gilt Angela Müller, die die erste Version eines Grundmanuskripts erstellt hat, und Christin Schipmann, die immer anregende Kommentare geleistet hat. Außerdem haben wir viele Anregungen durch Francisca Jerosch erhalten, die uns mit Ihrer Diplomarbeit viel zugearbeitet hat.

Layout:

Bettina Oehmen

Druck:

Knotenpunkt, Buch

Bonn 2006

Inhalt

Verzeichnis: Abbildungen, Tabellen, Boxen	4
1. Die neue Zuckermarktordnung der EU	6
2. Wie haben sich die Reformvorschläge verändert?	12
3. Was wird die Reform kosten und wen wird sie belasten?	14
4. Viele Fragen sind offen geblieben und relevant für die Umsetzungsbeschlüsse?	18
5. Wer sagte was zu den Reformvorschlägen?	19
6. Werden mit der Reform die subventionierten Exporte effektiv beendet?	24
7. Ist Bioethanol ein Ausweg?	29
8. Wird die Rübe durch die allgemeinen Umwelt- auflagen der EU-Agrarreform "grüner"?	32
9. Welche Auswirkungen sind in Europa zu erwarten?	36
10. Haben unsere Zuckerexporte wirklich geschadet?	40
11. Welche Auswirkungen hat die Reform auf die Entwicklungsländer	44
12. Wird die EU in Zukunft von billigem Auslands- zucker überrollt?	52
13. Ist die "offene Flanke" "EBA" für die europäische Zuckerwirtschaft wirklich eine Gefahr?	57
14. Was sind die "Nationalen Aktionspläne" der EU für die AKP-Zuckerproduzenten, und wie sind sie einzuschätzen?	62
15. Leistet Zucker einen Beitrag zu "nachhaltiger Entwicklung" im Süden?	68
16. Welche Herausforderungen kommen mit den "Wirt- schaftsabkommen" (EPA) zwischen der EU und den AKP- Ländern auf das Zuckerhandelsregime zu?	73
Anhang 1: Fallstudie Uganda	78
Anhang 2: LDC und AKP-Staaten im Überblick	82
Anhang 3: Abgrenzung EPA-Regionen und bestehende Wirtschaftszusammenschlüsse im östlichen und südlichen Afrika	83
Literatur	84

Verzeichnis: Abbildungen, Tabellen, Boxen

Abbildungen

- Abbildung 1:* Absenkung der Zuckerpreise durch die EU-Reformbeschlüsse
- Abbildung 2:* Einnahmen und Ausgaben pro Tonne Zucker zur Umstrukturierung
- Abbildung 3:* Zuckerexporte und Subventionszahlungen der EU
- Abbildung 4:* Bioethanolerzeugung je ha
- Abbildung 5:* Energiebilanz von Ethanol im Vergleich zu Benzin
- Abbildung 6:* Übersicht über Cross-Compliance
- Abbildung 7:* Der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand
- Abbildung 8:* Wo gingen die EU-Zuckerexporte hin?
- Abbildung 9:* Weltmarkteffekte
- Abbildung 10:* Produktionskosten, 2004
- Abbildung 11:* Produktionskosten in Prozent der durchschnittlichen EU-Produktionskosten
- Abbildung 12:* Gesamt-Zuckerproduktion der LDC, die für 385 Euro liefern können (2003)
- Abbildung 13:* Zuckerproduktion in den LDCs, 1996/97 – 2003/04
- Abbildung 14:* Maximale Exporte der LDC bei einer jährlicher Steigerung um 25 %
- Abbildung 15:* LDC und AKP-Staaten im Überblick
- Abbildung 16:* Abgrenzung EPA-Regionen und bestehende Wirtschaftszusammenschlüsse im östlichen und südlichen Afrika.

Tabellen

- Tabelle 1:* Preissenkungsbeschlüsse bei Zucker durch den EU-Ministerrat
- Tabelle 2:* Grundlinien der unterschiedlichen Vorschläge zur Zuckermarktreform durch die EU
- Tabelle 3:* Voraussichtliche Kosten der Zuckermarktordnung in Mio. Euro
- Tabelle 4:* Positionen der Mitgliedsländer im September 2005
- Tabelle 5:* Berechnungen über die möglichen betriebswirtschaftlichen Folgen einer Reform
- Tabelle 6:* AKP-Zuckerprotokollquoten
- Tabelle 7:* Anteil der (EU-)Zuckerexporte an Gesamtexporten und dem BIP
- Tabelle 8:* Eingruppierung der Zuckerwirtschaft von LDC-Ländern nach ihrer Konkurrenzfähigkeit
- Tabelle 9:* EU-Einfuhrzoll am Beispiel Brasiliens
- Tabelle 10:* Auswirkungen der Reformmaßnahmen auf Produktion, Export und Importe
- Tabelle 11:* Nettotransferverlust auf Grund der EU-Preissenkung für Zucker
- Tabelle 12:* Anteile der verschiedenen EPA-Regionen an der gesamten AKP-Zuckerproduktion und -exporten (2000-04)
- Tabelle 13:* AKP-Länder und EPA-Regionen
- Tabelle 14:* Zuckerproduzierende Länder, die eventuell zusätzlichen Marktzugang durch EPAs erhalten

Boxen

- Box 1:* Das Zuckerprotokoll des Vertrags von Cotonou zwischen EU und den AKP-Ländern
- Box 2:* Das Abkommen von Cotonou ...
- Box 3:* Die EBA-Initiative für Zucker – „Alles außer Waffen“ („Everything but Arms“)
- Box 4:* Die EBA-Initiative „Alles außer Waffen“ und die Reform der ZMO
- Box 5:* EU ZMO-Reform und Swasiland
- Box 6:* Soziale Bedingungen im Zuckersektor in Brasilien
- Box 7:* Einige Beispiele von sozialen Leistungen afrikanischer Zuckerplantagen
- Box 8:* Anbauverbände in Tansania

1. Die neue Zuckermarktordnung der EU

Reform 2006

In der EU werden Produktion und Handel mit Zucker durch die seit 1968 bestehende Zuckermarktordnung (ZMO) geregelt. Da diese im Juni 2006 ausläuft, stand eine Entscheidung über die Fortführung oder eine neue Verordnung unausweichlich an.

Ein weiterer Faktor für den Reformbedarf entstand durch das im Mai 2005 gefällte Schiedsurteil der Welthandelsorganisation (WTO), in welchem festgestellt wurde, dass die europäische Subventionspolitik für Zucker gegen WTO-Regeln verstößt (vgl. Kapitel 6).

Im November 2005 hat der EU Agrar-Ministerrat getagt und auf der Basis vorheriger Entwürfe und einem über Jahre andauernden intensiven Diskussionsprozess einen Beschluss zur Zuckermarktreform gefasst. Das EU-Parlament hatte seine Stellungnahme zu dem Entwurf im Januar 2006 abgegeben. Damit war der Weg frei für die Verabschiedung, die dann am 20. Februar 2006 erfolgte. Die neue Ordnung wird im Juli 2006 in Kraft treten und von 2006 bis 2015 Gültigkeit haben.

Die wesentlichen Aspekte der neuen Zuckermarktordnung sollen im Folgenden dargestellt werden.

Ziele

Als Ziele nennt die EU-Kommission vorrangig die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Zuckersektors und die Vereinbarkeit der Zuckermarktordnung mit dem allgemeinen Reformprozess der EU-Agrarpolitik. Ein möglicher Preisverfall soll abgewendet und den Erzeugern langfristige Rahmenbedingungen

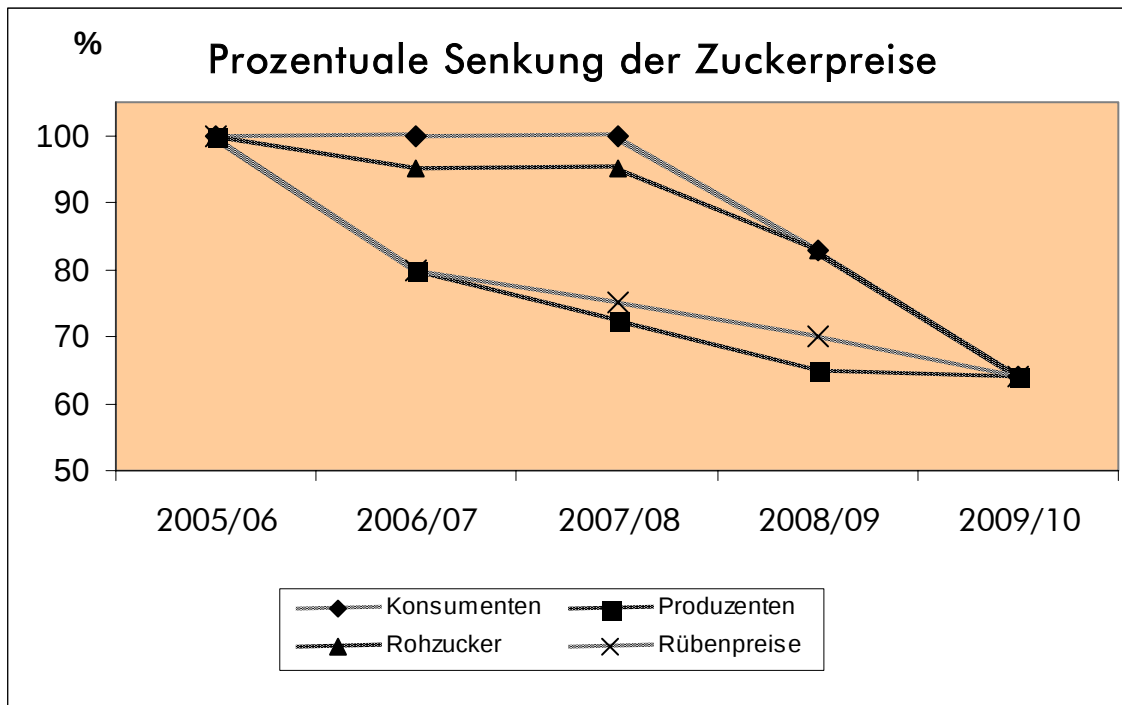
gesichert werden. Darüber hinaus soll die Produktion gesenkt werden, um Produktion und Absatz in ein Gleichgewicht zu bringen. Durch dieses Ziel wird dem Beschluss des WTO Panels nachgekommen und die Verpflichtungen des WTO-Agrarvertrags von 1995 eingehalten.

Senkung der Preise

Wie nebenstehende Abbildung 1 zeigt, sollen die Verbraucherpreise für Zucker um 36% gesenkt werden, aber erst ab 2008. Dieser Referenzpreis soll nicht unterschritten werden. Bis zum Jahr 2009/10 wird noch ein Interventionssystem erhalten bleiben, wobei der Interventionspreis nur bei 80% des Referenzpreises des Folgejahres liegt und die Interventionsmenge auf 600.000 t beschränkt ist. Eine zusätzliche Preiskürzung stellt die Produktionsabgabe von 12 Euro/t ab dem Jahr 2007/08 dar, die je zur Hälfte von Bauern und Industrie getragen wird. Sie gilt für den gesamten Quotenzucker und Isoglucose.

Für die „am wenigsten entwickelten Staaten“ (sog. LDC = Least Developed Countries) und AKP¹-Staaten wird der Preis für den von ihnen in die EU exportierten Rohrzucker ebenfalls um 36% gesenkt, allerdings findet die Preissenkung mit einer zeitlichen Verzögerung statt, wodurch der momentane Rohrzuckerpreis zwei weitere Jahre fast stabil gehalten wird.

¹ LDC- Staaten sind die „am wenigsten entwickelten Länder“ mit einem pro-Kopf Bruttoinlandsprodukt von durchschnittlich unter 900 \$ in 3 Jahren; dazu kommt noch ein Indikator der wirtschaftlichen Verwundbarkeit, einer zum Grad der „menschlichen Entwicklung“ und eine maximale Einwohnerzahl von 75 Mio. Menschen. Die UN vergibt den Status. Es befinden sich 50 Länder in dieser Kategorie.. AKP-Staaten sind diejenigen Staaten in Afrika, der Karibik und der Pazifikregion, die mit der Europäischen Union ein spezielles Abkommen über Entwicklungszusammenarbeit abgeschlossen haben. Es handelt sich um ehemalige europäische Kolonien. Siehe dazu Anhang 2/Abbildung 15.

Abb. 1: Absenkung der Zuckerpreise durch die EU-Reformbeschlüsse**Tabelle 1: Preissenkungsbeschlüsse bei Zucker durch den EU-Ministerrat**

	2006/07 €/t	2007/08	2008/09	2009/10	ab 2010/11
Konsumenten	631.9	631.9	541.5	404.4	404.4
Produzenten	505.5	458.1	410.7	404.4	404.4
Umstrukturierungsabgabe	126	173.8	113.3	0	0
Rohzucker²	496.8	496.8	448.8	335.2	335.2
Rübenpreis	32.86	29.78	27.83	26,29	26,29
Preissenkungseffekt bei Verbrauchern	0 %	0 %	17,1 %	36 %	36 %
Preissenkungseffekt bei Rohrzucker (Rohzucker)	5 %	5 %	17.1 %	36 %	36 %
Preissenkungseffekt bei europ. Erzeugern	20 %	27.5 %	35 %	39 %	39 %
Umstrukturierungshilfe	730 €/t	730	625	520	0
Produktionsabgabe Quotenzucker		12 €/t	12 €/t	12 €/t	12 €/t

Quelle: Council of the European Union, DS 658/2/05 Rev. 2, Sugar Reform Final, Presidency Compromise in Agreement with the commission, Brussels 24 Nov. 2005, korrigiert um die Ministerratsbeschlüsse vom 20. Feb. 2006.

² Rohzucker ist so gut wie identisch mit Rohrzucker, der aus den Entwicklungsländern mit Handelspräferenzen kommt.

Quoten

Die bisherige Unterteilung in A- und B-Quoten entfällt; beide Mengen werden zusammengefasst und gleich gehandelt. EU-Länder, die bisher C-Zucker erzeugt haben³, können bis 1,1 Mio.t zusätzliche Quoten erhalten, müssen dafür aber der EU einen Preis in Höhe der Umstrukturierungshilfe von 730 Euro/t pro Tonne zahlen. Deutschland hat aus diesem Kontingent eine Kaufoption von 238.560 t zugewiesen bekommen. Die anderen zuckererzeugenden Mitgliedsstaaten⁴ können bis zu je 10.000 t Zusatzquote erwerben. Italien, Litauen und Schweden können noch zusätzliche Quoten erhalten. Diese Maßnahmen stellen eine reine Kompensationsmaßnahme für die Verliererstaaten dar. Die Quote für Isoglucose an bisher existierende Unternehmen soll um 300.000 t erhöht werden.

Mit der Inkraftsetzung der neuen Zuckermarktordnung führte die Kommission eine Quotenkürzung schon für die Anbausaison 2006/07 von 2,5 Mio. t ein, und behielt sich die Option vor, im Jahr 2008/09 nochmals die Quoten um maximal 10 % zu kürzen (Artikel 11, ZMO). Diese Quotenkürzung geht auf Drängen Deutschlands zurück. Begründet wird diese Maßnahme mit den enormen Überschüssen, die sich auf Grund der guten Ernte der vergangenen Jahre und der noch gültigen Interventionsregelung angesammelt haben sowie der bevorstehenden Exportbeschränkung auf Grund des WTO-Urteils. Eine Verschiebung der Beseitigung des Lagerüberhangs wäre eine Belastung für die neue Zuckermarktordnung und hätte Verfahrensnachteile.⁵ Die Kommission verteilte diese Quotenkürzung nach einem politischen Verfahren, um damit eine qualifizierte

Mehrheit im EU-Ministerrat für die Verabschiedung der Reform zustande zu bringen, denn der Widerstand einiger Verliererstaaten der Reform gegen das ganze Reformkonzept hielt unvermindert an. Der Kompromisstext zur Reform vom November 2005 ermächtigte die Kommission zur Quotenkürzung während der Übergangszeit. Der Verteilungsschlüssel, der in Anwendung gebracht wurde, geht zu Lasten der Länder mit einem hohen B-Zuckeranteil, also u.a. auch zu Lasten von Deutschland.

Ausgleichszahlungen

Die europäischen Zuckerbauern werden im Durchschnitt für 64,2 % ihrer Verluste, die durch die Preissenkung entstehen, entschädigt. Grundlage ist die vertraglich gesicherte Quotenmenge, die ein Betrieb vor dem 30. Juli 2006 besaß. Eine Unterscheidung in A- und B-Quoten erfolgt nicht mehr. Die Ausgleichszahlungen werden in Form von entkoppelten Betriebsprämien gewährt, d.h. sie sind von der Produktion entkoppelt. Damit ist der Bauer nicht mehr verpflichtet, weiterhin Zuckerrüben anzubauen, um seine ihm zugewiesenen Anspruchsrechte einzulösen. Die Ausgleichszahlungen sind, wie die anderen Betriebsprämien auch, an die Einhaltung von Cross-Compliance gebunden (siehe Kapitel 8).

Die Ausgleichszahlungen werden in das in Deutschland gewählte „Kombinationsmodell“⁶ eingehen, welches einen gleitenden Übergang von betriebsindividuellen Zahlungen zu einheitlichen regionalen Flächenprämien bis 2013 vorsieht. Dadurch werden auch alle anderen Landwirte einer Zuckeranbauregion zunehmend von den Ausgleichszahlungen der Zuckerbauern mit profitieren, während deren Zuckerprämien bis 2013 langsam „abschmelzen“ (sog. „Gleitflug“). Die Einführung der betriebsindividuellen Ausgleichsvolumen erfolgt in den Jahren 2007 bis 2009 in vier Schritten,

³ Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Tschechische Republik, d.h. sehr wettbewerbsfähige Regionen, die durch den Wegfall der C-Rüben überdurchschnittlich verlieren.

⁴ Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn

⁵ vgl. Agra-Europe, 6/06, 6.2.06, S. 9/10 Europa-Nachrichten

⁶ vgl. Referentenentwurf des Bundeslandwirtschaftsministerium zur Änderung des Betriebsprämien Durchführungsgesetzes, Agra-Europe, 7/06, 13. Feb. 2006, Sonderbeilage

analog zu der stufenweisen Senkung der Mindestpreise für Zuckerrüben.

In europäischen Ländern mit einem sehr starken Rückgang der Zuckerproduktion (diejenigen, die mehr als die Hälfte ihrer Quoten verlieren) können zusätzlich noch „gekoppelte“ Zahlungen in Höhe bis zu 30 % des Preisverlustes für einen Übergang von 5 Jahren gewährt werden. Diese sind ebenfalls an die bisherige Erzeugermenge pro Betrieb gebunden. Außerdem gibt es für einige Regionen extra Zugeständnisse in Form der „Diversifizierungshilfen“.

Die Mittel für die Ausgleichszahlungen werden im Wesentlichen aus dem Wegfall der bisherigen Exportsubventionen aufgebracht, d.h. besonders den Mitteln für den Reexport des AKP-Zuckers. (vgl. Kapitel 3)

An AKP-Staaten und LDC gehen keinerlei Ausgleichszahlungen, nur das Versprechen auf zusätzliche zuckerbezogene Entwicklungshilfe (vgl. Kapitel 14).

Industriezucker / Biokraftstoffe

Die günstige Versorgung der Chemischen Industrie mit Zucker soll sichergestellt werden. Der „Industriezucker“ fällt nicht unter die Quotenregelung. Im Ausnahmefall können sogar zollfreie Importe gewährt werden. Zudem wird für die Rübenbauern eine Energiepflanzenprämie in Höhe von 45 Euro/ha eingeführt. Diese wird gewährt, wenn Rüben für die Produktion von Biokraftstoffen statt für die Zuckerproduktion angebaut werden und die Bauern einen entsprechenden Abnehmervertrag vorweisen können. Bisher beträgt dieser Markt rd. 500.000 t. Er könnte bei einem hohen Ölpreis erheblich anwachsen. Diese Verwendung mag eine attraktive Alternative für die Regionen darstellen, die bisher viel C-Zucker angebaut haben.

Rohzuckerraffinerien

Bis auf eine kleine Menge kommt Rohrzucker nur als Rohzucker in die EU. Die Raffinerien, die bisher den Rohzucker aus den AKP-Staaten verarbeitet haben, werden auch für die nächsten 3 Jahre das

Monopol auf die Rohzuckerverarbeitung beibehalten. Danach wird dieses Monopol fallen. Jede europäische Zuckerfabrik kann dann in die Rohzuckerverarbeitung einsteigen, was für sie lukrativ sein könnte, um die teuren Fabrikanlagen in Europa auch in der Zeit außerhalb der „Erntekampagne“ zu nutzen. Dadurch entstehen etwas attraktivere Wettbewerbsverhältnisse für die zuckerexportierenden AKP- und LDC-Länder. Fraglich ist allerdings, ob arme Entwicklungsländer sich die sehr kapitalaufwendige Raffinerierung von Roh- zu Weißzucker leisten können. Zuckerfabriken, die von Rüben- auf Rohzuckerverarbeitung umsteigen, erhalten keine Umstrukturierungshilfe.

Umstrukturierungsregelung

Ziele

Die Umstrukturierungsregelung verfolgt folgende Ziele:

- Weniger wettbewerbsfähigen Erzeugern sollen Anreize zur Aufgabe angeboten werden.
- Die sozialen und ökologischen Auswirkungen von Fabrikschließungen sollen abgefedert werden.
- Die am stärksten betroffenen Gebiete werden bei der Umstrukturierung unterstützt.

Umstrukturierungshilfe

Die Umstrukturierungsregelung bietet den Zuckerfabriken die Möglichkeit, Beihilfezahlungen zu beantragen, wenn sie ihre Produktion senken, ihre Quoten zurückgeben oder Fabriken ganz oder teilweise stilllegen bzw. abbauen. Die Quoten können nur in einem Zeitraum von vier Jahren zurückgegeben werden. Einen zusätzlichen Anreiz zur möglichst schnellen Abgabe von Quoten bietet das Konzept der jährlich sinkenden Beihilfezahlungen. Während die Beihilfezahlung pro zurückgegebener Quote in den ersten beiden Jahren noch 730 Euro je Tonne beträgt, verringert sie sich

im dritten Jahr auf 625 Euro und im letzten Jahr auf 520 Euro je Tonne. Die Hilfe wird nur bei Einhaltung bestimmter Auflagen gegeben, wie z.B. Umweltsanierung des Geländes, Sozialpläne mit Umschulungsprogrammen für die Zuckerfabrikarbeiter oder Personalumsetzungsprogramme. Diese Auflagen sind von den Mitgliedsstaaten zu überwachen. Wenn eine Fabrik ganz geschlossen wird, wird der volle Betrag ausgezahlt. Bei teilweiser Schließung wird nur ein Anteil von 35% gewährt. Werden in Zukunft verarbeitende Produkte aus Rüben erzeugt, die nicht unter die Zuckermarktordnung fallen, wie z.B. Bioethanol, erfolgt der Absatz außerhalb der Quoten. Werden Quoten im gleichen Umfang zurückgegeben, beträgt die Beihilfezahlung 75% des Satzes pro Tonne.

Als Entschädigung für in der Vergangenheit getätigte Investitionen müssen mindestens 10% der Beihilfezahlungen an Bauern und an die Lohnunternehmungen (Maschinenverleih, Rübentransportfirmen) weitergeleitet werden. Dieser Anteil kann von Mitgliedsländern erhöht werden. Außerdem haben die Mitgliedsländer die Möglichkeit, in die Umstrukturierung gestaltend einzugreifen, z.B. indem sie zusätzliche Sozial- oder Umweltauflagen einführen.

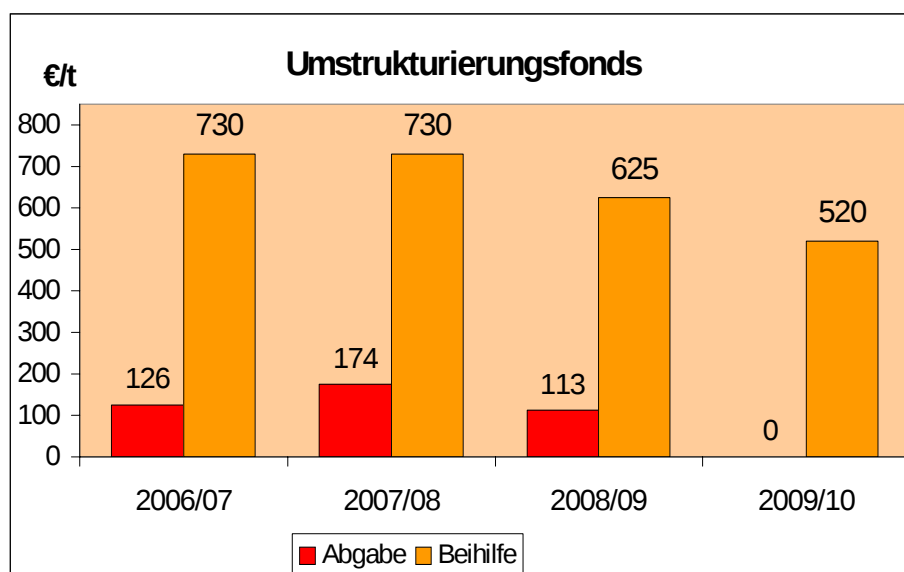
Diversifizierung

Zusätzlich zu den Beihilfezahlungen kann noch eine Umstrukturierungshilfe für Diversifizierungsmaßnahmen in einer betroffenen Region bereitgestellt werden. Dies gilt für einen Übergangszeitraum von 2006 bis 2010. Europäische Regionen, die über die Hälfte ihrer Quoten abgeben, können noch 50% mehr Diversifizierungsmittel erhalten; bei über drei Viertel Reduktion der Zuckerproduktion können sogar 75% mehr Mittel zu diesem Zweck gewährt werden. Diese zusätzlichen Geldmittel können sowohl für regionale Diversifizierungsmaßnahmen als auch für zusätzliche Ausgleichszahlungen an die Betroffenen verwendet werden. Die Gesamtausgaben für diesen Zweck sind auf 15 % des Umstrukturierungsfonds begrenzt.

Finanzierung des Umstrukturierungsfonds

Die Umstrukturierungshilfe wird aus einem neu eingerichteten Umstrukturierungsfond gezahlt. Der Umstrukturierungsfond speist sich aus einer neuen Abgabe, einer Art Zuckersteuer. Auf jede Tonne produzierten Weißzucker erhebt die EU eine Abgabe in Höhe von 126,4 Euro im ers-

Abb. 2: Einnahmen und Ausgaben pro Tonne Zucker zur Umstrukturierung



ten, 173,8 Euro im zweiten und 113,3 Euro im dritten Jahr. Die Abgabe wird bei der Zuckerindustrie erhoben. (vgl. Tab. 1). Die Raffinerien, die Rohzucker aus den Entwicklungsländern verarbeiten, zahlen nur im dritten Jahr eine verminderte Abgabe.

Zusätzliche Finanzmittel für die Umstrukturierungshilfe, außer den Einnahmen von dieser Abgabe, sind nicht vorgesehen. Das könnte dazu führen, dass manche Anträge auf Quotenrückgabe und auf Diversifizierungshilfe leer ausgehen. Um die von der EU für nötig gehaltenen 6,4 Mio. t Quote aufzukaufen, also die EU-Zuckerproduktion um diese Menge zurückzuführen, werden die eingenommenen Mittel aus der Abgabe reichen.

Wenn eine durchschnittliche Zuckerfabrik (150.000 t Produktionskapazität pro Jahr) schließt, wird sie also in den ersten Jahren einen Ausgleich in Höhe von 110 Mio. Euro von der EU erhalten. Diese Regelung wird von vielen als großzügig bezeichnet. Entsprechende Angebote macht der Staat anderen Branchen kaum. Vor allem in den marginalen Gebieten des Zuckerrübenanbaus in Europa stellt die Umstrukturierungshilfe ein sehr attraktives Angebot zur Produktionsaufgabe dar.

Der Umstrukturierungsfond ist Teil des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Die befristeten Umstrukturierungsabgaben müssen zweckgebunden dem Umstrukturierungsfond zugewiesen werden.

Anreize zur schnellen Umsetzung

Die Umstrukturierungsregelung bietet Anreize zur schnellen Reaktion durch:

- zeitliche Begrenzung und schrittweise Reduzierung der Beihilfezahlungen (Rauskaufaktion);
- Druck von Seiten der Bauern: → Bauern deren Fabriken schon im ersten Jahr schließen, sollen durch zusätzliche Zahlungen (4,68 Euro/t Rüben entsprechend ca. 33 Euro/t Weißzucker) entschädigt werden.
- angedrohte Quotenkürzung, wenn bis 2010 nicht 6,4 Mio.t Quoten abgegeben werden.

Umstrukturierung in Entwicklungsländern

Die AKP-Staaten werden im Rahmen von nationalen Aktionsplänen (vgl. Kapitel 14) bis 2013 unterstützt. Für LDC gibt es keinerlei Unterstützung.

Fazit

- Die Zuckermenge in der EU wird durch eine starke Preiskürzung und eine großzügige Rauskaufaktion von Quoten bzw. Zuckerfabriken gesenkt.
- Die Wettbewerbsfähigkeit wird gestärkt, denn die kostengünstigsten Standorte werden kaum von dem freiwilligen Quotenverkauf Gebrauch machen; sie erhalten noch zusätzlich 1,1 Mio. Quoten zum Ankauf angeboten.
- Für die weniger konkurrenzfähigen Regionen ist das Rauskaufprogramm der EU äußerst attraktiv. Mit den anderen Hilfen zusammen kommen auch diese Gebiete vergleichsweise glimpflich davon.
- Für Bauern gibt es Ausgleichszahlungen in Höhe von 64,2 % der Verluste, in manchen Regionen auch mehr.
- AKP-Staaten werden – was die Preissenkung und Abgaben anbelangt - in den ersten Jahren „relativ“ verschont, erleiden aber auch hier Verluste. (Was Mengen und Kompensation betrifft, vgl. Kapitel 11 und 14)
- Die LDC-EBA-Länder erhalten keinen Ausgleich bzw. Unterstützung.

2. Wie haben sich die Reformvorschläge verändert?

Im Juli 2004 und Juni 2005 hatte die EU-Kommission Vorschläge zur Reform der Zuckermarktordnung vorgelegt. Im November 2005 hat dann der Agrar-Ministerrat darüber beraten und einen Entschluss gefasst, der im Wesentlichen eine Überarbeitung des Entwurfes vom Juni darstellt und erhebliche Kompromisse macht. Zugeständnisse gingen speziell an die Adresse der EU-Mitgliedsländer, die die Verlierer der Reform sein werden, und an die Zuckerwirtschaft. Der im Februar 2006 verabschiedete Text weist keine Änderungen mehr auf.

Im Folgenden sind die wichtigsten Veränderungen der Reformgestaltung zusammengefasst:

Vorschlag vom Juli 2004

Die Produktion sollte durch Quotenkürzung und eine - vergleichsweise moderate - Preissenkung gedrosselt werden. Der Vorschlag war noch nicht detailliert ausgearbeitet, sondern war eher als Diskussionsgrundlage angelegt.

Vorschlag vom Juni 2005

Der Schwerpunkt lag nun auf einer radikalen Preiskürzung. Die Preisreduzierung wurde bewusst so hoch angesetzt, um Importe in die EU von Entwicklungsländern,

die mit Handelspräferenzen ins Land kommen, unattraktiver zu machen und so in der EU selbst die Zuckermenge weniger stark reduzieren zu müssen (vgl. Kap. 11).

Ein Umstrukturierungsfond sollte Fabrik-schließungen in weniger konkurrenzfähigen Gebieten fördern. So sollte sowohl die Produktion gesenkt als auch die Wettbewerbsfähigkeit gefördert werden.

Beschluss vom November 2005

Der Grundidee nach wurde der Entwurf vom Juni 2005 übernommen. Jedoch gab es auf Drängen einzelner Mitgliedsländer und der Interessensverbände der Zuckerwirtschaft einige Veränderungen. Die Preiskürzung fällt wieder etwas moderater aus, die Ausgleichszahlungen sind erhöht. Ein abgeschwächter Interventionsmechanismus bleibt für den Übergang erhalten. Die Bauern werden an den Umstrukturierungshilfen beteiligt. Einige offene Fragen wurden präzisiert. Alles in allem ist der Text eine Nachbesserung zugunsten der Rübenbauern und der Zuckerwirtschaft in den EU-Ländern Deutschland, Frankreich, Niederlande, Belgien, Österreich, Großbritannien, Dänemark und Schweden. Für Entwicklungsländer mit Handelspräferenzen wurde durch den Verzicht auf die Umstrukturierungsabgabe in den ersten zwei Jahren eine Verbesserung erzielt.

Fazit

- Die Entwicklung ging von einer kombinierten Quoten- und Preiskürzung hin zu einer starken Preiskürzung und attraktiven Zahlungen für eine Rauskaufaktion.
- Durch die starke Preiskürzung fallen die Vorteile beim Export von Rohzucker für die Entwicklungsländer mit Handelspräferenzen weitgehend weg. Viele Entwicklungsländer mit Präferenzen werden keinen Zucker mehr liefern.
- Bei der Reformdiskussion haben sich Rübenbauern und Zuckerindustrie relativ durchgesetzt und Verbesserungen für sich erreicht
- Für LDC und AKP-Staaten gab es kaum Nachbesserungen. Ihre eigentlichen Forderungen blieben unberücksichtigt.

Tabelle 2: Grundlinien der unterschiedlichen Vorschläge zur Zuckermarktreform durch die EU

	Vorschlag Juli 04	Vorschlag Juni 05	Beschluss Nov. 05
Zeitraumen	Review 2008	bis 2015	bis 2015
Preisreduzierung	in zwei Schritten Zuckerpreis 33% Rübenpreis 37%	in zwei Schritten Zuckerpreis um 39% Rübenpreis um 41%	in vier Schritten Zuckerpreis 36%, Rübenpreis um 39%
Preisregelung	Referenzpreis	Referenzpreis	Referenzpreis, im Übergang Intervention, 80% des Referenzpreises, beschränkt auf 600.000 t
Quoten	Zusammenlegung A+B, Quotenkürzung über vier Jahre um 16%	Zusammenlegung A+B, 1 Mio. t zusätzliche Quoten für Produzenten von C-Zucker; Quote soll 730 Euro/t kosten;	Zusammenlegung A+B, 1,2 Mio. t zusätzliche Quoten; Die Quote soll 730 Euro/t kosten;
Chemie- und Pharmaindustrie	außerhalb der Quoten	außerhalb der Quoten; Prämien für Stilllegung; Energiepflanzenanbau prämienbegünstigt	außerhalb der Quoten; Energiepflanzenprämie von 45 Euro auf Stilllegungsflächen;
Quotenhandel zw. Mitgliedstaaten	zugelassen	nicht möglich	nicht möglich
Regulation Mengenschwankungen pro Wirtschaftsjahr	Private Lagerhaltung; Überschussübertragung auf Quoten fürs nächste Jahr	zusätzliche Marktrücknahme: Kommission kann Quoten für 1 Jahr kürzen	zusätzliche Marktrücknahme: Kommission kann Quoten für 1 Jahr kürzen; evtl. Sonderabgabe auf Überzucker
Umstrukturierungsregelung für Fabriken	Unterstützung bei Fabrik-schließungen; Laufzeit fünf Jahre	Zahlungen bei Fabrikschließungen pro abgegebener Tonne Quoten: 06/07: 730 Euro/t 07/08: 625 Euro/t 08/09: 520 Euro/t 09/10: 420 Euro/t	Zahlungen bei Fabrikschließungen pro abgegebener Tonne Quoten: 06/07: 730 Euro/t 07/08: 730 Euro/t 08/09: 625 Euro/t 09/10: 520 Euro/t
Beteiligung Bauern an Umstrukturierung		nein	min. 10 %
Abgabe zur Finanzierung Herauskaufaktion	keine	Beitrag auf alle Quoten für Süßungsmittel 06/07: 126 Euro/t 07/08: 91 Euro/t 08/09: 64 Euro/t	Beitrag auf alle Quoten für Süßungsmittel 06/07: 126 Euro/t 07/08: 174 Euro/t 08/09: 113 Euro/t
Produktionsabgabe der Erzeuger	keine	ab 07/08: 12 Euro/t Weißzucker	ab 07/08: 12 Euro/t Weißzucker
Ausgleichszahlungen	60% der Verluste durch Preis-Senkung als Betriebsprämie	60% der Verluste als Betriebsprämie	min. 64% der Verluste als Betriebsprämie
Anforderungen an Betriebsführung	Bindung der Ausgleichszahlungen an Cross-Compliance	Bindung der Ausgleichszahlungen an Cross-Compliance	Bindung der Ausgleichszahlungen an Cross-Compliance
Balkanstaaten	Zollkontingent	Zollkontingent	Zollkontingent
Ausgleich für AKP	Aktionsplan (vage)	Aktionsplan (vage), Rohzuckerimporte für ersten 2 Jahre ohne Umstrukturierungsabgabe	Aktionsplan (unverbindlich), Rohzuckerimporte für 2 Jahre ohne Umstrukturierungsabgabe und ohne Preissenkung, Verlust 5,1 % Zuschuss zu Raffinerierung

3. Was wird die Reform kosten und wen wird sie belasten?

Übergangsphase

Die Übergangsphase ist geprägt von den Maßnahmen zur Umstrukturierung (vgl. Kapitel 1). In den ersten beiden Jahren bilden sie den größten Ausgabenposten. Anschließend gewinnen dann die Ausgleichszahlungen an die Landwirte an Bedeutung. Wie in Kapitel 1 dargestellt, finanziert sich die Umstrukturierung durch eine dreijährige Abgabe auf den gesamten produzierten Zucker in der EU. Der Agrarhaushalt wird in dieser Zeit durch diese neuen Einnahmen und Ausgaben nicht aufgebläht, weil sie getrennt ausgewiesen werden. Diese Verschleierung bewirkt, dass sie von der Diskussion über den Agraranteil am EU-Haushalt ausgeblendet sein werden. Die Reform wird aber die Diskussion über die „Nettozahlerposition“ neuen Auftrieb geben, denn die reichsten europäischen Staaten sind die größten Profiteure der Reformmaßnahmen; zahlen tun aber alle (Zuckerkonsumenten in der EU). Das rechnerische Haushaltsdefizit der EU-Zuckermarktordnung wird aber dennoch größer sein als bisher. Einige Maßnahmen erfordern Kofinanzierung durch die Mitgliedsstaaten, z.B. bei bestimmten Diversifizierungsmaßnahmen, so dass auch deren nationalen Haushalte noch zusätzlich belastet werden (vgl. Kapitel 1). Die zusätzlichen Ausgaben, die durch den Ministerratsbeschluss im November hinzugekommen sind, vor allem die großzügigeren Hilfen für die Regionen und Erzeuger in den EU-Verliererländern, sollen durch die verzögerte Verbraucherpreissenkung und durch die erhöhte Abgabe im 2. Jahr finanziert werden.

Endphase

In 2010/11 wird die Übergangsphase abgeschlossen sein und die Situation sich stabilisiert haben. Im Folgenden wird eine Abschätzung des endgültigen Haushaltes vorgenommen.

Veränderung im Vergleich zur bestehenden Marktordnung

Nach der Reform werden nicht mehr die Exporterstattungen für Zucker die Hauptausgaben aus dem EU-Haushalt sein, sondern die Ausgleichszahlungen an die Bauern (vgl. Tabelle 3). Die Einnahmen und Ausgaben für die Umstrukturierung sind nicht einberechnet. Weitere Einnahmen entstehen bis zu diesem Zeitpunkt nur durch die Produktionsabgabe von 12 Euro pro Quote. Sie wird auf den gesamten Quotenzucker erhoben.

Haushaltsdefizit

Die Zuckermarktordnung läuft über den Agrarhaushalt der EU. Zur Vereinfachung der Darstellung werden in der Tabelle 3 die Posten der Zuckermarktordnung wie ein Haushalt betrachtet und nicht als Teil des Agrarhaushaltes. Die Einnahmen und Ausgaben für die Umstrukturierungshilfe sind nicht eingerechnet. Da es sich um zweckgebundene Mittel handelt, werden sie auch getrennt geführt. Die Umstrukturierungseinnahmen werden rd. 6,9 Mrd. Euro betragen, was gut und gerne ausreicht, um die anvisierten 6 Mio. t Zucker über die Rauskaufaktion und die vorgesehenen Diversifizierungshilfe für die stark betroffenen Regionen zu finanzieren.

Tabelle 3: Voraussichtliche Kosten der Zuckermarktordnung in Mio. Euro

	2000		ab 2010	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
Exporterstattungen		1 493 ^ψ		*210
Ausgleichszahlungen		0		1 542
sonstige Beihilfen		187		0
Lagerhaltung		316		unbekannt
Produktionsabgabe	798		**143	
sonstige Abgaben	365		0	
Gesamt	1 163	1 996	143	1 752
Nettokosten		833		1 609

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Berechnung nach Angaben der EU-Kommission

* Bei einem Weltmarktpreis von 220 Euro/t und der mengenmäßige Ausschöpfung der erlaubten 1,273 Mio.t Exporte (vgl. 3.).

** Zukünftige Quote der EU-25 von 18,3 Mio.t, abzüglich von 6,4 Mio.t aufgekauften Quoten

† Davon sind über 800 Mio. Euro Ausgaben für den Reexport von Präferenzsucker aus den AKP-Ländern.

Nach der Reform wird sich das Haushaltsdefizit der Zuckermarktordnung von 833 Euro auf 1609 Euro verdoppeln. Das Defizit nimmt zu, wenn die Weltmarktpreise sinken und dadurch die Exporterstattungen pro Tonne steigen, oder wenn mehr Quoten als erwartet abgegeben werden, wodurch wiederum die Einnahmen aus der Produktionsabgabe zurückgehen. Steigen die Weltmarktpreise, werden die Haushaltsdefizite erheblich geschmälert.

AKP-Staaten

Die Unterstützung der AKP-Staaten durch die sog. „Nationalen Aktionspläne“ sind nicht in dem Agrarhaushalt eingeplant. Die Gelder sollen aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden, d.h. sind Entwicklungshilfegelder, die mit anderen Entwicklungshilfemaßnahmen in Konkurrenz treten.

Wer zahlt die Zeche?

Wer für die immensen Kosten dieser Reform aufkommt, darüber wird kontrovers

diskutiert. Vermutlich tragen viele Gruppen einen Teil der Kosten. So gut wie jede dieser beteiligten gesellschaftlichen Gruppen hätte sich andere Regelungen zu ihren Gunsten gewünscht. Im folgenden hier einige Stellungnahmen:

Verbraucher:

Die Verbraucher zahlen den größten Teil der Umstrukturierungskosten, da die Preise erst im dritten Jahr von 632 Euro/t auf 524 Euro/t gesenkt werden, und dann auch nicht gleich im vollen Umfang wie die Erzeugerpreise (vgl. Tabelle 1), obwohl die Erzeugerpreise bereits im ersten Jahr gesenkt werden. Manche bezeichnen die Umstrukturierungsabgabe auch als „Zuckersteuer“. Tatsächlich herrscht zumindest beim Haushaltszucker, der 20 % ausmacht, ein harter Wettbewerb, der dazu führen wird, dass die Preissenkungen ohne staatliches Zutun sofort vollständig auf die Verbrauchspreise überwälzt würden. Ob die Zuckerindustrie auch die Produktionsabgabe, die ab 2007/08 fällig wird, auf die Verbraucher abwälzen kann, hängt davon ab, wie stark der Wettbewerb wirklich ist.

Viele halten es für unwahrscheinlich, dass die niedrigeren Preise, die nach dem Übergangszeitraum erreicht werden, tatsächlich an die Endverbraucher weitergegeben werden, da der meiste Zucker weiterverarbeitet und nicht direkt konsumiert wird.

Steuerzahler:

Die Reform belastet den EU-Haushalt weiterhin stark, und somit auch die Steuerzahler, v.a. in den Netto-Beitragsländern der EU. Während der Umstrukturierung werden auch manche Mitgliedsstaaten selbst noch zusätzliche Maßnahmen finanzieren, wie für die regionalen Diversifizierungsmaßnahmen. Da diese hauptsächlich in den Randregionen Europas anfallen, also im Mittelmeerraum und Irland/Finnland, werden benachteiligte EU-Länder relativ stärker belastet.

Bauern in der EU:

Ihnen entstehen durch den gesenkten Preis und die zusätzliche Produktionsabgabe von 12 Euro/t, die die Bauern zur Hälfte zahlen müssen, deutliche Einbußen. Sie werden jedoch für einen Großteil dieser Verluste entschädigt. Die einkommensbezogenen Wirkungen der Ausgleichszahlungen werden höher als 64,2 % sein, denn den Ausgleichszahlungen als Einnahmen stehen keine Kosten gegenüber, im Vergleich zu dem Umsatz, der Bezugsgrundlage ist. Gleichzeitig werden die Rübenbauern aber auch ab 2010 einen Teil ihrer Ausgleichszahlungen wieder verlieren, wenn die betriebsindividuellen Zahlungen in das Regionalmodell der einheitlichen Flächenprämien eingehen. Auch wenn der Rübenanbau seine relative Vorzüglichkeit gegenüber Getreide oder Raps ein Stück weit verlieren wird, wird er auf den besten Böden weiterhin außer Konkurrenz von anderen Kulturarten weiterbetrieben werden können; die Marginalstandorte werden ausscheiden. Inwieweit die Zuckerindustrie noch andere Kosten auf die Rübenbauern abwälzen wird, ist nicht klar.

Die Zuckerindustrie:

Die Gewinnspanne bei der Verarbeitung wird sich vermutlich in der Übergangszeit eher verbessern, denn die Rübenpreise sinken noch stärker als die Weißzuckerpreise. Die Zuckerwirtschaft in den europäischen Randregionen wird weitgehend ausscheiden, auch wenn sie einige wenige Zusatzquoten erhält. Diese zusätzlichen Quoten sind jedoch eher als Trostpflaster bzw. Wohlfahrtsmaßnahme für die Verliererregionen in der EU einzuschätzen, weil diese Zusatzquoten wohl weitgehend schnell wieder verkauft werden.

Die Zuckerindustrie in den konkurrenzfähigen Regionen Europas wird zwar auch Einschränkungen hinnehmen, sie profitiert aber auch gleichzeitig dadurch, dass sie die lästige „fußblame“ Konkurrenz der Randregionen loswird. Der ohnehin stattfindende Strukturwandel in der Zuckerindustrie wird durch die Umstrukturierungsprogramme beschleunigt und durch die Reform staatlich finanziert. Die Konzerne können ihre kleinen und unrentablen Fabriken abstoßen, die Bedienung der Randregionen ihrer Gunststandorte einstellen und die verbleibenden Fabriken vergrößern und rationalisieren. Hier könnte für den einen oder anderen Konzern der Nutzen aus der Reform die Kosten überwiegen. Dem Ziel der Reform, die europäische Zuckerwirtschaft international wettbewerbsfähiger zu gestalten, kommt die EU ein Stück näher.

Die zuckerverarbeitende Wirtschaft:

Der Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie (BDSI) fühlt sich als wesentlicher Verlierer der Reform, weil der Zuckerpreis für die Verbraucher und Zuckerverarbeiter bis 2009 hoch bleibe. Dadurch gewönne die Süßwarenindustrie keine kurzfristige Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Ob danach der Preis wirklich sinken wird, hänge davon ab, ob der Zoll auf Zucker dem Referenzpreis an-

gepasst werde. Ist er zu hoch, wird der Binnenmarktpreis auch über dem Referenzpreisniveau bleiben. „Dies würde die Exportchancen der Süßwarenindustrie beeinträchtigen und den Verbraucher die von der EU gewollte Zuckerpreissenkung vorenthalten“.⁷ Über die Höhe des Importzolls sagt die Reform nichts aus. Sie wird sich stark nach dem Ergebnis der WTO Agrarverhandlungen in der Doha-Runde richten. Der BDSI wehrt sich dagegen, Zucker als „Sensibles Produkt“ bei der WTO zu deklarieren, um nur minimale Zollsenkungsverpflichtungen herauszuschlagen.

AKP-Staaten:

Für viele auf Zucker spezialisierte Länder wird ein bedeutender Teil der Deviseneinnahmen wegbrechen. Die vorgesehenene EU-Finanzierung der Nationalen Aktionspläne wird kaum diese Verluste kaum ausgleichen.

LDC:

Für viele LDC wird der zoll- und quotenfreie Marktzugang zur EU durch die Alles außer Waffen Initiative (EBA) im Bereich Zucker seine relative Vorzüglichkeit verlieren. Das tritt ein zum einen wegen der für sie nun unattraktiveren Preise, und zum anderen wegen der Beschränkung des mengenmäßigen jährlichen Zuwachses auf 25 % (vgl. dazu Erklärungen Kapitel 11).

Andere Entwicklungsländer:

Die Unterstützung der AKP-Staaten wird aus dem Entwicklungsbudget finanziert, so dass die Gefahr besteht, dass diese Hilfe auf Kosten von anderer Entwicklungshilfe geht. Die konkurrenzfähigen Zuckerexporteure ohne Präferenzen, allen voran Brasilien, Thailand, die Südafrikanische Republik, Indien, usw., werden dadurch relativ profitieren, dass der reduzierte EU-Zuckerexport Drittländermärkte für sie freigibt. Dadurch könnten auch die Weltmarktpreise für Zucker steigen (vgl. Kapitel 10 und 11).

Fazit

- Der Haushalt der Zuckermarktordnung wird nach der Umsetzung ein jährliches Defizit von über 1,5 Mrd. Euro aufweisen.
- Die enormen Einnahmen und Ausgaben der Umstrukturierungsabgabe und -hilfe laufen außerhalb des Haushalts der Zuckermarktordnung und sind damit aus der direkten politischen Schusslinie der Spardiskussion.
- Die Haushalte der Mitgliedsstaaten werden in geringem Umfang belastet.
- Die Kosten für subventionierte Exporte werden stark zurückgehen.
- Die bisherigen Gelder für den Reexport des AKP-Zuckers werden jetzt für Ausgleichszahlungen für EU-Bauern verwendet.
- Einige Zuckerproduzenten in LDC und AKP-Staaten sind Leidtragende der Reform.
- Bauern und Zuckerwirtschaft in Europa werden kompensiert, wenn auch nicht in voller Höhe.
- Verbraucher und zuckerverarbeitende Industrie sind die eigentlichen Verlierer.

⁷ vgl. Klaus Reingen, in: Agra-Europe, 9/06, 27.2.2006, Europa-Nachrichten S. 2

4. Viele Fragen sind offen geblieben und relevant für die Umsetzungsbeschlüsse?

EBA-Initiative für die LDC-Staaten

- Wie streng wird eine Überschreitung von Steigerungen zoll- und quotenfreier Exporte in die EU von jährlich über 25% unterbunden?
- Was ist die Ausgangslage für LDC, die bis 2009 keinen Zucker ausführen dürfen, weil sie keine Quoten haben?
- Wie attraktiv werden in Zukunft die EU-Handelspräferenzen überhaupt noch sein, wenn die Weltmarktpreise für Zucker ihre gegenwärtige Preishausse an der Börse halten?
- Werden die LDC Investoren finden, die bei ihnen die verbesserten Marktchancen auch in eine reale Angebotserhöhung umsetzen?

Nationale Aktionspläne für die AKP-Staaten

- Wie hoch wird die finanzielle Unterstützung der AKP ab 2007 sein?
- Wie wird das Geld auf die verschiedenen Länder verteilt?
- Wie stark wird die Beteiligung der Zivilgesellschaft an dem Zustandekommen und der Umsetzung der nationalen Aktionspläne in den jeweiligen Ländern sein?
- Werden Umwelt- und Sozialstandards Anforderungen sein, die auch durchsetzbar sind?
- Werden die Nationalen Aktionspläne alleine aus dem Entwicklungsetat finanziert, oder wird es auch einen Mitteltransfer aus dem Agrarhaushalt geben?

Umstrukturierung

- Wie sind die Modalitäten bei der Diversifizierung? Wer kann Anträge stellen?

- Müssen die Zuckerunternehmen bei der Umstrukturierung die Bauern tatsächlich nur anhören, oder ihre Position auch berücksichtigen?
- Werden die Mitgliedsländer mehr als 10% der Mittel für die Kompensation der Bauern verlangen?
- Was wird nach 2013 kommen?

Exporte

- Wie soll die Sonderabgabe für Zuckerüberschüsse gestaltet werden? Wird sie überhaupt eingeführt?
- Wird die EU wirklich die Produktion von Überzucker – und damit subventionierte Exporte - unterbinden?
- Ist der Einfluss der Zuckerwirtschaft auf die EU Kommission groß genug, um weitere nötige Mengenanpassungen in Zukunft zu unterbinden?

Zuckerwirtschaft in Europa

- Wird die Zuckerindustrie die Kosten für Umstrukturierung und Produktionsabgabe auf die Verbraucher überwälzen können?
- Wird die erwartete zunehmende Konzentration im Zuckersektor den Wettbewerb in der EU weiter einschränken?

AKP

- Wie wird das AKP-Zuckerprotokoll in den zurzeit verhandelten „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (EPA) zwischen der EU und den AKP Staaten überführt?
- Verbleiben die Finanzausgaben für die Nationalen Aktionspläne leere Versprechungen?

5. Wer sagte was zu den Reformvorschlägen?

EU-Mitgliedsländer

Die Strukturen des Zuckersektors in der EU sind sehr unterschiedlich. In manchen Ländern hat er große Bedeutung, in anderen kaum. Es gibt Länder mit sehr produktiven Verhältnissen, wie z.B. Deutschland, Frankreich, Benelux und Großbritannien; andere sind eher grenzlagig, wie z.B. im Mittelmeerraum, Irland oder Finnland. Konzerne mit großer Marktmacht in der Zuckerindustrie, wie in Deutschland und Dänemark, stehen einer z.T. klein parzellierten Wirtschaftsstruktur der Zuckerverarbeitung in anderen Mitgliedsländern gegenüber. In der EU gibt es breit gestreut alle folgenden vier Kombinationsmöglichkeiten: Länder mit und ohne wettbewerbs-

fähigem Zuckeranbau und mit oder ohne wettbewerbsfähiger Zuckerindustrie. Einige Länder haben große B-Zuckerquoten erworben, haben stark in den C-Zuckerbereich expandiert und haben massive Exportinteressen, andere überhaupt nicht. So ist es nicht verwunderlich, dass der EU-Ministerrat über der Frage einer adäquaten Reform gespalten war.

Bis zum Herbst 2005 gab es unter den Mitgliedsländern noch ganz unterschiedliche Positionen zum Entwurf vom Juni 2005. Dass überhaupt ein kompromissfähiger Entwurf zustande kam, grenzt fast an ein Wunder. Es ist nur dem geschickten Verhandlungsgeschick der Präsidentschaft (Großbritannien) zu verdanken.

Tabelle 4: Positionen der Mitgliedsländer im September 2005

Ablehnung - weil zu radikal	Befürwortung	Befürwortung - aber mit Anpassung	Zu wenig weitgehend
Finnland Griechenland Irland Italien Lettland Litauen Portugal Spanien	Belgien Deutschland Frankreich Großbritannien Luxemburg Malta Niederlande Slowakei	Österreich Polen Slowenien Tschechien Ungarn Zypern	Dänemark Estland Schweden

Verabschiedet wurde schließlich die Reform am 20.2.06 gegen die Stimmen von Polen, Griechenland und Lettland. Die Verliererländer haben es jedoch geschafft, der EU Kommission bis zur letzten Minute noch Zugeständnisse zu ihren Gunsten abzurufen (vgl. Kapitel 1).

Das Europaparlament

Das Europaparlament sprach sich deutlich gegen den Reformentwurf aus: Die Preiskürzungen gingen viel zu weit, die sozioökonomischen Folgen müssten gründlicher abgeschätzt werden und auf den Vorschlag der LDC, ihre Zuckerexport-

te in die EU zu quotieren, dafür aber den Preis hoch zu halten, müsse eingegangen werden. Das Parlament verlangt in seiner Stellungnahme vom Januar 2006 eine Garantiepreissenkung von Weißzucker von nur 30 % statt des Kommissionsvorschlags von 36 %; entsprechend soll der Rübenpreis nur um 32,6 % gekürzt werden (statt 39 %). Die Restrukturierungshilfe soll auf 800 Euro/t im ersten Jahr erhöht werden (statt 720 Euro/t), und entsprechend auch in den Folgejahren höher liegen. Die betroffenen Landwirte sollen mit 50 % an dieser Herauskaufaktion beteiligt werden (statt nur mit 10 %). Die Umsetzung von EBA will das Parlament verzögern, aber die jährliche Erhöhung der Importkontingente von den LDC um 27 % anheben (statt um 15 %). Für die Nationalen Aktionspläne der AKP-Länder würden jährlich 200 Mio Euro benötigt (statt 60 Mio Euro für 2005/06, wie vorgeschlagen).⁸

Das EU-Parlament entscheidet nicht, es muss nur vom Ministerrat gehört werden, d.h. sein Votum hat nur eine aufschiebende Wirkung. Nach der Beschlussfassung des Parlaments im Januar 2006 konnte der Ministerrat im Februar 2006 über die Reformvorschläge der Kommission entscheiden.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

Der EWSA teilte weitgehend die Meinung des Parlamentes, legte jedoch auch großen Wert auf die Verhinderung des Dreieckshandels und weiteres Ausnutzen aller Exportmöglichkeiten von Zucker durch die EU.

Bundesdeutsche Parteien

Die Fraktionen der SPD und der Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag hatten den EU-Vorschlag voll unterstützt. Bezüglich der AKP-Regelung ging sie weiter: Sie setzte sich für echte Kompensation für erlittene

Handelsverluste ein und wollte die Nationalen Aktionspläne für die AKP-Länder aus dem Agrarhaushalt der EU finanziert wissen, und nicht über die Entwicklungshilfe.

Die CDU/CSU wollte eine deutliche Abschwächung der Preissenkungsvorschläge, einen vollen Ausgleich der Verluste für die Bauern und auch deren Einbezug in den Umstrukturierungsfond. Sie forderte die Fortführung europäischer Zuckerexporte auf niedrigerem Niveau und eine Überprüfung der EBA-Initiative.⁹ In diesem Sinne hat auch der neue Verbraucher-schutzminister Horst Seehofer direkt nach seiner Ernennung verhandelt. Er setzte die Beschränkung auf 25% jährliches Importwachstum (vgl. Kapitel 13) gegen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Auswärtigen Amt durch.

Bauernverband (DBV), Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ), Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG) und Arbeitsgemeinschaft deutscher Rübenanbauverbände (ADR)

Der Bauernverband protestierte schon massiv gegen den Vorschlag der EU-Kommission vom Juni 2005. Seine Forderungen waren:

- Geringere Preissenkung
- Volle Kompensation der Verluste
- Keine einseitigen Entscheidungen zu Lasten der Bauern bei der Umstrukturierung
- Mengenregelungen mit den Entwicklungsländern.

Von der früheren Verbundenheit der „Aktion Existenzfrage Zucker“, einem Bündnis der oben vier aufgeführten Interessensorganisationen, mit den AKP/LDC-Ländern, als deren Vorschlag vom März

⁸ vgl. Agra-Europe, 4/06, 23. Jan. 2006, S. 9 Europaan-
nachrichten

⁹ vgl. "CDU/CSU will Zuckerstandort Deutschland erhalten", Agra-Europe 36/05, 5.9.2005, S. 7 (Europaan-
nachrichten)

2004 (Importquoten, dafür geringe Preissenkung, vgl. Ausführungen in diesem Kapitel weiter unten) noch nicht völlig abgelehnt war, ist wenig übrig geblieben. Nachdem diese Initiative gescheitert war, sahen die europäischen Verbände und Organisationen nun die LDC eher als Konkurrenten. Sie forderten eine Begrenzung der Importmengen aus diesen Ländern nach dem Prinzip des „Nettoüberschusses“: Die LDC sollten nur noch die Mengen, die über ihren eigenen Verbrauch hinausgehen, exportieren dürfen. Dies hätte die meisten LDC-Länder vom EU-Markt ausgeschlossen, da sich bei den meisten von ihnen die Zuckerindustrie momentan noch im Aufbau befindet. Politisch wäre eine solche Regelung außerdem der Grundintention von EBA völlig zuwider gelaufen. Zu dem Feindbild Brasilien gesellten sich nun noch die einstigen Verbündeten der AKP/LDC hinzu.

Die vier Organisationen¹⁰ haben sich für ihre Lobbyarbeit zur „Aktion Existenzfrage Zucker“ zusammengeschlossen. Dieses Bündnis ist jetzt mit dem Ergebnis der Reform recht zufrieden, selbst wenn es betont, dass es herbe Einschnitte gibt. Durchgesetzt haben sie sich vor allem bei der geringeren Preissenkung, der Umstrukturierung und der Schutzklausel gegen Dreieckshandel. Trotzdem hält die Aktion die Reform für ein großes Opfer, das die europäische Zuckerwirtschaft zugunsten der Entwicklungsländer erbracht hat. Sie pocht auf keinerlei weitere Zugeständnisse bei den WTO-Verhandlungen und verlangt vehement, dass Zucker von der EU bei den WTO-Agrarverhandlungen zum „Sensiblen Produkt“ deklariert wird. Sie hoffen dadurch den Preis für Importzucker über den Referenzpreis zu halten und die EU-Preisbeschlüsse zu unterlaufen.

Bis zuletzt haben sich die Rübenbauern dafür eingesetzt, die betriebsindividuellen

Ausgleichszahlungen nicht in die einheitliche regionale Flächenprämie aufgehen zu lassen bzw. den Gleitflug der Anpassung für die Zuckerprämien aus dem der anderen Produktprämien in Deutschland auszugliedern. Ein solches Ausscheren aus den Beschlüssen der allgemeinen Agrarpolitik ist selbst von der CDU-Bundestagsfraktion als Gruppenegoismus zurückgewiesen worden.

Ebenso musste die Zuckerlobby eine politische Niederlage mit ihrer Forderung einstecken, die bei der WTO-gebundenen subventionierten Exportmengen und –zahlungen neu festzulegen, weil sie angeblich irrtümlich in der Uruguay-Runde nicht als Exportsubventionen deklariert waren.

Europäische Bauern- und Genossenschaftsverbände COPA und COGECA

COPA und COGECA halten die Reform für zu drastisch und empfinden die Preissenkung weiterhin als zu hoch. Sie fordern die Mitgliedsländer zur nationalen Aufstockung der Umstrukturierungsgelder für die Bauern auf und wollen, dass die EU-Kommission die Schutzklausel gegen die LDC-Importe in Zukunft strikt anwendet.

Süßwarenindustrie

Der Bundesverband der deutschen Süßwarenindustrie ist enttäuscht, dass die EU von der stärkeren Preisreduzierung abgesehen hat. Ihrer Meinung nach entsteht nun ein monströses, bürokratisches Gebilde, das noch dazu sehr teuer für die Verbraucher ist.

AKP-Länder (Afrika, Karibik, Pazifik)

Die AKP-Staaten argumentieren auf der Grundlage der „gegenseitigen Verpflichtungen“, die Bestandteil des Abkommens von Cotonou (siehe Kasten) sind. Sie erklären, sie hätten ihre Verpflichtungen stets erfüllt – auch zu Zeiten, als der Preis in der EU unter dem Weltmarktniveau lag, was in den letzten 30 Jahren 2- oder 3-mal

¹⁰ Deutscher Bauernverband (DBV), Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ), Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rübenbauverbände (ADR) und die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG).

für jeweils ein Jahr passiert ist. Ihrer Meinung nach kommt die Preissenkungen des Reformbeschlusses einem Vertragsbruch gleich. Sie erkennen die Notwendigkeit zu Reformen in der EU an, betonen aber, dass selbst die WTO die Wichtigkeit langfristiger Präferenzen für Entwicklungsländer anerkennt und die EU aufgefordert habe, anstehende Reformen nicht zum Schaden der AKP-Länder durchzuführen. Weder aus den WTO-Verhandlungen noch dem Beschluss des WTO-Schiedsgerichtes heraus ergebe sich der Zwang zu solch radikalen Preiskürzungen (vgl. Kapitel 6). Für die AKP-Staaten sei Marktzugang ohne lohnende Preise bedeutungslos. Sie hätten bereits Modernisierungsprogramme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Diversifizierung ihres Zuckersektors in Gang gesetzt, sähen sich aber nur in der Lage, diese weiterhin umzusetzen, wenn sie regelmäßige, voraussehbare Gewinne aus dem bilateralen Handel mit der EU machen würden.

Gemeinsam mit den LDC-Ländern haben die AKP-Länder einen Forderungskatalog in den Diskussionsprozess eingebracht (s.u.). Darüber hinausgehende Forderungen sind:

- volle Kompensation der entstandenen Schäden,
- nachhaltige Entwicklung durch Handel, statt durch weitere Hilfsmaßnahmen,
- Zucker sollte als „Sensibles Produkt“ der EU bei der WTO deklariert werden.

Die AKP-Länder bedauern, dass ihre Vorschläge nicht beachtet wurden und sehen sich selbst als die Hauptleidtragenden. Die 40 Mio. Euro, die die EU-Kommission ihnen für das Jahr 2006 als Ausstattung für die Nationalen Aktionspläne angeboten hat, halten sie für viel zu wenig im Vergleich zur Umstrukturierung und Kompensation in Europa. Besonders verärgert hat sie die Tatsache, dass sie sich an den Umstrukturierungskosten beteiligen sollten, die dann der europäischen Zuckerwirtschaft zu Gute gekommen wären; dieses Thema ist aber nun nach dem Ministerratsbeschluss vom Tisch.

LDC

Die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) lehnen den Vorschlag der EU-Kommission ab. Sie wollen Quoten auf Produktion und Import, und dafür aber eine möglichst geringe Preissenkung. Der Zuckersektor spiele in vielen ihrer Volkswirtschaften eine wichtige Rolle, brauche jedoch noch eine Anschubfinanzierung um nachhaltig wettbewerbsfähig zu werden. Diese wäre möglich gewesen, wenn die LDC übergangsweise höhere Preise für ihre Exporte an die EU erhalten hätten.

AKP/LDC-Zuckergruppe

Die AKP-Staaten haben sich mit den LDC zu einer sog. AKP/LDC-Zuckergruppe zusammengetan. Im Folgenden werden die Kernpunkte ihrer Forderungen dargestellt.

Vorschlag vom 3. März 2004

- Volle Umsetzung von EBA erst 2019.
- Ab 2006 zollfreie Kontingente über 466 033 t mit einer jährlichen Steigerung um 15% bis auf 1,6 Mio.t im Jahr 2015.
- 2016-19 Zollabbau für Überlieferungen.
- Bedingung: Garantie rentabler Preise. Ausgegangen wird teilweise von einem – wegen der kommenden WTO-Zollsenkungsverpflichtungen – unvermeidbaren Preistrückgang von 20%.

Als Reaktion auf den neuen Kommissionsvorschlag enthält der aktualisierte Vorschlag folgende Forderungen:

- Reformschritt erst ab 2008 (nach Beendigung der WTO-Doha-Runde).
- Die Preis- und Zollsenkung soll sich auf ein Minimum beschränken (das von dem multilateralen Verhandlungsausgang der WTO bestimmt wird).
- Angebotskontrolle von EU-Importen aus AKP/LDC-Ländern durch ein Quotensystem, wenn ein angemessener

- Preis in der EU gehalten werden kann.
- Übergangszeit von mindestens acht Jahren.
- Finanzierte Anpassungsprogramme für die AKP-LDC-Länder ab sofort.
- Gleiche Ausgleichszahlungen wie für EU-Produzenten.

Die Forderungen und Angebote der AKP/LDC-Länder decken sich z.T. mit denen der europäischen Zuckerwirtschaft, besonders bei den WTO-Marktzugangsfragen, der Minimierung der Preis- und Zollsenkung und der Einbindung in eine Kontingentierung.¹¹

Die AKP/LDC hatten der EU angeboten, sie in den WTO-Verhandlungen bei vielen Fragen, wie z.B. bei der „Speziellen Schutzklausel“, der Zollreduktion bei Zucker, Zucker als „Sensibles Produkt“ oder der Verhinderung von Dreieckshandel zu unterstützen. Aufgrund ihrer Enttäuschung über die beschlossene Reform, die am Schluss noch viele Verbesserungen für die europäische Zuckerwirtschaft brachte, ihre Anliegen aber kaum berücksichtigte, haben sie ihr Angebot einer Zusammenarbeit bei den WTO-Verhandlungen zurückgenommen.

Fazit

- Nur durch viele kleinere und größere Zugeständnisse konnten sich die EU-Mitgliedsländer auf einen Beschluss einigen.
- Innerhalb der EU gibt es jedoch immer noch Widerstand, wie. z.B. durch das Parlament, durch einige Mitgliedsländer und durch den EWSA.
- Der Regierungswechsel in Deutschland hat die Position der europäischen Bauern und der Zuckerindustrie gestärkt.
- Der Deutsche Bauernverband und die Zuckerwirtschaft sind letztendlich zufrieden mit dem Ergebnis, auch wenn es Einschnitte bedeutet.
- Die Diskussionen sowohl unter den NGOs als auch unter den landwirtschaftlichen Berufsverbänden sind uneinheitlich. Die Standpunkte reichen von Vermeidung der Reform über stärkere Quotenregulierung bis zur Begrüßung der starken Preisreduzierung.
- AKP-Staaten, LDC und NGO-Entwicklungs- und Umweltorganisationen sprachen sich gegen die Mengensenkung über den Preis aus. Sie forderten stattdessen Produktions- und Importquoten für eine Übergangszeit und Einbeziehung der AKP/LDC-Länder in eine Kompensationsregelung.
- Die AKP/LDC haben versucht mit der EU durch Kooperationsangebote zu verhandeln. Sie sind von der Reform enttäuscht. Zucker ist inzwischen Prüfstein für viele zentrale Beziehungsfragen zwischen der EU und einer großen Gruppe von Entwicklungsländern auch bei weitergehenden handelspolitischen Fragen geworden.

¹¹ Die Nähe der Positionen und die Tatsache, dass die Vereinigung der britischen Zuckerrohrverarbeiter die Homepage der LDC-Zuckergruppe betreut, hat immer wieder Anlass zu der Vermutung gegeben, dass die AKP/LDC-Erklärungen stark von den protektionistischen Interessen der europäischen Zuckerlobby mitbeeinflusst sind. Vgl. <http://www.sugartraders.co.uk>

6. Werden mit der Reform die subventionierten Exporte effektiv beendet?

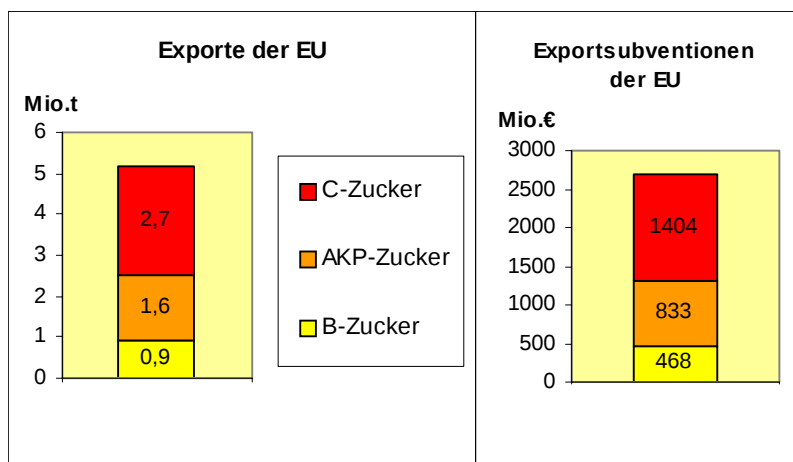
Hintergrund des WTO-Panels

Brasilien, Thailand und Australien haben die EU wegen ihrer Exportsubventionen für Zucker verklagt. Grund der Klage sind die Ausfuhren von sog. "C-Zucker"¹² und der subventionierte Reexport von AKP-Zucker aus der EU. Die Streitfrage vor dem WTO-Schiedsgericht bestand darin, inwieweit die verschiedenen Exporte der EU (Quoten- und AKP-Zucker, vgl. Abb. 3) mit den bei der WTO eingegangenen Verpflichtungen über die mengen- und ausgabenbezogene Begrenzung subventionierter Zuckerexporte konform gehen. Die EU vertritt den Standpunkt, dass der Reex-

port von AKP-Zucker nicht unter die Beschränkung des Agrarvertrags der WTO falle und dass der C-Zuckerexport nicht subventioniert sei; deshalb sei er von den WTO-Verpflichtungen nicht betroffen.

Bei dem Schiedsgericht ging es nicht um die EU-Zuckerpreise und -zölle, sondern nur um subventionierte Exporte. Japan z.B. hat interne Zuckerpreise, die mehr als doppelt so hoch sind als in der EU, wurde aber nicht verklagt, weil es den Weltmarkt nicht mit billigen Exporten belastet. Das Interesse der klagenden Parteien ist also nicht der innereuropäische Markt, sondern der Zugang zu den Drittlandsmärkten, der durch die EU-Exporte belegt ist.

Abb. 3: Zuckerexporte und Subventionszahlungen der EU



Quelle: eigene Berechnung nach Angaben von Oxfam, bei angenommener Subventionshöhe von 520 Euro/t * für C-Zucker werden keine Exportsubventionen gezahlt. Der angegebene Betrag stellt den Unterschied zwischen EU- und Weltmarktpreis dar, d.h. die Höhe der beklagten Quersubventionierung (s.u.).

¹² Die Zuckerquoten wurden in verschiedene Mengensegmente eingeteilt: Die A-Quote sollte die Versorgung in der EU garantieren. Die B-Quote sollte in schlechten Jahren die Versorgung sicherstellen und wurde ansonsten mit Exporterstattungen ausgeführt. Aller anderer Zucker war sog. C-Zucker, der ohne Exporterstattungen ausschließlich dem Export diente.

Der Schiedsspruch

Der Schiedsspruch der WTO im Zucker-Panel-Berufungsverfahren wurde im April 2005 gefällt und stützt sich auf folgende Punkte:

- Der AKP-Zucker muss berücksichtigt werden. Er zählt wie eigener exportsubventionierter Zucker.
- Es besteht ein erkennbarer Zusammenhang zwischen dem hohen Preis für A- und B-Zucker einerseits, und den C-Zuckerexporten andererseits. Nur wegen der guten Erlöse auf dem heimischen Markt kann der C-Zucker so billig exportiert werden, auch ohne Exportsubventionen. Dies sei eindeutig eine Quersubventionierung.
- Die EU hat nicht bewiesen, dass die Kläger nicht geschädigt wurden. Die umgekehrte Beweislast tritt ein, wenn ein eindeutiger Regelverstoß vorliegt.

Die EU hat ihre Verpflichtungen unter dem WTO-Agrarvertrag nicht eingehalten. Danach ist die erlaubte Menge subventionierter Zuckerexporte auf 1.273.500 t limitiert und auf die Exportsubventionshöhe von maximal 499,1 Mio. Euro beschränkt. Tatsächlich hat die EU mittels subventionierter Exporte die mengenmäßigen Beschränkungen der Ausfuhren um mindestens 2,8 Mio. t überschritten. Der Nachweis einer Schädigung ist nicht nötig. Das Schiedsgericht urteilte, die EU solle ihre ZMO - und besonders ihre Exporte - mit den Verpflichtungen unter dem WTO-Agrarabkommen in Übereinstimmung bringen. Das Panel empfiehlt, dass die EU ihre Zuckerproduktion mehr dem einheimischen Verbrauch anpassen soll, und gleichzeitig ihre internationalen Verpflichtungen auch im Hinblick auf gewährte Handelspräferenzen berücksichtigen soll.

Nach dem Schiedsspruch vom April 2005 hat die EU 15 Monate Zeit, um in Konsultation mit den Klägerparteien das Schiedsurteil umzusetzen und ihre Exporte um drei Viertel zu verringern. Die Frist läuft am 22. Mai 2006 aus. Die von der WTO

zulässige Menge von 1,3 Mio. t subventionierter Exporte (mit höchstens 499 Mio. Euro Ausgaben für die Exporterstattungen) sind nicht in Frage gestellt. Die EU ist auch nicht bereit, auf diese Exportsubventionen zu verzichten. Die neuen Verpflichtungen, die sich aus der jetzt laufenden Doha-Runde ergeben werden, werden auf einem anderen Blatt stehen.

Exporte nach der möglichen Umsetzung der Reformvorschläge

Die EU ist auch weiterhin bei Zucker ein "Hochkostenland", darüber kann keine noch so beeindruckende Technisierung hinwegtäuschen. Das gilt auch nach Umsetzung der vorgeschlagenen Preissenkungen. Sie werden den Binnenpreis weiterhin doppelt so hoch halten wie der langjährige Durchschnitt des Weltmarktpreises. Ohne die eine oder andere Art von Subventionen wird es also nicht zu Exporten aus der EU heraus kommen. Allerdings hat die Preishausse auf dem New Yorker Weltzuckerkontrakt im letzten halben Jahr den Weltmarktpreis um 67 % auf 357 Euro/t hochgetrieben; Beobachter rechnen damit, dass dieses Niveau mindestens für ein weiteres halbes Jahr anhalten wird. Mit 404 Euro/t liegt der EU-Referenzpreis inzwischen nur noch knapp über dem gegenwärtigen Weltmarktpreis.

Da C-Zuckerexporte als quersubventioniert gelten und deshalb handelsrechtlich verboten sind, kann ein Sonderabgabensystem (das allerdings nicht so stark wie das der Milchmarktordnung ist) eingeführt werden, um die Produktion von Überzucker einzuschränken. Wenn das nicht reicht, kann die Kommission auch noch jederzeit zusätzlich Quoten kürzen. Gleichzeitig soll die Erzeugung von Biokraftstoffen angekurbelt werden. Die Instrumente sollen auf eine echte Reduzierung der europäischen Zuckerproduktion hinwirken.

Nach einer Kalkulation des US-Agrarministeriums wird der Effekt der EU-Zuckermarktreform unter dem Strich jedoch

sein, dass die Zuckererzeugung um rd. Ein Viertel bis ein Drittel von jetzt 20 Mio. t auf 13 - 15 Mio. t zurückgeht. Die EU wird kein wesentlicher Zuckerexporteur mehr sein und wird zum Zuckernettoimporteur.

Trotzdem formuliert die EU auch weiterhin, dass sie bestrebt ist, auf dem Weltmarkt bei Zucker eine Rolle zu spielen. Wie das WTO-konform geschehen soll, darüber schweigen sich die Entscheidungsträger aus. Es ist keinesfalls für die Kommission zwingend, die Produktion auch wirklich auf den Binnenmarkt zu begrenzen; sie kann jederzeit auf Exporte umschalten, wenn es der Weltmarkt und das Handelsregime zulassen und es lukrativ erscheint. Außerdem kann sie durch einen überzogenen Außenschutz - falls sie damit durch die Doha-Runde kommt - den Importpreis und den Binnenmarktpreis über den Referenzpreis halten, den Referenzpreis weiter auf Weltmarktniveau senken und dann WTO-konforme Exporte vornehmen, obwohl der Protektionismus erhalten bleibt.

Das Exportregime der alten Zuckermarktordnung bleibt durch die Zuckermarktreform unangetastet, d.h. die rechtliche Grundlage, jederzeit wieder auf offensive Exportförderung umzuschalten, ist weiterhin gegeben. Die Befürchtung besteht, dass bei dieser Politikausrichtung Exportdumping in der einen oder anderen Weise weitergehen wird, wenn auch im geringeren Umfang und mit versteckten Umgehungsinstrumenten.

Viele Vertreter der europäischen Zuckerwirtschaft scheinen nicht lernfähig zu sein. Sie spekulieren immer noch auf eine Teilhabe an dem wachsenden Zuckerabsatz in den Schwellenländern, wie China, Indien, usw. Noch immer fordert die europäische Zuckerlobby auch eine Neuberechnung der erlaubten Exportmenge und Exportausgaben bei der WTO. Sie argumentiert, dass in der Uruguay-Runde, als die Zolllisten notifiziert wurden (1994), auf deren Grundlage dann die Redukti-

onsverpflichtungen ausgerechnet wurden (20 % Mengenkürzung und 36 % Ausgabekürzung), die EU viel zu niedrige Angaben gemacht habe. Denn sie habe sich von der (sich heute als falsch erwiesenen) Annahme leiten lassen, dass C-Zuckerexporte und AKP-Zuckerreexporte keine subventionierten Exporte darstellen würden. Die Ausgangsbasis für die Reduktionsverpflichtungen hätte diese Sachverhalte einbeziehen müssen. Deshalb würden die Höchstmengen nach dem Urteil auch nicht mehr gültig sein und müssten neu verhandelt werden.

Die Forderungen nach Erhöhung der subventionierten Exporte steht im völligen Widerspruch zu den EU-Zugeständnissen in der laufenden Doha-Runde der WTO, alle Exportsubventionen bis 2013 völlig auslaufen zu lassen. So beschied die Kommission die Forderung der Zuckerlobby auch als politisch widersinniges Signal an die Welt und als kontraproduktiv.

Bei der Erstattung der Preisdifferenz zwischen Weltmarkt- und Binnenmarktpreis für Exporte von zuckerverarbeiteten Produkten wird es auch keine Systemänderung geben. Dieser sehr expansive Markt erhält weiterhin für den verarbeiteten Weißzuckeranteil seine Exportsubventionen. Die Mittel dafür sind bei der WTO auf 415 Mio. Euro begrenzt. Da durch die Preissenkung die Erstattung pro Tonne wesentlich niedriger ausfallen muss, kann die doppelte Menge an Süßwaren subventioniert exportiert werden. Das gilt zumindest bis 2013, wenn die völlige Einstellung aller Exportsubventionen wegen der voraussichtlich neuen WTO-Verpflichtungen greift. Als Ergebnis der Reform wird folglich die weltmarktbeherrschende Stellung der europäischen Süßwarenindustrie erheblich gestärkt und Dumping in diesem Bereich zunehmen. Die junge Süßwarenindustrie der Entwicklungsländer hat kaum eine Chance. Die Lobby der Süßwarenindustrie übergeht in ihren Stellungnahmen diesen Sachverhalt geflissentlich.

Dumping in der Übergangszeit

Im September 2005 haben sich große Mengen von Überschusszucker bei der EU-Intervention (1,4 Mio. t) und in der privaten Lagerhaltung angesammelt. Die EU Kommission plante zusammen mit der Zuckerwirtschaft im Herbst 2005 Mengen in der Größenordnung von 2-2,5 Mio. t noch vor der Einigung mit den Klägerparteien zur Umsetzung des Panel-Beschlusses auf den Weltmärkten loszuschlagen. Die Exportsubventionen hätten 406,87 Euro/t betragen. Das Milliardengeschäft hatte zum Protest der Klägerparteien geführt. Sie warfen der EU bei der WTO vor, trotz verlorener Klage 2005/06 noch einmal 5 Mio. t illegal exportieren zu wollen. Die EU-Verpflichtung durch das Urteil beginne aber mit der Urteilsverkündung, also am 22.5.2005. Die EU dagegen baut auf eine 15-monatige Übergangszeit, bis sie sich spätestens mit den Klägerparteien geeinigt haben muss. In der Beschwerde tragen Brasilien, Thailand und Australien vor, der Exportvorgang würde der Funktionsweise des Schiedsgerichtsverfahrens der WTO ernsthaften Schaden zufügen. Außerdem sei er eine schwere Belastung für die Verhandlungen über die zeitgerechte Umsetzung des Schiedsspruchs.

Am 17.5.06 reichten die Klägerparteien bei der WTO eine Beschwerde über die Nichtbefolgung des Panel-Beschlusses durch die EU ein. Sie warfen der EU vor, das Urteil missachtet und zu haben und statt der erlaubten 1,27 Mio t insgesamt 7-8 Mio. t Zucker subventioniert im Jahr 2005/06 zu exportieren.¹³ Da das Zuckerwirtschaftsjahr bis Juli geht, wird die EU noch einige Wochen über den Zeitpunkt hinaus illegal auch massiv C-Zucker exportieren.

Aufgrund der bereits vorhandenen Überschüsse und weiterer geschätzten Überschüssen von 2 bis 4 Mio. t, erwog die Kommission "Sofortmaßnahmen". Die EU-Zuckerquoten sollen bereits für die Kampagne 2006/2007 gekürzt werden. Dies erscheint umso dringlicher, als die Umstrukturierungshilfe erst mit einem zeitlichen Verzug Wirkung zeigen wird (vgl. Tab.1). Aufgrund des gewaltigen Zuckerberges hat die Kommission die Interventionsbedingungen verschärft. Damit ist die Kommission in Zukunft nicht mehr verpflichtet, den Interventionszucker bis zu Beginn der nächsten Kampagne zu verkaufen. Die EU-Zuckermarktordnung ist schließlich zusammen mit einer Quotenkürzung für das laufende Wirtschaftsjahr (kurz vor der Aussaat 2006) in Höhe von 2,5 Mio. t verabschiedet worden.

Wie will die EU die Zuckermenge reduzieren?

- **Preissenkung**
 - Weniger Importe
 - Marginale Produktionsstandorte werden vermutlich rausfallen.
 - Geringe Auswirkungen auf guten Standorten
 - C-Zuckerproduktion wird stark zurückgehen, da es eine geringere Quersubventionierung gibt und Überproduktion der Quoten nicht mehr lukrativ ist.
- **Abgaben**
 - Gleiche Wirkung wie Preissenkung

¹³ Daniel Pruzin, EU under Fire for Noncompliance with WTO Ruling on sugar subsidies, Genf, May 18, 2006, ISSN 1529-4153 News

- **Rauskaufaktion**
 - Finanzierung des Aufkaufs großer Quotenmengen gewährleistet
- **Marktentnahme**
 - Die vorübergehende Quotenkürzung - unter Anrechnung der Produktion aufs nächste Jahr - ermöglicht eine kurzfristige Regulierung der Zuckermenge.
- **Quotenkürzung als Notmaßnahme**
 - Griffiges Instrument für den Fall, dass die Quotenproduktion nicht genügend zurückgeht.
- **Verbot des staatenübergreifenden Quotenhandels**
 - Verlagerung an günstige Standorte nicht möglich
- **Quotenerhöhung für Zucker und Isoglucose**
 - Kontraproduktiv
- **Sonderabgabe auf Überzucker**
 - Die Richtlinien zu dieser Abgabe, die die Zuckerunternehmen für über die Quote hinausgehenden Zucker zu zahlen hätten, sind noch nicht ausgearbeitet. Sie kann erhoben werden, muss aber nicht, und wird nicht mit der Abgabe bei Milch vergleichbar sein, also eher ein zahnloser Tiger.
- **Förderung von Biokraftstoff**
 - Anreizmechanismen, um auf Bioethanolproduktion umzusteigen, bringt Marktentlastung bei Zucker, öffnet aber Türen für einen neuen Handelskonflikt mit Brasilien.

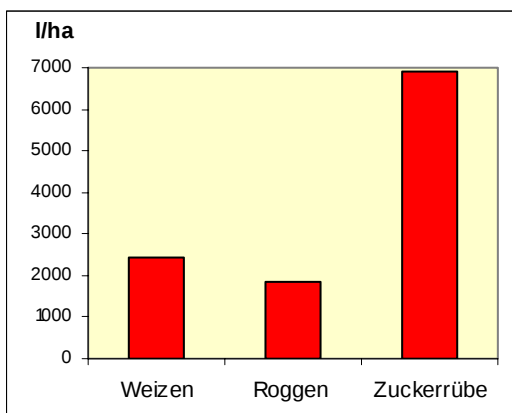
Fazit

- Die EU muss ihre Exporte aufgrund des WTO-Schiedsspruches stark reduzieren.
- Die Mengenregulierung über den Preis wird vermutlich funktionieren, ist aber nicht gesichert.
- Es gibt keine Regelung, um den Export von Überquotenzucker zu unterbinden.
- Es gibt trotz Beibehaltung des Quotensystems keine Gewähr, dass die Menge so gesteuert wird, dass sie sich auf den Binnenbedarf begrenzt.
- Die Reform sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, um bei Überproduktion eine zusätzliche Produktionsbegrenzung einzuführen. Ob die Kommission im Einzelfall davon Gebrauch machen wird, ist ungewiss.
- Eine obligatorische Quotenkürzung mit Beschränkung auf den eigenen Bedarf - abzüglich der Importe aus AKP und LDC - wäre sicherer gewesen.
- Das offensive Exportregime der Zuckermarktordnung bleibt rechtlich bestehen. Es gibt keine Gewähr, dass die EU nicht wieder aggressiver Exporteur wird bzw. bleibt.
- Der Druck der Zuckerlobby ist unverändert: Sie will weiterhin exportieren.
- Bis 2013 wird die EU alle Möglichkeiten, die sie von der WTO aus hat, ausnutzen, um Dumping zu betreiben.
- Bei Süßwaren - d.h. weiterverarbeitete Zuckerprodukte - wird die Reform zu einer Verdoppelung der subventionierten Exportmengen führen.

7. Ist Bioethanol ein Ausweg?

Bioethanol als Benzinersatz oder Ergänzung wird in Brasilien schon seit den 80er Jahren in größerem Umfang genutzt. Dort wird ein Drittel der Weltproduktion erzeugt. In Europa wird bisher wenig Äthanol produziert, in Deutschland sind es gut 200 000 m³, die häufig in bäuerlichen Brennereien erzeugt werden. Für die Ethanolherstellung im größeren Maßstab hat Südzucker gerade ein Werk in Zeiss gebaut, das aber eigentlich für die Verarbeitung von Getreide konzipiert wird. Dabei ist die Flächenproduktivität bei der Rübe wesentlich höher, wie Abbildung 4 zeigt.

Abb. 4: Ethanolerzeugung je ha



Ökologische Bewertung

Bei der Frage nach der Energiebilanz der Biokraftstoffe ist jedoch Ethanol aus Weizen oder Roggen vorzuziehen. Dabei macht es einen großen Unterschied, ob und inwieweit die Nebenprodukte bei der Ethanolherstellung genutzt werden, wie Abbildung 5 verdeutlicht. Zu beachten ist außerdem, dass die Gefahr der Bodenerosion und die Abwasserbelastung bei der Herstellung aus Rüben deutlich höher sind.

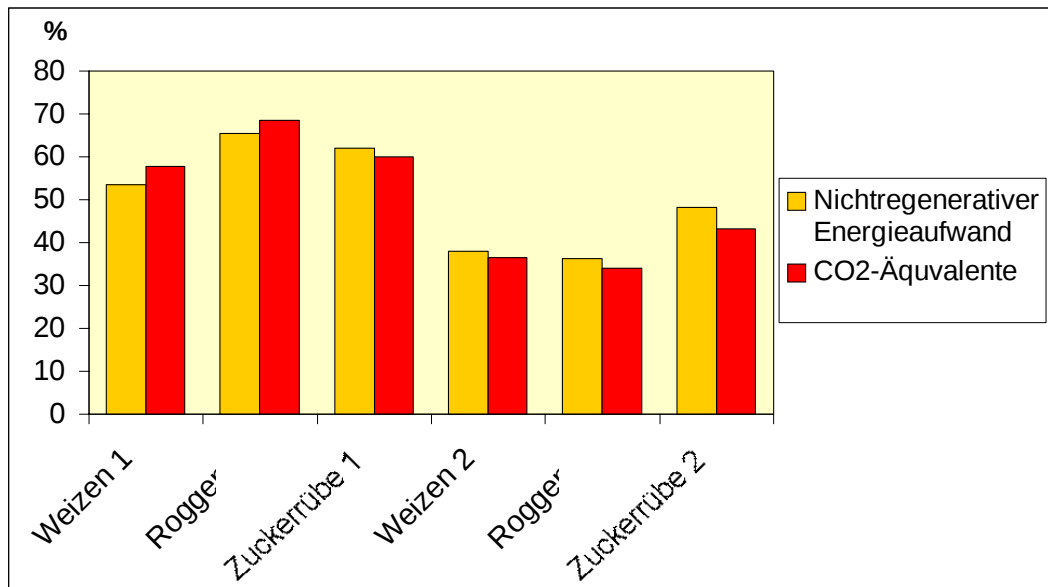
Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Bioethanolproduktion

Unter den vorherrschenden Bedingungen in Europa sind die Produktionskosten von Biokraftstoffen in Europa mit durchschnittlich 45-48 Cent pro Liter im Vergleich zu anderen Ländern recht hoch. In den USA liegen die Produktionskosten um ein Drittel und Brasilien um zwei Drittel niedriger. Die Bioethanolproduktion musste daher bis jetzt vor Importen mit einem Importzoll geschützt werden. Abzuwarten bleiben aber die Ergebnisse der EU-Mercosur-Verhandlungen, die einen Zollabbau auf 9,6 Cent pro Liter vorsehen. Festzustellen ist, dass bereits der bestehende Zollschatz nicht die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Produzenten gegenüber Importen gewährleistet.

Rentabilität der Bioethanolproduktion

Ziel der EU ist es einen Anteil von 5,75% an biogenen Kraftstoffen am gesamten Kraftstoffverbrauch bis 2010 zu erreichen. Dies entspricht etwa 2,7 Millionen Tonnen Bioethanol oder Biodiesel. In Deutschland sind Bioethanolanlagen mit ca. 300.000 bis 400.000 Jahrestonnen in Planung. Im Mai 2006 hat z.B. die Nordzucker AG einen Antrag auf Bau einer Bioethanolanlage in Kombination mit der Zuckerfabrik in Kleinwanzleben gestellt. Nachfrage ist reichlich vorhanden. Auch der Handel mit Klimazertifikaten sowie ein weiterer Anstieg der Benzinpreise könnten zu einer steigenden Nachfrage von Ethanol als Kraftstoff führen. Noch hat der Handel mit Klimazertifikaten keinen Einfluss auf den Kraftstoffsektor, weil im gegenwärtigen EU-

Abb. 5: Energiebilanz von Ethanol im Vergleich zu Benzin



1: ohne Nutzung von Nebenprodukten

2: mit Nutzung von Nebenprodukten

Emissionshandelssystem der gesamte Verkehrssektor ausgeklammert ist. Zu bedenken ist jedoch die enorme Kapazität der Bioethanolproduktion in Brasilien. Schon jetzt ist der Import von 1 Million Jahrestonnen in die EU geplant, eine weitere Erhöhung ist durchaus denkbar. Durch die Markteinführung des Bioethanols mit der verpflichtenden Beimischungsquote steigt der Importbedarf für kostengünstiges Ethanol.

Bioethanol aus Zuckerrüben im Vergleich

Bei einem Vergleich der Anbaukulturen, die für die Biokraftstoffproduktion verwendet werden könnten, schneidet die Zuckerrübe nicht gut ab. Bei den aktuellen Preisen ist die Herstellung von Bioethanol aus Rüben rund 40% teurer als die aus Getreide. Dies liegt zum Großteil an den um 60% höheren Rohstoffkosten. Bei einem reduzierten Rübenpreis könnte die Rübe wieder interessanter werden. Die neue Zucker-

marktordnung gibt zudem Anreize zur Umstellung. Zum einen ermöglicht sie den Anbau von Zuckerrüben auf Stilllegungsflächen für die Produktion von Biokraftstoffen. Dafür kann eine Energiepflanzenprämie von 45 Euro/ha gewährt werden. Zum anderen können Zuckerfabriken, die auf die Produktion von Bioethanol umstellen, einen Teil der Umstrukturierungshilfe beantragen (vgl. Kapitel 1). Der Zuckerverarbeiter British Sugar hat bereits auf die neuen Rahmenbedingungen reagiert; eine Anlage mit einer Jahreskapazität von 70 Mio l Bioethanol soll in Großbritannien entstehen. Im Unterschied zu Südzucker greift British Sugar auf Zuckerrüben als Rohstoff zurück. Die Anlage soll schon ab der Erntekampagne 2006/2007 eingesetzt werden und damit Überschüsse verarbeiten, die bisher als C-Zucker in den Export gingen.

Fazit

- Ohne hohe Zölle ist europäisches Bioethanol nicht gegen Importe konkurrenzfähig.
- Bei steigenden Benzin- und sinkenden Rübenpreisen wird Bioethanolproduktion aus Zuckerrüben immer rentabler.
- Aus ökologischer Sicht sind andere Anbaukulturen zur Bioethanolherstellung der Rübe vorzuziehen.
- Bioethanol ist der Direktenergienutzung von Ganzpflanzen als Biomasse für die Energiegewinnung weit unterlegen.

8. Wird die Rübe durch die allgemeinen Umweltauflagen der EU-Agrarreform “grüner”?

Rüben und Umwelt

Im Rübenanbau hat sich in den letzten Jahren in Bezug auf Ökologie sehr viel getan. So ging die Verwendung von Pestiziden stark zurück, und was die besonders giftigen Insektizide betrifft, ist der Rübenanbau sparsamer als der Fruchtfolgekonkurrent Raps. Stickstoff wird bei Zuckerrüben immer nur verhalten gedüngt, da sonst der Zuckergehalt sinkt. Weiterhin bestehende Problemfelder sind: Bodenverdichtung, Bodenerosion sowie die künstliche Bewässerung.

Bodenverdichtung

Zu einer starken Bodenverdichtung kann es vor allem während der Ernte bei nasser Witterung durch das Befahren der Felder mit schweren landwirtschaftlichen Maschinen kommen. Einmal entstandene Verdichtungen sind kaum dauerhaft zu beheben und können zu erheblichen Beeinträchtigungen der Bodenfauna und -flora führen. Gegenmaßnahmen wären hier z.B. der verstärkte Einsatz von breiteren Reifen, geringere Überrollhäufigkeit oder aber die Entwicklung bzw. der Einsatz von vollständig anderen Fahrwerkzeugskonzepten, wie u.a. Bandlaufwerke oder Gleiskettenlaufwerke.

Bodenerosion

Die Zuckerrübe ist eine Sommerfrucht, d.h. sie wird im März oder April ausgesät und zwischen September und November geerntet. Bleiben die Flächen danach ungeschützt liegen (fehlende Winterbede-

ckung) sind die Rübenackerflächen nach der Ernte bis zum Frühjahr der Bodenerosion schutzlos ausgeliefert.

Jedes Jahr gehen drei Millionen Tonnen Boden durch Bodenerosion sowie durch den Bodenabtrag durch die Ernte (Abtransport des Erdhanges an der Rübe, der 10-30% des Rübenengewichtes ausmachen kann) in Europa verloren. Es wird geschätzt, dass allein die Entfernung des Erdhanges bei der Vorreinigung der Zuckerrüben Kosten in Höhe von etwa 40 Millionen Pfund für die Zuckerfabriken verursachen.

Gegenmaßnahmen sind unter anderem der Anbau von Zwischenfrüchten und das Belassen von Reststoffen als Mulchschicht an der Bodenoberfläche. In Deutschland werden auf nahezu einem Viertel der Rübenfläche Mulchsaaten als Erosionsschutzmaßnahme durchgeführt. Neben dem Schutz des Bodens rechnen sich Erosionsschutzmaßnahmen auch wirtschaftlich, da sie zu erheblichen Anstiegen in den Ernteerträgen führen können.

Bewässerung

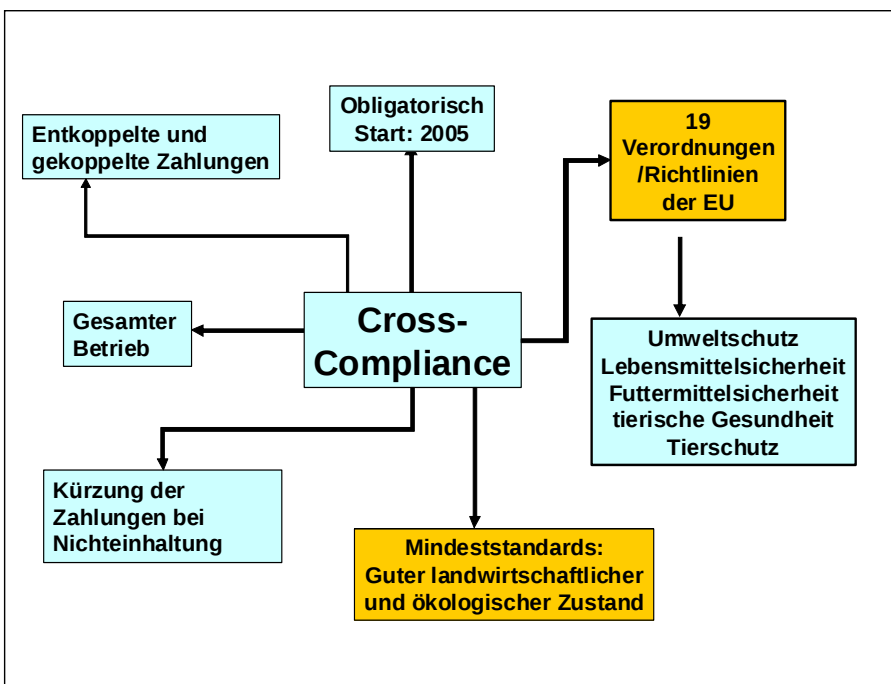
Künstliche Bewässerung ist in nördlichen und zentralen Regionen Europas auf nur 10% der Rübenanbaufläche vonnöten. In den südeuropäischen Regionen ist eine künstliche Bewässerung jedoch notwendig. Die intensive Bewässerung der Rübenfelder in Andalusien, Spanien, hat bereits zu gravierenden Umweltschäden geführt. Betroffenen sind vor allem Feuchtgebiete, die an einer verringerten Wasserzufuhr leiden, darunter der für den Naturschutz bedeutende

Donana Nationalpark. Viele Vögel, die an diesen Lebensraum gebunden sind, werden hierdurch in ihren Populationen bedroht, unter anderem der Gänsegeier, der Zwergadler, der Schlangennadler, das Zwergsumpfhuhn, die Zwergohreule oder der Wiedehopf. Nach der neuen Zuckermarktreform ist sogar die Ausweitung der Quoten für Länder möglich, die nur mit intensiver Bewässerung Rüben anbauen können, wie Griechenland, Spanien, Italien und Portugal. Diese können 10 000 t Quoten zusätzlich erwerben.

Direktzahlungen und Cross-Compliance

Wie in Kapitel 1 beschrieben, erhalten die Bauern für 64% ihrer Verluste, die durch die Preissenkung entstehen, Ausgleichszahlungen in Form von entkoppelten Betriebsprämien. Diese sind, so wie dies für alle Betriebsprämien seit Januar 2005 gilt, an die Einhaltung von bestimmten Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz gebunden (Cross-Compliance).

Abb. 6: Übersicht über Cross-Compliance



Die Anforderungen umfassen zwei Bereiche. Zum einen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (19 europäische Richtlinien und Verordnungen) und zum anderen die Anforderungen zum Erhalt der landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Bei Nichteinhaltung der Vorschriften werden die Direktzahlungen des betreffenden Jahres gekürzt bzw. ganz einbehalten. Anzumerken ist, dass die 19 Richtlinien und Verordnungen bereits be-

stehendes Recht darstellen und somit die Landwirte nunmehr aufgefordert sind, bestehendes Recht zu befolgen.

Welche Vorschriften von Cross-Compliance betreffen die Rübenbauer?

Von den 19 Regelungen betreffen den Rübenanbau in mehr oder minder starken Maße die Klärschlammrichtlinie sowie die

Nitrat- und die Grundwasserrichtlinie. Diese sind in Deutschland durch die Klärschlammverordnung, die Düngeverordnung sowie die Grundwasserverordnung umgesetzt. Die oben genannten Aspekte – Bodenverdichtung, Bodenerosion sowie Bewässerung – werden durch diese Vorschriften jedoch nicht berührt. Eine Richtlinie, die zumindest für den Rübenanbau in Südeuropa von großer Bedeutung gewesen wäre, ist die Wasserrahmenrichtlinie. Sie wäre ein wirksames Instrument für die Reglementierung der künstlichen Bewässerung in diesen Regionen. Bislang gehört diese Richtlinie jedoch noch nicht in den Forderungskatalog von Cross-Compliance.

Der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand

Das Hauptproblem des Rübenanbaus, die Bodenerosion und -verdichtung, wird durch die Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand adressiert, da diese vornehmlich auf den Bodenschutz abzielen (siehe Abbildung). Der Schutz der Gewässer vor über-

mäßiger Wasserentnahme für die künstliche Bewässerung ist jedoch auch in diesem Anforderungskatalog nicht enthalten. Die Europäische Kommission hat hier Rahmenanforderungen festgelegt. Die Mitgliedsstaaten mussten bis 2005 Mindestanforderungen auf nationaler und regionaler Ebene festlegen. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass die Umsetzung und die Definition der Auflagen für viele Mitgliedsstaaten mit großen Unsicherheiten verbunden waren. Um Verwaltungs- und Kontrollkosten zu minimieren haben einige Mitgliedsstaaten sehr schwache und damit kaum regulierend wirkende Standards definiert, andere wiederum haben anspruchsvolle Ansätze entwickelt, wie z.B. England mit der Einführung eines Erosionsschutzplans ab 2007.

Auch hat Frankreich Auflagen zu Bewässerung in den Maßnahmenkatalog integriert, obwohl dies von der EU-Richtlinie nicht vorgeschrieben ist. Die Wirkung der Maßnahmen hängt insofern stark von der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten ab und lässt sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend einschätzen.

Abb. 7: Der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand



Umsetzung in Deutschland

In Bezug auf die Bodenerosion hat Deutschland unter anderem die Anforderung aufgestellt, dass 40% der Flächen eines Betriebes in der Zeit zwischen dem 1. Dezember und dem 15. Februar entweder mit Pflanzen oder nicht untergepflügten

Pflanzenresten bedeckt sein muss. Mit dieser Anforderung werden die Zuckerrübenbauern in Zukunft verpflichtet sein, die Zuckerrübenfelder nach der Ernte zu bedecken. In Bezug auf die Bodenverdichtung hat Deutschland keine Regelungen erlassen.

Fazit

- Im Rübenanbau hat sich in den letzten Jahren in Bezug auf Ökologie sehr viel getan. Dies vor allem bei der Verwendung von Pestiziden.
- Immer noch vorhandene Problemfelder sind: Bodenverdichtung, Bodenerosion sowie die künstliche Bewässerung in Südeuropa.
- Teil 1 von Cross-Compliance - Grundanforderungen der 19 europäischen Richtlinien und Verordnungen: diese betreffen den Rübenanbau nur sehr indirekt und adressieren nicht die Problemfelder Bodenerosion und –verdichtung. Die Wasserrahmenrichtlinie, die ein wirksames Instrument für die Reglementierung der künstlichen Bewässerung in Südeuropa gewesen wäre, ist nicht im Forderungskatalog enthalten.
- Teil 2 von Cross-Compliance - Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand: Bodenerosion und –verdichtung sind ein wichtiger Bestandteil der Anforderungen. Nur wenige Mitgliedstaaten haben jedoch anspruchsvolle Standards formuliert, die über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen.
- Problem der künstlichen Bewässerung wird von Cross-Compliance nicht berührt. Nach der neuen Zuckermarktordnung kann der Anbau in Südeuropa sogar noch erweitert werden.
- Durch Cross-Compliance kann eine verstärkte Anwendung von Umweltstandards in den landwirtschaftlichen Betrieben erwarten werden, da die Betriebe häufiger kontrolliert werden, höheren Sanktionsrisiken ausgesetzt sind und verstärkt Aufzeichnungspflichten erfüllen müssen.

9. Welche Auswirkungen sind in Europa zu erwarten?

Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft in Deutschland

Das Einkommen der Zuckerrübenbauern wird auf Grund der Reform sinken. Die Schätzungen der EU gehen von durchschnittlich 6-7% für Deutschland aus. In welchen Regionen die Einbußen am größten sein werden, darüber gibt es unterschiedliche Meinungen.

Einige Faktoren sind zu bedenken, wenn es um die Folgenabschätzung der Reform geht:

- Die Transportwürdigkeit von Rüben wird sinken. Falls zudem der Transportzuschuss entfallen sollte, können Bauern, die weiter von Zuckerfabriken entfernt sind, eventuell nicht mehr rentabel liefern.
- Es ist nicht zu vergessen, dass auch die zukünftigen EU-Zuckerpreise deutlich über dem bisherigen C-Zucker Niveau (bei über 80% des jetzigen B-Rübenpreises) liegen werden. Letzterer war sehr rentabel, sonst hätte es kaum C-Zucker gegeben, und die B-Quote wäre in schlechten Jahren nicht erfüllt worden. D.h. die wirtschaftliche Vorzüglichkeit der Rübe gegenüber Getreide oder Raps bleibt ein wenig geschmälert erhalten.
- Trotzdem wird die Reform für einige Betriebe, deren Rückgrad bisher die Rübe gewesen ist, einen erheblichen Einschnitt bedeuten. Wenn der Betrieb noch überdies stark verschuldet ist, was bei vielen Höfen der Fall ist, kann die Reform eine wirkliche Existenzbedroh-

ung bedeuten. Auch die Umstellung auf eine andere Kultur ist dann kaum eine Rettung. Für gescheiterte Bauern wird es auch schwierig sein, in einer anderen Branche beruflich Fuß zu fassen. Mit der Rübe geht für einige Betroffenen auch eine Familientradition und Lebensweise zu Ende. Einige Regionen verlieren ihre landschaftsprägende Kultur.

Folgen der Reform für drei Beispielsbetriebe

Wir wollen hier Berechnungen vorstellen, die an der Universität Kiel zu den Folgen der Zuckermarktreform gemacht wurden. Ausgangspunkt ist ein Reformentwurf, der Preiskürzungen um 43% und Ausgleichszahlungen von 60% der Verluste vorsieht, der also für die Rübenbauern weit ungünstiger ist, als die tatsächliche Reform. Es wurden drei für die jeweilige Region typische Betriebe ausgewählt. In Tabelle 5 werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

Auffallend an den Ergebnissen ist, dass gerade beim Betrieb auf den fruchtbaren Bördestandorten, wo die Zuckerrübe auch in Zukunft wesentlich attraktiver als Getreide sein wird, die größten Einkommenseinbußen entstehen. In Vorpommern dagegen, wo der Anbau von Rüben nach der Reform wahrscheinlich ganz aufgegeben wird, sind nur geringe relative Verluste zu erwarten, weil die Rübe schon vorher wenig Gewinn abwarf. Dieses Ergebnis ist zu erwarten, denn wo die Rübe am günstigsten wuchs und wo die Abhängigkeit am

größten war, dort sind auch die Einschnitte am größten. Gleichzeitig muss man aber auch sehen, dass es diese Standorte und Betriebe waren, denen es in der Vergangenheit mit am besten ging und die am meisten von der alten Zuckermarktordnung profitiert haben.

Die süddeutschen Standorte sind mit dem Börde-Beispielbetrieb vergleichbar. Besonders hohe Zuckererträge stehen den vergleichsweise niedrigeren Getreidedeckungsbeiträgen gegenüber. Wäre Quotenhandel zwischen Bundesländern möglich, würde der Zuckerrübenanbau hier tendenziell weiter ausgedehnt.

Tabelle 5: Berechnungen über die möglichen betriebswirtschaftlichen Folgen einer Reform

	Hildesheimer Börde	Ostholstein	Vorpommern
Betriebsfläche	80 ha	300 ha	600 ha
Anteil Zuckerrüben (ZR)	25 %	12 %	7 %
Vorzüglichkeit der Rübe: Deckungsbeitrag / ha bei Z-Rüben im Vergleich zu Raps	172%	126%	95%
Fortsetzung Zuckerrübenanbau	gleicher Umfang	gleicher Umfang	Aufgabe
Einkommensänderung zu 2005 ...			
... im Jahr 2008	- 12,7%	- 6,0%	- 2,0%
... im Jahr 2013 mit betriebsindividuellem top-up	- 5,9%	- 2,1%	- 1,2%
... im Jahr 2013 mit Regionalmodell	- 19,8%	- 9,1%	- 4,7%

Quelle: Latacz-Lohmann und Müller-Scheeßel

* die Autoren gehen von 80% A- und 20% B-Rüben aus. C-Rüben wurden nicht in den Rübenpreis mit eingerechnet!

Die Autoren haben ausgerechnet, dass Rationalisierungsmaßnahmen vor allem im Hinblick auf bessere Maschinenauslastung (z.B. durch überbetriebliche Zusammenarbeit) und Schlagvergrößerung (z.B. durch Flächentausch) die Verluste durch die Reform mehr als ausgleichen könnten.

Andere Regionen Europas

Die Auswirkungen hängen von den vorhandenen Strukturen des Zuckersektors in den einzelnen Mitgliedstaaten ab (vgl. Kapitel 5). In Regionen, in denen vor allem

sehr große Betriebe Quoteninhaber sind und kostengünstig produziert werden kann, wie z.B. in East Anglia/Großbritannien, können sich die Betriebe vermutlich relativ leicht umorientieren. Regionen, die für die Rübenproduktion weniger geeignet oder durch eine kleinparzellierte Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet sind, werden wahrscheinlich die Zuckerherstellung ganz aufgeben. Es ist damit zu rechnen, dass Griechenland, Süditalien, Spanien, Portugal, Irland und Finnland aus dem Rübenanbau aussteigen werden.

Ausgleichszahlungen und Produktionsabgabe

Die Bauern bekommen für 64% ihrer Verluste Ausgleichszahlungen in Form von entkoppelten Betriebsprämien. Da sie diese Gelder bar auf die Hand bekommen, ohne dafür eine Gegenleistung zu erbringen oder Produktionskosten in Kauf zu nehmen, ist der tatsächliche einkommenswirksame Effekt größer als 64 %. Die Landwirte trauen den staatlichen Ausgleichszahlungen allerdings nicht, da diese Zahlungen durch künftige Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU und durch Budgetschwierigkeiten gefährdet sein könnten. Außerdem wird die Ausgleichszahlung für Zuckerrüben ab 2013 im Regionalmodell aufgehen, d.h. auf alle Flächen der Region gleichmäßig aufgeteilt; das gilt zumindest für Deutschland. Dann profitieren auch alle anderen Bauern einer Region von den Zuckerkompensationszahlungen, obwohl sie nie Zucker angebaut haben. Zu bedenken ist ferner, dass die Produktionsabgabe von 12 Euro/t eine zusätzliche Preiskürzung für die Rübenbauern darstellt, da sie je zur Hälfte von Bauern und Industrie getragen wird.

Strukturwandel in der Zuckerindustrie

Die Zuckerindustrie unterliegt seit geraumer Zeit einem starken Konzentrationsprozess. In den letzten vier Jahren wurden in der EU 20% der Fabriken geschlossen. Waren im Jahr 1994 noch 9.274 Beschäftigte in der deutschen Zuckerindustrie tätig, so waren es im Jahr 2004 nur noch 6.200. Die Zahl der Zuckerfabriken in Deutschland sank in den vergangenen 15 Jahren von 79 auf 28. Die Anzahl der Beschäftigten ging demnach auch stark zurück. Dieser Strukturwandel wird sich aufgrund von Rationalisierung und Skaleneffekten durch die Zuckermarktreform noch beschleunigen. Für die Zuckerindustrie verringert sich mit der Reform die Verarbeitungsspanne zwischen Endpreis und Rohstoffkosten vermutlich um ca. 20%.

Trotzdem wird davon ausgegangen, dass zumindest in Deutschland die Gewinnmargen weiterhin zur Rentabilität der Fabriken ausreichen. Allerdings kann es in den ersten vier Jahren zu verstärkten Schließungen kommen, solange die Zuckerindustrie die Umstrukturierungshilfe ausnutzen kann. Je größer die Unternehmen sind, desto besser werden sie die Folgen der Reform auffangen können.

Die Zuckerverarbeitende Industrie

Die Zuckerverarbeitende Industrie erhofft sich von den niedrigeren Zuckerpreisen niedrigere Rohstoffkosten und damit bessere Chancen als Anbieter auf dem Weltmarkt. Die Exporterstattungen für den anteiligen Zucker beim Süßwarenexport decken angeblich nicht die im Vergleich zum Weltmarkt überhöhten Zuckerpreise. Bei Süßwaren besteht eine gewisse Preiselastizität der Nachfrage, so dass sie auf einen Zuwachs ihrer Branche hoffen können.

Volkswirtschaftliche Beschäftigung

Einem zu erwartenden Rückgang bei der Beschäftigung in der Zuckerindustrie steht eventuell ein Zuwachs bei der zuckerverarbeitenden Industrie gegenüber. Da hier vierzig Mal so viele Menschen beschäftigt sind (250.000 gegenüber 6.200 in der Zuckerindustrie), könnte eine kleine prozentuale Verbesserung ihrer Wettbewerbslage hier mehr zusätzliche Arbeitsplätze erbringen, als in der Zuckerwirtschaft wegfällt.

Ländliche Regionen mit viel Zuckerrüben auf guten Standorten

Es wird geschätzt, dass die landwirtschaftliche Wertschöpfung in Deutschland um 0,8% (Brümmer) - 2% (Isermeyer) zurückgehen wird. Es wird aber nur mit relativ

geringen Arbeitsplatzverlusten unter den Bauern gerechnet. Zum einen machen die Zuckerrübenbetriebe nur 4% der landwirtschaftlichen Betriebe aus. Zum anderen stehen sie finanziell meist besser da als der Durchschnitt der Landwirte. In einigen Regionen, die besonders abhängig vom Zuckerrübenanbau und –verarbeitung sind, kann die Schließung einer Fabrik jedoch sehr große Auswirkungen haben, da bis zu einem Drittel der Haushalte betroffen sein könnten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich der Strukturwandel in den Rübenanbaugebieten zwar beschleunigen wird, jedoch keine großen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft zu erwarten sind, da der Anteil der Landwirte an der Bevölkerung gering ist.

Verbraucherpreise

Die Zuckerwirtschaft geht davon aus, dass die Preissenkung beim Haushaltszucker voll an die Verbraucher weitergegeben wird. Das bedeutet eine jährliche Entlastung um 1,80 Euro pro Person bzw. 148 Mio. Euro insgesamt in Deutschland (Isermeyer) und 900 Mio. Euro für die EU. Ärmere Haushalte – z.B. auch in den neuen EU-Mitgliedsstaaten – profitieren stärker davon, da sie prozentual deutlich mehr für Zucker ausgeben. Der meiste Zucker (80 %) wird allerdings in verarbeiteter Form konsumiert, vor allem in Getränken und Süßwaren. Hier ist strittig, inwieweit der Preis an die Verbraucher weitergegeben wird. Bei Markenprodukten und Erzeugnissen, bei denen der Zucker keinen großen Anteil an den Herstellungskosten hat, ist kaum damit zu rechnen.

Fazit

- Es wird weiterhin großflächigen Zuckerrübenanbau in Deutschland geben, nur nicht mit derselben Vorzüglichkeit wie bisher.
- Die Preis- und Mengenreduktion bedeutet für die, die bisher von einer privilegierten Situation profitiert haben, starke Einschnitte.
- Rübenbauern in Gebieten, wo die Fabriken schließen, werden den Zuckerrübenanbau ganz aufgeben müssen. Sie sind die eigentlichen Verlierer. Das wird in Deutschland aber nur in ganz wenigen Fällen passieren.
- Alle Einschnitte werden allerdings durch Ausgleichszahlungen und Zahlungen aus dem Umstrukturierungsfond abgedeckt werden.
- Der Strukturwandel in der Zuckerindustrie wird sich fortsetzen, insbesondere während der ersten Jahre, in denen die Herauskaufaktion läuft.
- Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaften in Europa sind minimal.

10. Haben unsere Zuckerexporte wirklich geschadet?

Die EU-Zuckermarktordnung könnte über folgende Zusammenhänge handelspolitischen Schaden bewirkt haben:

1. Verdrängung anderer von Drittlandsmärkten,
2. Absenkung des Weltmarktpreises durch Dumping,

3. Verstärkung von Preis-Schwankungen auf dem Weltmarkt.

Eine genaue Bezifferung des Schadens aller drei Mechanismen ist unmöglich. Teils gibt es einige – stark divergierende – Abschätzungen, teils nur Vermutungen, wo ein negativer Einfluss wahrscheinlich ist.

Verdrängung von Drittlandsmärkten

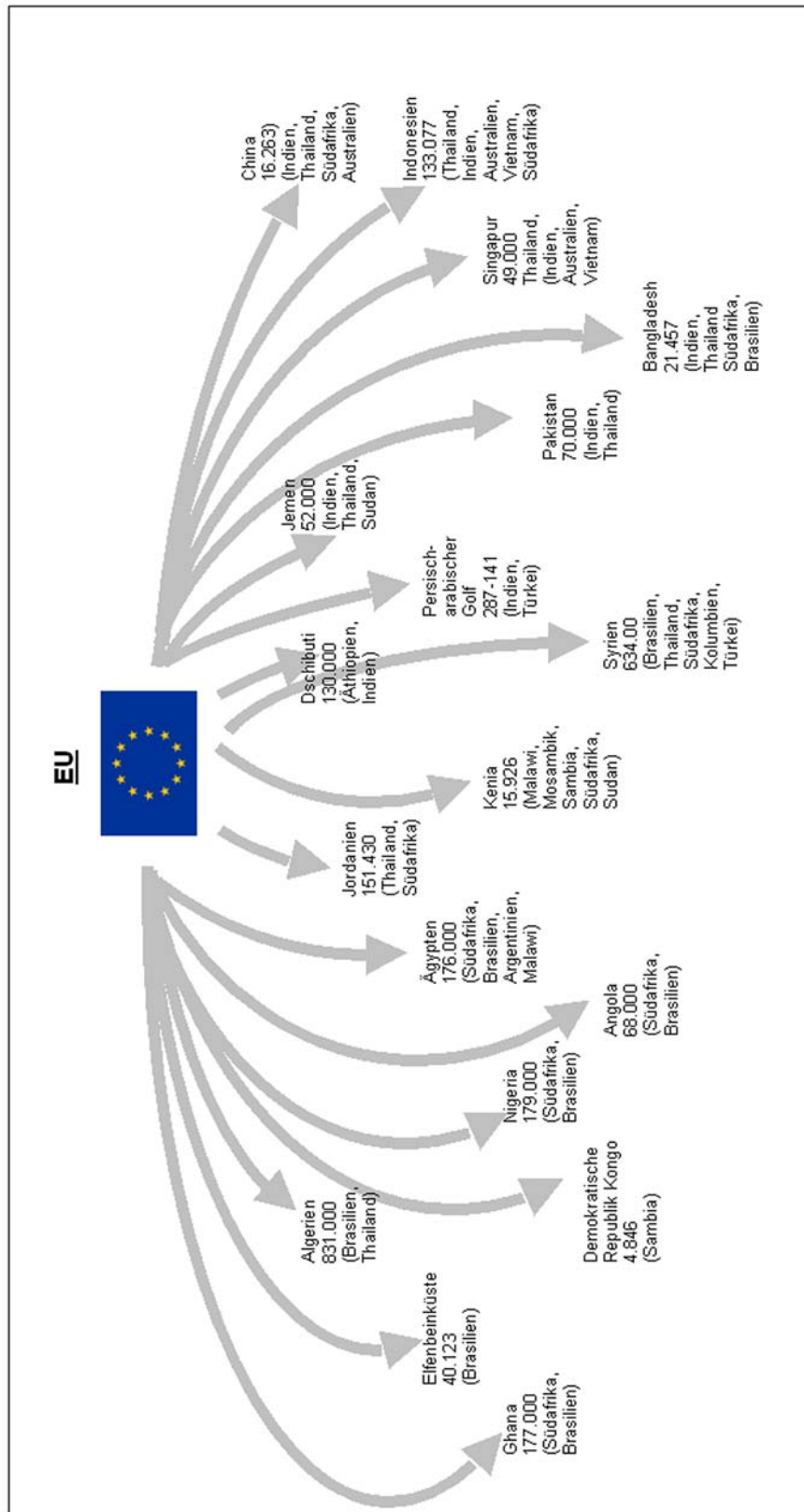
Die EU liefert viel Zucker in die Arabischen Länder und nach Afrika. Die Abbildung 8 gibt einen Überblick über einen Teil der EU-Zuckerexporte und mögliche Verdrängungen. Es können direkte Verdrängungseffekte nur vermutet werden; ein Nachweis ist nicht zu erbringen. Vermutungen liegen z.B. bei folgenden EU-Zuckerexporten vor:

- 133.077 t nach Indonesien: Verdrängung von Thailand und Australien
- 52.000 t nach Yemen: Verdrängung von Indien, Thailand oder Sudan
- 177.000 t nach Ghana: Verdrängung von Saudi-Arabien, Brasilien, Elfenbeinküste
- 129.000 t nach Nigeria: Verdrängung von Brasilien, Saudi-Arabien
- 176.000 t nach Ägypten: Verdrängung von Sudan, Brasilien
- 634.000 t nach Syrien: Verdrängung von Thailand, Türkei, Brasilien
- 130.000 t nach Djibouti: Verdrängung von Sudan, Äthiopien.

Auffallend ist, dass dabei auch sehr oft AKP/LDC-Länder betroffen sind, die die EU ja eigentlich unterstützen will. Die EU-Zuckermarktordnung mit ihren Handelspräferenzen gewährt folglich einigen Entwicklungsländern Vorteile; gleichzeitig schadet sie aber auch z.T. den gleichen

Ländern mit ihren subventionierten Exporten. Es wäre eine Ironie, wenn der Zucker, mit dem die EU AKP-Zucker von Nachbarmärkten verdrängt, reexportierter Zucker ist, der zuvor aus dem geschädigten Land selbst kam. Dieser Fall ist keineswegs ausgeschlossen.

Abb. 8: Wo gingen die EU-Zuckerexporte hin?



Ziele des Zuckerdumpings: ausgewählte Bestimmungsländer von EU-Exporten und ihre Mitbewerber/Konkurrenten (2001/2002)

Quelle: Nach Angaben der International Sugar Organisation (2000/2001)

Absenkung des Weltmarktpreises durch Dumping

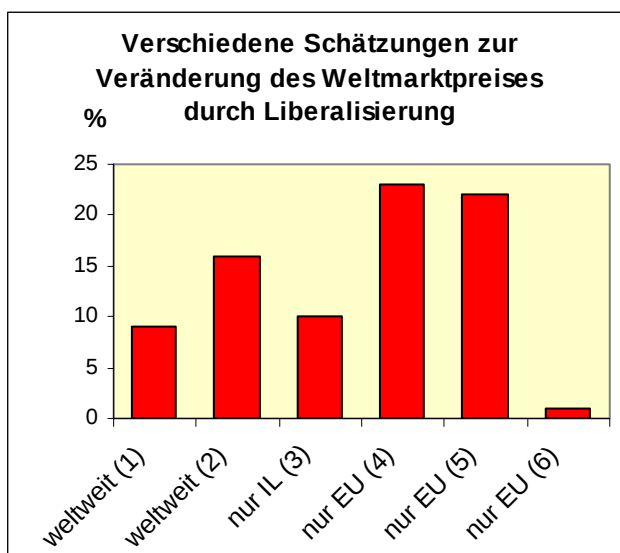
Fast drei Viertel des weltweit erzeugten Zuckers wird im Inland verbraucht. An dem verbleibenden Viertel, welches auf dem Weltmarkt gehandelt wird, spielt die EU - mit 15% der zweitgrößte Exporteur – eine wichtige Rolle. Theoretisch müsste also der Weltmarktpreis für Zucker steigen, wenn die EU ihre subventionierten Exporte reduziert. Doch das Ausmaß der Veränderung ist äußerst ungewiss. Abbildung 9 verdeutlicht, wie weit die Schätzungen auseinander gehen. Unsicher ist auch, ob es bei einem Rückzug der EU vom Weltmarkt als Exporteur überhaupt zu einem Angebotsrückgang auf dem Weltmarkt kommen wird. Brasilien kann seine Zuckerproduktion noch ohne steigende Grenzkosten erhöhen, auch weil es beliebig zwischen Zucker- und Äthanolherzeugung (momentan 27 Mio. t) wechseln kann. Brasilien hat z.B. alleine im vergangenen Jahr seine Pro-

duktion um 5 Mio. t erhöhen können. Eine Ausdehnung seiner Exporte um 4,2 Mio. t, um die EU-Exportausfälle auszugleichen, ist also sehr wahrscheinlich. Zurzeit gehen über 50 % der brasilianischen Zuckerrohrproduktion in die Bioethanolherzeugung.

Durch die Ölpreiskrise scheint sich eine neue Situation zu ergeben. Die Ethanolnachfrage in Brasilien hat so stark zugenommen, dass zweifelhaft ist, ob Brasilien seine Zuckerexporte überhaupt auf gehabtem Niveau halten will. Die im 2. Halbjahr sprunghaft gestiegenen Weltmarktpreise für Zucker sind kaum anders zu erklären. Sie haben aber aktuell nichts mit der EU-Zuckermarktreform zu tun, denn die ist ja noch nicht wirksam geworden. Das zeigt, dass die Kreuzpreiselastizität der Nachfrage bei Substitutionsprodukten für die Preisbestimmung bei Zucker wichtiger sein kann als die Frage der subventionierten Exporte. Bleibt die angespannte konkurrierende Verwendungsmöglichkeit für Zucker als Äthanol in Brasilien und anderswo (z.B. USA), wird der preistreibende Effekt des EU-Rückzugs vom Export zu dem Ölpreiseffekt dazu kommen. Die Größenordnung wird dann am oberen Ende der Modellrechnungen angesiedelt sein, d.h. in einer angespannteren Weltmarktsituation wie gegenwärtig, wird der EU-Rückzug von den Exportmärkten größere Auswirkungen haben.

Steigende Weltmarktpreise für Zucker ist nur für die Zuckererzeugenden Entwicklungsländer eine gute Nachricht. Die meisten Entwicklungsländer, insbesondere auch Afrika als ganzes, sind Nettoimporteure, wenn sie auch eine gewisse Eigenproduktion haben. Viele dieser Nettoimportländer schützen aber ihre kleine Zuckerwirtschaft ebenfalls durch z. T. erhebliche Zölle, um Investitionsreize zur Erreichung eines höheren Selbstversorgungsgrads zu bieten. Ist das der Fall, wird die Preissteigerung auf dem Weltmarkt kaum an die Verbraucher weitergegeben, sondern durch Senkung der Zölle aufgefangen, was eine Verminderung der Staatseinnahmen zur Folge hätte.

Abb. 9: Weltmarkteffekte¹⁴



¹⁴ Quelle: FAO, Trade Policy Technical Notes, No.6, Rome Aug. 2004; (1) Devadoss und Kropf (1996); (2) OECD (2002); (3) Wohlgenannt (1999); (4) Oxfam (2004); (5) Koo (2003); (6) Uni Bonn (2004)

Verstärkung von Schwankungen auf dem Weltmarkt

Preisschwankungen von Zucker auf dem Weltmarkt waren in der Vergangenheit erheblich. So sprangen z.B. plötzlich die Weltzuckerpreise 1973 und 1980 um das Dreifache des langfristigen Weltmarktrends in die Höhe. Speziell für weltmarktabhängige Entwicklungsländer sind Preisschwankungen eine große Beeinträchtigung ihrer Entwicklungsbemühungen.

Wenn ein so großer Anbieter von Zucker wie die EU sich völlig von allen Schwankungen des Weltmarktes isoliert, führt das automatisch dazu, dass all den anderen Anbietern, die völlig vom Weltzuckermarkt abhängig sind, umso größere Anpassungslasten aufgebürdet werden, falls es irgendwo auf der Welt Knappheits- oder Überschusstendenzen gibt. Der Effekt ist umso größer, wenn nicht nur die Exportsubventionen alle Preisschwankungen auf dem Weltmarkt auffangen, sondern auch ein riesiger Binnenmarkt für Zucker durch Zölle völlig unempfindlich auf Weltmarkttendenzen

reagiert. Denn dann ist die Schwankungsmasse des Restmarkts auch entsprechend klein und kann weniger auffangen.

Auch andere große Erzeugerländer, wie Brasilien, USA, Indien, China oder Thailand, haben keinesfalls völlig liberalisierte Zuckermärkte aufzuweisen. Auch sie schützen und unterstützen ihre Zuckerproduktion auf die eine oder andere Weise. Eine unilaterale Reform in nur einem Land kann in ihren Auswirkungen leicht durch die kombinierten Gegenreaktionen aller anderen Länderpolitiken in ihren Auswirkungen auf den Weltmarkt neutralisiert werden. Deshalb ist eine Prognose so schwierig. Die Angebotselastizität der brasilianischen Zuckerwirtschaft spielt für alle Weltmarktprognosen die wichtigste Rolle. Laut FAO wurde sie bei den meisten Studien völlig unterschätzt. Die Flexibilität dieses Landes auf neue Bedingungen durch Produktionserhöhung zu reagieren, scheint enorm. Aus diesem Grund weisen die verfügbaren ökonometrischen Studien eher darauf hin, dass die preisstabilisierende Auswirkungen eines EU-Rückzugs vom Weltmarkt gering sein werden.

Fazit

- Die EU verdrängt sowohl die konkurrenzfähigen Freihändler als auch LDC-Anbieter von Märkten in Afrika, dem nahen Osten und Asien.
- Die Exporte der EU mittels Subventionen haben Weltmarktpreise gesenkt. Wie groß der Effekt ist, ist umstritten. Ökonometrische Berechnungen weichen weit voneinander ab.
- Ein Rückzug der EU vom Weltmarkt wird die Weltmarktpreise zum Steigen bringen. Der Effekt wird wohl zwischen 5 und 20 % liegen. Er wird aber überlagert von vielen anderen Entwicklungen, die unter Umständen bedeutender sind.
- Die Auswirkungen der Reform auf Preisschwankungen auf dem Weltmarkt sind eher gering.

11. Welche Auswirkungen hat die Reform auf die Entwicklungsländer?

AKP-Zuckerprotokollländer

Während die EU-Erzeuger großzügig für die Verluste durch Ausgleichszahlungen kompensiert werden, müssen die Zuckerlieferanten aus denjenigen Entwicklungsländern, die mit der EU Präfe-

renzabkommen geschlossen haben (AKP-Zuckerprotokollländer), die vollen Preisverluste einstecken.

Der Zuckerpreis für Präferenzeinfuhren aus den AKP-Ländern¹⁵, wurde mit einer 2-jährigen Verzögerung von jetzt 495,80 Euro/t in 2 Stufen auf erst 448,80 und dann im Jahr 2009/10 auf 335,20 Euro/t abgesenkt (vgl. Tab. 1, 4. Zeile). Das entspricht einem Preisverfall um 36 % - in der gleichen Höhe, wie die Weißzuckerpreise. Zusätzlich werden die AKP-Zuckerquoten noch einen Verlust von 5,1 % hinnehmen müssen, weil die EU-Zuschüsse an die Rohzucker Raffinerien für ihren Zucker wegfallen.

Dabei geht die EU mit Recht davon aus, dass zu diesem Preis einige AKP-Lieferanten, die Marktzugang haben, nicht mehr liefern können, weil ihre Kosten nicht gedeckt sind. präferierter Zucker bestimmter Herkunftsländer, die Hochkostenländer für Zucker sind, wird dadurch ökonomisch herausgedrängt. Damit erhöht sich die entwicklungspolitische Effizienz des Zuckerprotokolls. Die EU wird aber die AKP-Quoten nicht los, weil die Quoten vertragsbedingt an diejenigen Erzeugerstaaten im Kreis der 21 Zuckerprotokollländer umverteilt werden, die liefern können. In anderen Worten, diejenigen, die auch zu dem abgesenkten Preis liefern können und wollen,

Box 1: Das Zuckerprotokoll des Vertrags von Cotonou zwischen EU und den AKP-Ländern

Das Zuckerprotokoll ist mit dem Cotonou-Abkommen verknüpft. Es sicherte zunächst 19, dann 21 AKP-Staaten zu, eine bestimmte Menge an Zucker zollfrei zum EU-internen Preis in die EU exportieren zu können. Von diesen Ländern gehören sieben zu den LDC, bei zweien davon ist die Quote jedoch auf null gesetzt (vgl. Tabelle 6 und Anhang 2, Abb. 15). Die Gesamtmenge umfasst rund 1,3 Mio. t Rohzucker jährlich. Die AKP-Länder verpflichten sich im Gegenzug zu einer Belieferung in der entsprechenden Menge. Liefert ein Vertragsstaat in einem Wirtschaftsjahr nicht die festgelegte Menge, wird seine Quote gemäß Art. 7 II und III des Protokolls um die nicht gelieferte Menge gekürzt und auf andere Mitgliedsstaaten des Zuckerprotokolls verteilt.

Box 2: Das Abkommen von Cotonou geht weit über den Zucker hinaus:

- Nachfolger des Vertrags von Lomé.
- Der zentrale Punkt ist die Reduktion von Armut durch nachhaltige Entwicklung und die Integration der AKP in die Weltwirtschaft.
- Dabei soll "gute Regierungsführung" und die Einhaltung der Menschenrechte gefördert werden.
- Die Entwicklungshilfe der EU wird verbindlich festgehalten.
- Die handelspolitischen Teile des Abkommens sollen in regionale Freihandelszonen (Wirtschafts-Partnerschafts-abkommen = EPA) umgewandelt werden, die WTO-konform sind und zu denen auch die EU dazugehören will (vgl. Kapitel 16).

¹⁵ Die Entwicklungsländer, alles Rohrzuckerproduzenten, durften bisher (und bis 2008/09) so gut wie nur Rohzucker in die EU liefern. Deshalb ist Rohrzucker und Rohzucker fast deckungsgleich. Die Fabriken, die ein Monopol auf die Verarbeitung von Rohzucker aus den Entwicklungsländern bis 2008/09 haben, heißen in der EU-Amtssprache „Raffinerien“ (im Gegensatz zu der Rübenverarbeitung, die schlicht „Fabrik“ genannt wird)

übernehmen die Quoten derjenigen, die aus Kostengründen aussteigen.

Zusätzlich werden im Juli 2009 die AKP-Quoten derjenigen Zuckerprotokollländer frei, die LDC sind. Sie genießen ab 2009 die gleichen Vorteile unter der EBA-Initiative (vgl. Box 2) wie unter dem Zuckerprotokoll und können somit ihre Quoten abgeben.

Box 3: Die EBA-Initiative für Zucker - "Alles außer Waffen" ("Everything but Arms")

Die EU verpflichtet sich in der Initiative gegenüber den 48 am wenigsten entwickelten Ländern (LDC-Ländern) alle ihre Waren zoll- und quotenfrei in die EU zu lassen (bis auf Waffen). Allerdings hat sie für den Übergang 2002-2009 bei Reis, Bananen und Zucker eine Ausnahme gemacht. Bei Zucker wurde den LDC ein zollfreies Importkontingent von 74.185 t für 2001/2002 zugestanden, das jährlich um 15 % anwächst, allerdings mit den SPS-Kontingent verrechnet wird (d.h. dass die bestehende SPS-Quote um diese Menge, die an LDC unter EBA geht, gekürzt wird). Ab dem Jahr 2006/07 darf zusätzliche jede Menge Zucker mit einem um 20 % reduzierten Zollsatz in die EU eingeführt werden, ab 2007/08 mit 50 %, ab 2008/09 mit 80 % und ab Juli 2009 gibt es völlig freien Marktzugang. Der Zucker muss in den LDC selbst erzeugt sein. Der Preis für den EBA-Zucker liegt noch bei 479 Euro/t für Rohzucker. Das Kontingent wird bis 2008/09 auf 197.335 t angestiegen sein.

Da einige ganz große AKP-Quoteninhaber voraussichtlich lieferunfähig werden, gibt es eine große Menge an Quoten umzuverteilen. Profitieren werden die Niedrigkostenproduzenten unter den Zuckerprotokollländern, die keine LDC sind. Diese Länder können durch die Zuckermarktreform mengenmäßig erheblich profitieren: Sie verlieren zwar am Preis, aber gewinnen entscheidend an Menge.

Mit einiger Berechtigung wurde die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Zuckerprotokolls von vielen Seiten zunehmend hinterfragt, weil Hochkostenproduzenten wie Mauritius, Jamaika oder Madagaskar Quoten bedienen, bei denen die Preise knapp die Kosten deckten. Dieser unrentierliche Transfer von Ressourcen

durch Quoten wird mit der Reform eingeschränkt.

Folgende Länder werden sehr wahrscheinlich aus Kostengründen ganz oder teilweise ausscheiden: **Mauritius** 488.000 t Quote; **Madagaskar, Kenia, Elfenbeinküste** 29.400 t Quote; **VR Kongo** 10.000 t Quote; **Karibik, Lat. Am.** 213.896 t Quote: Zusammen ergibt das 741.296 t Quote. Zusätzlich werden folgende LDC-Länder mit insgesamt 44.098 t als AKP-Quotenlieferanten ausscheiden, weil sie kostengünstig produzieren und die AKP-Quoten nicht mehr nötig haben: **Malawi, Mosambik, Sambia, Tansania.**

Das würde bedeuten, dass wahrscheinlich nur noch folgende Länder als Lieferländer im Zuckerprotokoll verbleiben: **Simbabwe; Swasiland; Fidschi; Belize; Guayana.**

Diese fünf Länder werden zusammen kaum mehr als 1,3 Mio. t AKP-Quote beliefern können, es sei denn, die Differenz zwischen neuem EU-Importpreis und Weltmarktpreis verbleibt so groß, dass alle interne Produktion und bisher getätigten Exporte dieser Länder in die EU umgelenkt würden. Diese kleine Untergruppe der Zuckerprotokollländer gehören wahrscheinlich zu den Gewinnern der EU-Zuckermarktreform, vorausgesetzt sie schaffen es, ihre Produktion erheblich auszudehnen oder Exporte umzulenken. Ob sie ihre Produktion ausdehnen können, ist weitgehend davon abhängig, ob sie ausländisches Kapital und Know-How in ihre Zuckerwirtschaft anziehen können.

Angeblich spielt für die Wettbewerbsfähigkeit der Zuckersektoren im AKP/LDC-Ländervergleich eine erhebliche Rolle, ob sich ausländische Zuckerkonzerne engagiert haben. In den Ländern Afrikas z.B., in denen die südafrikanische Zuckerkonzerne Illovo oder Tongaat Hulett-Gruppe investiert und Plantagen und Fabriken von Anfang an neu hochgezogen haben, liegen konkurrenzfähige Strukturen vor, die man dem betriebswirtschaftlichen Geschick und

11. Welche Auswirkungen hat die Reform auf die ...

Tabelle 6: AKP-Zuckerprotokollquoten

	2003/04	2004/05	2005/06	Durchschnitt	In % Gesamtquote	Verteilung SPS Quoten	Verteilung EBA Quoten (*) 2003/04
Elfenbeinküste#	10.186	10.186	10.186	10.186	0,8	10.000	
Kenia#	0	10.000	5.000	5.000	0,4	11.023	
Madagaskar#	18.815	10.760	13.324	14.300	1,1	2.330	
Malawi#	20.564	20.824	20.824	20.738	1,6	10.000	10.959
Mauritius#	484.278	491.031	491.031	488.780	37,6	41.980	
Mosambik#	-	12.000	6.000	6.000	0,5	0	10.116
Sambia#	0	14.430	7.215	7.215	0,6	12.731	9.538
Simbabwe#	29.799	23.367	30.225	27.797	2,1	25.000	
Swasiland#	111.298	118.152	117.845	115.765	8,9	30.000	
Tansania#	10.189	10.059	10.186	10.145	0,8	2.485	9.940
Uganda	0	0	0	0	0,0	0	
VR Kongo#	10.186	10.226	10.186	10.199	0,8	2.519	
Barbados#	50.641	32.979	32.097	38.572	3,0	2.841	
Belize#	38.977	39.931	40.349	39.752	3,1	4.985	
Fidschi#	161.123	167.682	165.348	164.718	12,7	19.181	
Guyana#	153.799	154.999	159.410	156.069	12,0	19.931	
Indien	10.000	9.942	10.000	9.981	0,8	0	
Jamaika#	118.695	118.604	118.696	118.665	9,1	15.926	
St. Kitts u. N.#	8.804	15.591	15.591	13.329	1,0	1.831	
Suriname	0	0	0	0	0,0	0	
Trinidad#	42.054	44.185	43.751	43.330	3,3	5.592	
Summe	1.279.408	1.314.946	1.307.264	1.300.539	100,0	215.580	98.110

Quelle: z.T. entnommen aus: Jerosch, op.cit., S. 17; Commission Regulation (EC) No 652/2005 of 28 April 2005; Commission Regulation (EC) No 221/2005 of 10 February 2005; Commission Regulation (EC) No 443/2004 of 10 March 2004; ergänzt durch eigene Berechnungen.

(*) für 2003/2004 hatten noch folgende andere LDC-Länder, die keine Zuckerprotokollländer sind, EBA-Quoten: Sudan: 16.979 t; Äthiopien: 15.249 t; Bangladesh: 8.989 t; Nepal: 8.667 t; Burkina Faso 7.672 t; vgl. UNCTAD, op.cit, 2004/6, s. 18

Von der EU aufgeführte Länder, die sich für eine Teilnahme an den „Nationalen Aktionsprogrammen“ qualifiziert haben.

der Kapitalkraft dieser Konzernen zuschreibt.¹⁶ Dagegen spricht, dass die äthiopische Zuckerwirtschaft an Konkurrenzfähigkeit mithalten kann, obwohl dort ausschliesslich Staatsunternehmen tätig

sind. Auch hat sich der mauritanische Zuckerkonzern Sena Sugar Estates zu einem echten Wirtschaftsunternehmen mit Expansion nach Mosambik und Tansania gemausert, obwohl er es nicht geschafft hat, die heimische Zuckerwirtschaft weltmarktfähig zu rationalisieren.

¹⁶ Illovo beherrscht fast vollkommen die Zuckerwirtschaft in Sambia und Malawi und hat in Tansania eine Fabrik, die 40 % des tans. Zuckers produziert. Tongaat-Hulett operiert in Mosambik und Simbabwe. Beide Konzerne erzeugen die Hälfte des Zuckers in Swasiland. Vgl. IUF, Corporate Developments in the Sugar Industries of East and Southern Africa, Geneva 2004.

Wie stark Verluste aus dem Ausscheren der AKP-Quotenbedienung sein werden und wie sehr die Volkswirtschaft der Verliererländer darunter leiden wird, hängt ab von:

- der Bedeutung des Zuckersektors bzw. der Zuckerexporte für das Land,
- der Abhängigkeit beim Zuckerexport von den AKP-Präferenzen.

Tabelle 7: Anteil der (EU)-Zuckerexporte an Gesamtexporten und dem BIP

2003	Gesamt-exporterträge in % BIP	Zuckerexport-erträge in % Gesamt-exporterträge	Zuckerexport-erträge in % BIP	EU-Zucker-exporte in % Gesamtzucker-exporte*	EU-Zuckerexport-erträge in % BIP
Malawi	27	23,0	6,2	58	2,5
Mauritius	36	16,3	5,8	77	5,7
Swasiland	53	9,0	4,7	21	4,4
Simbabwe	50	2,0	1,0	33	0,6
Sambia	21	3,7	0,8	29	0,5
Mosambik	16	1,1	0,2	6	0,1
Tansania	12	0,7	0,1	100	0,1

Quelle: Übernommen aus Jerosch, op. Cit., S. 44

Diesbezüglich sind die Verhältnisse unter den AKP-Länder sehr unterschiedlich, wie am Beispiel des südlichen Afrika im Folgenden dargestellt wird.

Tansania liefert zwar all seine Zuckerexporte an die EU (vgl. Tab. 7), doch sind diese mit 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts recht unbedeutend für das Land; die EU-Zuckerreform wird Tansania kaum beeinträchtigen. Malawi und Mauritius liefern 58 % bzw. sogar 77 % ihrer Zuckerexporte an die EU, sind also sehr abhängig von den Handelspräferenzen. Doch ist Malawis Volkswirtschaft generell gering auf Export ausgerichtet, so dass sich der Einschnitt mit 2,5 % des BIP in Grenzen hält. Dagegen machen bei Mauritius die EU-Lieferungen 5,7 % des BIP aus. Mauritius ist damit eindeutig der größte Verlierer der Reform und wird am meisten unter ihr zu leiden haben. Hier geht eine hohe Abhängigkeit einher mit einer sehr niedrigen Konkurrenzfähigkeit. Andererseits ist Mauritius aber auch mit über 4.300 \$/Kopf Einkommen fast das reichste Land Afrikas und rangiert beim globalen Entwicklungsranking noch vor der Türkei oder Polen. Das deutet darauf hin, dass Mauritius noch mit am ehesten die Wirtschaftskraft hat, seine Zuckerwirtschaftskrise selbst aufzufangen. Malawi

und Swasiland wären auch stark betroffen, wenn sie nicht als "konkurrenzfähige Erzeuger" von den Mengeneffekten der Quotenumverteilung bzw. freien Marktzugangsmöglichkeiten profitieren würden. Die Einschnitte bei den anderen in Tab. 7 aufgeführten Ländern halten sich in Grenzen.¹⁷

Für alle AKP-Verliererländer bedeuten die Preissenkungen und Quotenlieferausfälle einen herben Rückgang bei den Erlösen der Zuckerindustrie, bei den Deviseneinnahmen, beim Staatshaushalt und bei der ländlichen Beschäftigung. Einige Länder haben sich zu sehr vom europäischen Zuckermarkt abhängig gemacht. Sie sind nun gefordert, ihre Wirtschaft zu rationalisieren und zu diversifizieren. Für Länder, deren Wirtschaft und Gesellschaft besonders stark vom Zuckersektor und den Exporten in die EU abhängen, kann es gravierende soziale Probleme geben. Bemühungen zur Armutsreduzierung werden wegen steigender Arbeitslosenzahlen (teilweise ist jeder achte Lohnempfänger

¹⁷ Die Argumentation wurde übernommen aus Franziska Jerosch, Bedeutung einer EU-Zuckermaktreform für zuckerexportierende Länder im südlichen Afrika, Diplomarbeit der Universität Lüneburg, Erstprüfer: Prof Zündorf; Lüneburg, d. 30.12.2005, s. 42-58.

im Zuckersektor beschäftigt) nicht greifen können. Folgen für die Umwelt, z.B. durch Umstellung auf erosionsanfälligeren Kulturen, sind noch nicht abzuschätzen. Es ist Aufgabe der Nationalen Aktionspläne der Europäischen Kommission (vgl. Kapitel 14) diese Folgen abzumildern und die Länder bei der Umstellung ihrer Wirtschaft zu unterstützen. Ob genügend Mittel zur Verfügung stehen und ob die Maßnahmen greifen werden, wird sich zeigen. Der Abbau wird zu sozialen Umbrüchen führen. Die Lasten werden besonders die Armen (Saisonarbeiter, anliefernde Kleinbauern) zu tragen haben. Es gilt aber auch zu bedenken, dass von den Präferenzen teilweise nur wenige "Rentenbarone" in einigen Ländern besonders profitiert haben, wie z.B. der König von Swasiland. Ihren Verlusten braucht man nicht nachzutrauern.

Die direkten Verluste, die die AKP-Zuckerprotokollländer zunächst von der (wenn auch verzögerten) Preissenkung und der Streichung der Raffinerierungszuschüsse erleiden, beziffert Agritrade auf 429,9 Mio. Euro bis 2009/10. Dazu kommen noch ab 2008/09 12,4 Mio. Euro Verluste durch den Wegfall der SPS-Quoten¹⁸, und ab 2009/10 weitere 32,4 Mio. Euro. Durch die um 2 Jahre verzögerte Preissenkung für die AKP-Lieferanten stehen die sich aber immerhin wiederum um 231,2 Mio. Euro besser, als wenn sie die Reform von Anfang an voll träfe. Diese Summe ist als ein Ausgleich für die Übergangsjahre zu verstehen. Nach Berechnungen von Jarosch ist der größte Verlierer mit 164 Mio. Euro Mauritius, gefolgt von Fidschi mit 55 Mio., Guyana mit 53 Mio. und Swasiland und Jamaika jeweils von 39 Mio. Euro Preissenkungsverlust.

¹⁸ Spezielles Präferenzsystem (SPS) zur Auslastung der rohrzuckerverarbeitenden Industrie in Europa; Quoten wurden vornehmlich an neuhinzukommende AKP-Länder vergeben und an solche, die bei der ursprünglichen Verteilung zu kurz kamen. Die meisten dieser Quoten sind in der Hand der britischen Firma Tate & Lyle. Vgl. Verteilung der Quoten Tab. 6).

Wurden gewährt als Wirtschaftshilfe nach dem Balkankrieg an die neuen Staaten Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien.

LDC-zuckerproduzierende Länder, die von der EBA-Initiative profitieren könnten

Auch für den LDC-Zucker wird die Preissenkung im gleichen Ausmaß gelten wie für die AKP-Lieferung. Viele LDC-Länder werden dadurch vom EU-Markt ausgeschlossen, noch bevor sie vollen freien Marktzugang erworben haben. Nur fünf Staaten¹⁹ werden laut LMC von der Initiative "Alles außer Waffen" (EBA) profitieren (vgl. Tab. 7). In den meisten Ländern wird die Zuckerproduktion aber dennoch für den heimischen und den regionalen Markt steigen, das hat nur mit der EU nichts zu tun.²⁰

Da die Initiative "Alles außer Waffen" (EBA) noch neu ist und die Importquoten noch sehr klein sind, sind die Zuckerindustrien der LDC noch nicht so stark auf die EU ausgerichtet, wie die der AKP-Staaten. Insofern kann dort nur wenig auf Grund der EU Zuckermarktreform zusammenbrechen. Nur Erwartungen an mögliche zukünftige Renten aus der EBA-Initiative werden enttäuscht. Die EBA wurde 2002 von der EU ins Leben gerufen, um die ärmsten Länder in den internationalen Handel einzubinden und ihre Wirtschaft zu unterstützen. Durch die starke Preissenkung - bewusst hoch genug, um viele dieser Länder auszuschließen - bekommt diese Initiative, die unter dem Motto steht "Handel statt Hilfe", einen Dämpfer. Die Zuckerwirtschaft der LDC, auch der konkurrenzfähigen LDC, steht am Anfang ihrer Entwicklung. Jahrzehntlang wurde sie durch EU-Exportsubventionen und EU-Marktabstottung behindert. Jetzt hätten einige dieser Länder eine gute Chance gehabt, ihr großes Potential für Zuckerexporte auszubauen. Doch bevor die EBA-Regelung in Kraft tritt,

¹⁹ Äthiopien, Malawi, Mosambik, Sudan und Sambia

²⁰ Allerdings sind die Angaben mit Vorsicht zu genießen. Alle Hinweise über die relative Kostenvorteile der LDC-Zuckererzeugung basieren auf einer einzigen Quelle, deren Zahlen nicht unbedingt verlässlich sind. Aus diesem Grund läuft bei der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig gerade ein Forschungsprojekt, das neue Zahlen über die Kosten ermitteln will.

Tabelle 8: Eingruppierung der Zuckerwirtschaft von LDC-Ländern nach ihrer Konkurrenzfähigkeit

Gruppe 1: sehr konkurrenzfähig auf dem Binnenmarkt und EU-Markt	Gruppe 2: konkurrenzfähig auf dem eigenen Binnenmarkt, aber weniger auf dem EU-Markt	Gruppe 3: nur konkurrenzfähig auf dem eigenen Markt, wenn sie weiterhin geschützt bleibt
Äthiopien	Burundi	Bangla Desh
Malawi	Chad	Burkina Faso
Mosambik	Senegal	Dem. Rep. Kongo
Sudan	Uganda	Kongo
Sambia		Laos
		Madagaskar
		Mali
		Rwanda
		Tansania

Gruppe 4: keine weiteren Investitionen und Ausdehnung erwartet	Gruppe 5: kaum konkurrenzfähig
Guinea	Angola
Sierra Leone	Benin
	Kambodscha
	Haiti
	Burma (Myanmar)
	Somalia
	Togo

Quelle: LMC-International, *EU Sugar Reform – the Implications for the Development of LDCs*, Executive summary, London 2004, Seite E2/E3

werden die möglichen Vorteile entwertet. Viele dieser Länder hätten den privilegierten Marktzugang zum EU-Markt gut nutzen können, um ausländisches Kapital in ihre Zuckererzeugung anzulocken und ihre Infrastruktur für eine kosteneffizientere Vermarktung zu entwickeln. Konzerne stehen bereit, um in die Zuckerwirtschaft der LDC-Staaten zu investieren, sobald die Reform verabschiedet ist und die relative Vorteilhaftigkeit von EBA abschätzbar wird. Das gilt z.B. für den Mauritius-Konzern Sena Sugar, der angeblich vorhat, die beiden noch nicht rehabilitierten Zuckerfabriken Mosambiks, Luabo und Marromeu Mills, wieder aufzubauen.²¹ Auch europäische

Zuckerunternehmen, die in Europa abstocken müssen, überlegen sich in LDC-Länder zu gehen und dort Zuckerfabriken zu errichten, um die Marktanteile in Europa zu halten, aber auch z.T., um die technischen Anlagen der zu schließenden europäischen Fabriken zu nutzen. Diese Chance wird durch die Reform teilweise verringert. Je stärker die Preissenkung durch die Reform, desto weniger attraktiv ist der Quotenmechanismus als Investitionsanreiz für ausländische Konzerne.

Die LDC-Länder profitieren im Übergang von den EBA-Quoten, die bis 2009/10 auf 200.000 t anwachsen werden. Diese Quoten gehen aber auf Kosten der SPS-Quoten, d.h. die SPS-Quoten bauen sich im gleichen Zuge ab, wie sich die EBA-Quoten aufbauen. Es wird zu einer Um-

²¹ Vgl. International Union of Foodworkers IUF, *Corporate Developments in the Sugar Industries of East and Southern Africa*, Geneva 2004, S. 37

11. Welche Auswirkungen hat die Reform auf die ...

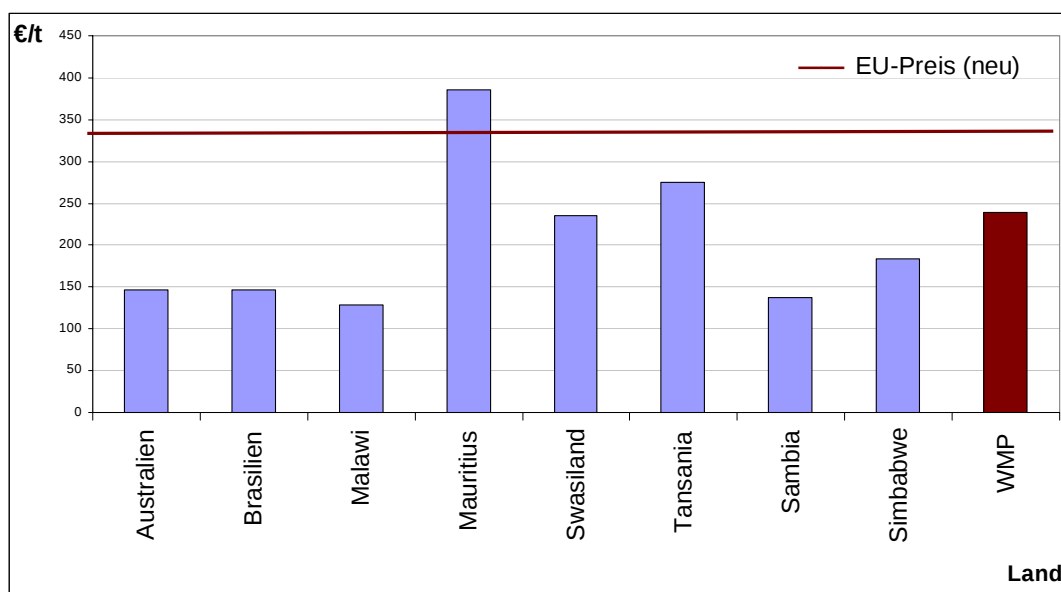
verteilung zwischen AKP-Ländern, die keine LDC sind aber SPS-Quoten halten, und den LDC-Ländern, die schrittweise um 15 % von Jahr zu Jahr mehr EBA erhalten, kommen (vgl. Tab. 6). Die größten Verlierer dieses Umverteilungseffekts werden Mauritius, Jamaika, Guayana, Fidschi und Swasiland sein. Während Mauritius und Jamaika wahrscheinlich weitgehend als AKP-Lieferanten ausscheiden werden, können Fidschi, Guayana und Swasiland nach 2009/10 den SPS-Quotenverlust durch die Umverteilung der AKP-Quoten zu ihren Gunsten mehr als kompensieren (s. o.). Theoretisch hätten sich die LDC-Länder mit den AKP-non-LDC-Ländern solidarisch erklären und auf die Erhöhung ihrer EBA-Quoten für den Übergang verzichten können. Doch das ist nicht geschehen. Ein Grund ist, dass die Anfangsquoten für EBA schon vergeben waren, bevor die Entscheidung gefällt wurde, dass diese Quoten auf Kosten der SPS-Quoten gehen. Die Rente, die noch in den nächsten zwei Jahren wegen der weiterhin hohen EU-Preise aus diesen Quoten erworben wird, ist gerade jetzt in der Übergangszeit noch erheblich. Außerdem besteht die EU auf der vollständigen Umsetzung der EBA-Initiative.

Die Freihändler

Brasilien, Thailand und Australien haben ihre Klage vor dem WTO-Schiedsgericht gewonnen. Erweiterter Marktzugang in die EU wird es für sie zwar nicht geben, aber die EU wird sich vom Weltmarkt zurückziehen müssen und nur noch maximal 1,3 Mio.t Zucker exportieren (bisher ca. 5 Mio. t). Das bedeutet ein Freiwerden von Drittlandsmärkten, wie z.B. dem mittleren Osten oder Südostasien, in Höhe von rd. 4,2 Mio t. Andere Lieferländer, die zum Weltmarktpreis anbieten können, werden diese Mengen übernehmen. Neben den drei Klägern werden auch einige konkurrenzfähige afrikanische LDC profitieren, aber auch Kolumbien und Guatemala. Diese Länder sind in der Lage Rohzucker zu unter 200 Euro/t kostendeckend zu erzeugen und zu liefern.

In **Australien** war die Produktion in der Vergangenheit stabil, **Thailand** jedoch, das der wichtigste EU-Konkurrent auf den asiatischen/Nahost-Märkten ist, hat die Kapazitäten in den letzten Jahren stark erweitert und ist angeblich fast an seiner Produktionsgrenze angelangt. Der mit Ab-

Abb. 10: Produktionskosten, 2004



Quelle: Jarosch, op. Cit., S.48

stand größte Exporteur ist aber nach wie vor **Brasilien**. Auch dort wird der Anbau weiter ausgedehnt werden. Allerdings nicht nur wegen mehr Möglichkeiten auf dem Weltzuckermarkt, sondern auch wegen der steigenden Inlandsnachfrage aus dem Proalcool-Programm (für Ethanol-betriebene Autos). Außerdem hat Brasilien größeres Interesse an den weltweiten Ethanolmärkten als an den Märkten für Weißzucker. Mit 20 Jahren Erfahrungsvorsprung

bei der Verwendung von Bioethanol als Treibstoffzusatz hat Brasilien einen Wettbewerbsvorteil, der schwer zu schlagen ist.

Sollten die Weltmarktpreise tatsächlich auf Grund der ausbleibenden EU-Zuckerexporte steigen, profitieren vor allem diese Länder davon. Sie würden auch von einer Stabilisierung der Weltmarktpreise Nutzen ziehen.

Fazit

- ➔ Alle AKP- und LDC-Länder verlieren durch die EU-Zuckermarktreform einen beträchtlichen Teil ihrer "Rente" aus den Handelspräferenzen.
- ➔ Einige AKP-Länder werden aufhören Zucker auf den europäischen Markt zu liefern (wie voraussichtlich Mauritius und Jamaika).
- ➔ Einige LDC-Länder werden die AKP-Quoten nicht mehr nötig haben, weil sie in die Vorteile der EBA hineingleiten.
- ➔ Es kommt zu einer starken Umverteilung der AKP-Quoten. Für die konkurrenzfähigeren AKP-Zuckererzeuger werden die positiven Mengeneffekte die negativen Preiseffekte ausgleichen.
- ➔ Die konkurrenzfähigen Freihändler werden von den freiwerdenden Drittlandsmärkten profitieren, die sie jetzt an Stelle der EU beliefern können. Marktzugang zu der EU werden sie aber auch nach der Reform nicht erhalten. Außerdem profitieren sie von den eventuell höheren Weltmarktpreisen; doch das ist ungewiss.

12. Wird die EU in Zukunft von billigem Auslandszucker überrollt?

Bedeutung der Zölle

Der Preis für Zucker in der EU wird auch nach der Reform noch um etwa 40 % über dem langfristigen Durchschnitt des Weltmarktpreises (rd. 220 Euro/t Weißzucker) liegen. Die neue Zuckermarktordnung wird dementsprechend nicht ohne erheblichen Zollschatz auskommen. Nicht-handelspräferierter Zucker wird damit auch in Zukunft kaum eine Chance haben, auf den europäischen Markt zu gelangen. Ob die EU jedoch ihr Zollniveau halten kann, um die neuen Preisbeschlüsse in der EU auch durchzusetzen, hängt davon ab, zu welchem Ergebnis bezüglich "Marktzugang" die Verhandlungen der Doha-Runde kommen werden. Bei einem sehr niedrigen Weltmarktpreis von unter 200 Euro/t wird die EU große Schwierigkeiten haben, den Referenzpreis von über 400 Euro/t in der EU durch einen entsprechenden Zollschatz zu sichern. Die EU braucht wahrscheinlich, um die Reformbeschlüsse zu halten, einen Protektionsgrad von mindestens 100 %. Es ist unwahrscheinlich, dass sie das unter den normalen Reduktionsverpflichtungen der Doha-Runde schafft. Deshalb ist die EU darauf angewiesen, Zucker bei der WTO

zum "Sensiblen Produkt" zu erklären. Für "Sensible Produkte" würden geringere Zollreduktionsverpflichtungen anstehen, aber dafür dann auch neue Zollkontingente (aufgrund der MFN-Klausel²²). Die EU könnte die bestehenden Präferenzzugänge nicht gegen diese neuen Zollkontingente aufrechnen. Zusätzlich wird die EU auch die "Spezielle Schutzklausel" des WTO-Vertrags heranziehen müssen, die eigentlich für einen kurzfristigen Schutz gegen plötzliche Importfluten konzipiert ist.

Unerwarteterweise sind die Weltmarktpreise für Zucker im zweiten Halbjahr 2005 explodiert: von August bis Dezember 2005 stiegen sie um 63 %. Die Börsennotierung stand am 1.12.05 bei 258,50 Euro/t Weißzucker und stieg bis zum 23. Februar 06 nochmals um 46 % auf 377,52 Euro/t. Es war der höchste notierte Preis für Zucker auf den Weltmärkten seit 25 Jahren.²³ Die Zuckerpreise auf den Binnenmärkten in Brasilien, Russland und China stiegen entsprechend um 50 bis 67 %.

Dieser Preisanstieg ist für die EU im doppelten Sinne sehr günstig. Zum einen kann die EU bei stabilen hohen Preisen ihren internen Markt fast ohne Zölle schützen und eventuell sogar exportieren. Zum anderen konnte die EU ihre enormen Überschussmengen noch schnell und mit Einsparungen in Milliardenhöhe mit Hilfe von Exportsubventionen exportieren, bevor

²² MFN-Klausel: Most Favoured Nation (Meistbegünstigungsklausel der WTO). Neue Zollkontingente mussten nach der Uruguay-Runde eingerichtet werden, um der Minimummarktzugangsbedingung gerecht zu werden. Dabei handelt es sich um Importquoten für Indien, Kuba und Brasilien, die vergeben werden mussten als „Zollkontingent“ auf Grund der Ausnahmeregelung (Ceiling Binding), von der die EU bei der Uruguay-Runde für Zucker Gebrauch gemacht hat.

²³ Vgl. International sugar Organisation, Quarterly Market Outlook, Feb. 2006 S. 1 (summary) ISO, London; www.isosugar.org

am 22.5.2006 die WTO-Panal-Beschlüsse voll umgesetzt werden mussten. Kein Mensch kann sagen, wie lange diese Preishausse anhalten wird, ob sie nur ein kurzfristiges Phänomen ist, oder ob sich der Weltzuckerpreis langfristig auf einem höheren Niveau ansiedeln wird. Erheblichen und zunehmenden Einfluss hat der Ölpreis auf den Weltmarktpreis für Zucker und die Zuckerpolitik, z.B. hat Brasilien am 23.2.2006 die obligatorische Beimischrate von Ethanol zu Kraftstoff von 25 % auf 20 % gesenkt. Das befreite rd. 0.5-1.0 Mio t Zucker für den Export. Gleich am nächsten Tag reagierte die Warenbörse mit einer kleinen Absenkung des Weltzuckerpreises.

Bisher regelte sich die EU komplett von billigem Zucker aus Drittländern ab. Der Zollsatz für Rohzucker betrug in den letzten Jahren im Durchschnitt 419 Euro/t. Dazu kamen noch bei einem Einfuhrpreis von 216 Euro/t ein so genannter Zusatzzoll in Höhe von 108 Euro/t. Möchte z.B. der größte Konkurrent Brasilien Zucker in die EU einführen, ergäben sich Zollsätze von 178 % bis 244 %, je nach Verarbeitungsgrad. Auf eine Tonne Rohzucker im Wert von 216 Euro wurde also 2005 ein Gesamtzoll in Höhe von 527 Euro aufgeschlagen.²⁴ Auch der billigste Weltmarktzucker kann mit Hilfe eines solchen Zolls nicht den einheimischen Zucker unterbieten.²⁵

Tabelle 9: EU-Einfuhrzoll am Beispiel Brasiliens

Produkt	Weißzucker	Rohzucker*	Rohzucker**
KN-Code	1701991020	1701119000	1701111000
Repräsentativer Einfuhrpreis, in €/t	274	216	216
Drittlandzollsatz, in €/t	419	419	339
Zusatzzoll, in €/t	70	108	54
Gesamtzoll, in €/t	489	527	393
Gesamtzoll in % des Einfuhrpreises	178	244	182
* nicht zur Raffination bestimmt, ** zur Raffination bestimmt			
Quelle: TARIC, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/dds/de/home.htm , Simulationsdatum: 16.9.2005, am Beispiel Brasiliens. Zitiert aus: Jerosch, Fr., cit.op., s. 22			

Handelspräferenzen

Aller Importzucker, der gegenwärtig und nach der Reform in die EU gelangt, fällt unter den einen oder anderen bilateralen Vertrag der EU mit den Zuckerexportländern und befreit sie in der einen oder anderen Weise von den exorbitanten Importzöllen. Tabelle 8 gibt einen Überblick, mit welchen Importmengen aus den bestehenden Handelspräferenzsystemen die EU rechnet. Nach diesen Prognosen werden die AKP-Importe gleich bleiben, aber innerhalb der Gruppe der lieferberechtigten Länder sehr stark umverteilt (vgl. Kapitel 11). Die sog. "SPS-Kontingente" laufen per Beschluss der Reform aus. Die Präferenzen für die Balkanländer²⁶ und die unter MFN²⁷ bleiben unangetastet. Die Importe aus den

LDC-Ländern werden wegen der EBA-Initiative stark ansteigen (vgl. Kapitel 11 und 13). Die obige Tabelle stellt eine eher konservative Prognose auf, wenn sie die künftigen LDC-Lieferungen mit 1,5 Mio. t beziffert, denn die EU selbst hat in anderen Dokumenten schon in der Zeit nach 2012/13 mit 2,2 Mio. t. LDC-Importen gerechnet.²⁸

²⁴ nach Berechnungen von Jerosch, op. Cit., S. 21 ff.

²⁵ Argumentation und Tabelle ist aus Jerosch entnommen; vgl. Jerosch, op.cit, S. 21 ff.

²⁶ Einigen Balkanländern hat die EU nach dem Krieg freien Marktzugang für Zucker zugestanden. Der wurde später in ein Importkontingent von 300.000 t umgewandelt.

²⁷ vgl. Fußnote 21

²⁸ Vgl. Commission Staff Working Paper, Reforming the European Union's Sugar Policy: Update of Impact Assessment, SEC (2003) 1022, Tab. 4.

Allerdings werden alle Importe auf Grund der Preissenkung auf dem EU-Markt einen Einkommensverlust erleiden (sog. Präferenzerosion). Für die Rohrzuckerlieferanten (so gut wie alle Zuckerimporte der EU, außer Balkanländer) wird diese Preissenkung aber erst ab 2008/09 einsetzen; die Entwicklungsländer bekommen noch einen Aufschub. Für alle kostengünstig produzierende Länder mit Präferenzen zum EU-Zuckermarkt wird es sich aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft

noch lohnen, die Quoten voll zu bedienen, weil der EU-Preis immer noch mindestens 40 % höher liegt als der langfristige Durchschnitt auf dem Weltmarkt. Allerdings könnte auch der geschützten Preis im Nachbarland der jeweiligen Region jetzt attraktiver sein als der auf dem EU-Markt, sofern regionale Freihandelsabkommen oder eine Zollunion vorliegt, wie z.B. im östlichen oder südlichen Afrika, die dort präferierten Zugang ermöglichen.

Tabelle 10: Auswirkungen der Reformmaßnahmen auf Produktion, Export und Importe

Million tonnes	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Produktion	18.7	15.3	14.7	13.7	12.9	12.9
Lagerhaltung/Übertrag	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Quotenzucker	15.5	15.1	14.0	13.0	12.2	12.2
C Zucker	3.2	0.2	0.7	0.7	0.7	0.7
Importe	1.9	1.9	2.2	2.3	3.1	3.1
Verfügbare Menge	19.6	17.7	16.9	16.0	16.0	16.0
Subventionierte Exporte	2.8	1.3	1.3	0.0	0.0	0.0
Verbrauch	15.6	15.6	15.6	16.0	16.0	16.0
Überschuß	4.4	1.0	0.7	0.7	0.7	0.7
Lagerhaltung	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
C-Zucker Exporte	3.7	0.3	0	0	0	0
Importe						
AKP Protokollzucker	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
AKP (SPS)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
LDC – Länder (EBA)	0.1	0.1	0.4	0.5	1.4	1.5
MFN	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Balkanländer	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Importe insgesamt	1.9	1.9	2.2	2.3	3.1	3.1

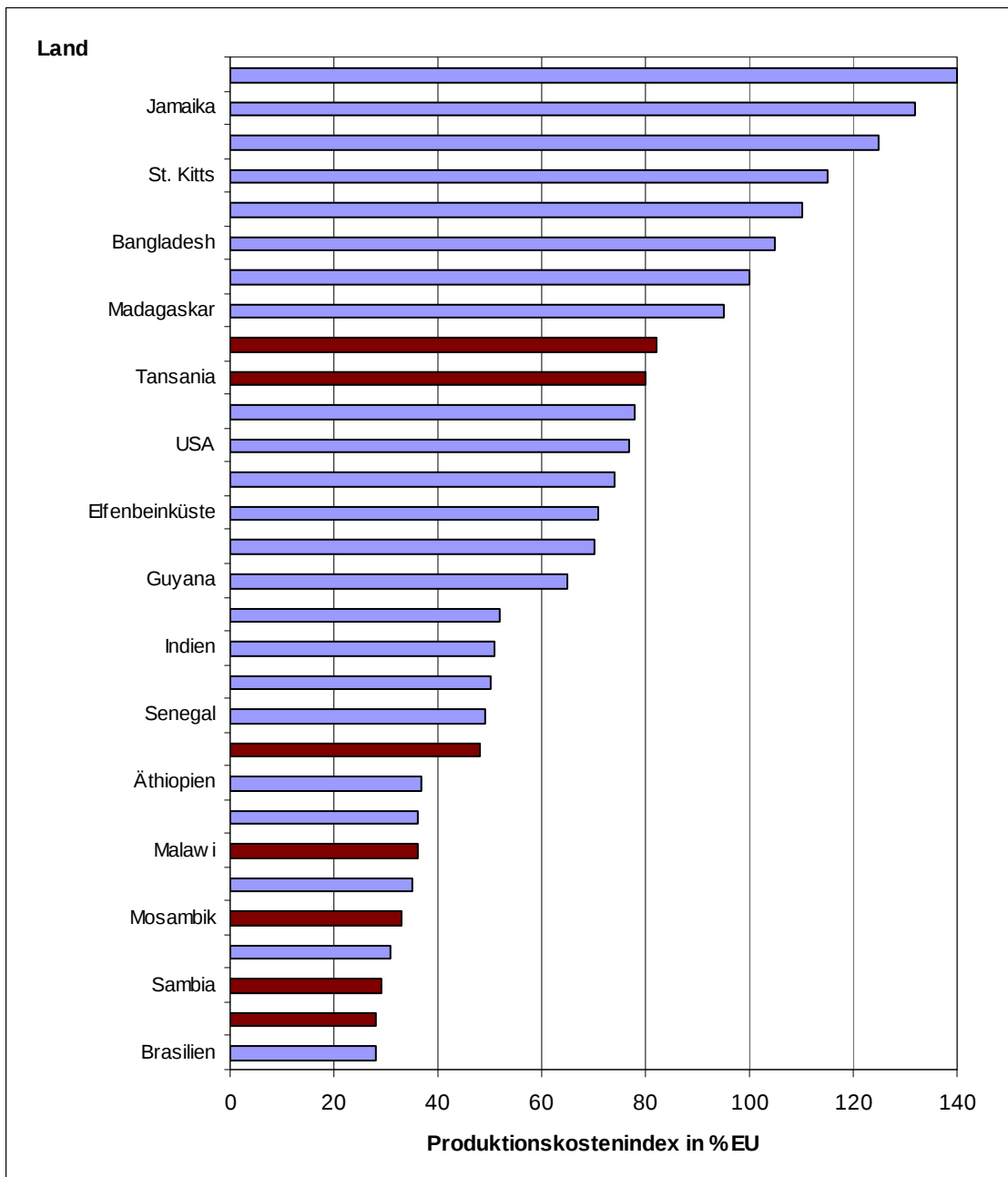
Quelle: USDA GAIN Report E35225-30/11/2005; zitiert nach: Agritrade: Sugar Executive Brief (update), Jan. 2006 <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200512/146131717.pdf>

Wie konkurrenzfähig ist die EU wirklich?

Die realen Produktionskosten der EU sind so hoch, dass europäischer Zucker unter normalen Bedingungen unmöglich auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig ist. Die hohen Kosten liegen nicht an der In-

effizienz der europäischen Zuckerrübenfabriken; die ist sehr leistungsstark. Ebenso sind die Infrastruktur-, Kommunikations- und Kapitalkosten in Europa sehr niedrig. Hoch sind dagegen die Lohnkosten, die Bodenpreise und die verursachten Kosten für hohe Umwelt- und Sozialstandards. Die Konkurrenzfähigkeit der Zuckerrübe ge-

Abb. 11: Produktionskosten in Prozent der durchschnittlichen EU-Produktionskosten



Quelle: Jerosch, op. Cit., s. XXV (Anhang)

genüber dem Zuckerrohr im Vergleich der durchschnittlichen europäischen und brasilianischen Standorte ist einfach nicht gegeben, selbst wenn Spitzenerträge vergleichbar sein mögen. Der Vorteil der eu-

ropäischen Rübe liegt in dem engen Verbund mit den großen Absatzmärkten und in dem engen räumlichen Verbund mit der weiterverarbeitenden Zuckerindustrie.

Fazit

- Der EU-Zuckermarkt wird auch weiterhin vor billigen Importen aus Drittländern geschützt bleiben.
- Nur Länder mit Importquoten werden in der Lage sein, auf den EU-Markt zu liefern.
- Es wird der EU schwer fallen, den benötigten Zollschutz bei den laufenden WTO-Verhandlungen sicher zu stellen.
- Die Lieferungen unter den Handelspräferenzabkommen werden zunehmen.
- Die jetzige Zuckermarktordnung wird auch nach der Reform unter dem Druck der weltweiten Liberalisierung und externen Handelsinteressen langfristig nicht aufrecht zu halten sein.
- Die EU ist kein konkurrenzfähiger Mitanbieter auf dem Weltmarkt.

13. Ist die „offene Flanke“ „EBA“ für die europäische Zuckerwirtschaft wirklich eine Gefahr?

Box 4: Die EBA-Initiative "Alles außer Waffen" und die Reform der ZMO (Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 980/2005 (neue APS-VO))

- Die LDC, die eine Quote unter dem Zuckerprotokoll²⁹ haben, dürfen ihre Quote jährlich um 15% von 2003 bis 2009 ausdehnen.
- Für andere LDC-Länder wurde 2001/02 eine EBA-Anfangsquote von 74.185 t gewährt. Diese Quote steigt auch jährlich bis 2008/09 um 15 %.
- Den LDC-Ländern mit Sonder-Präferenzsucker (zusätzlich zum Zuckerprotokoll) werden diese Quoten gegen die neuen EBA-Quoten aufgerechnet. Am Ende der Übergangszeit 2008/09 wird die SPS-Quote verschwunden und in identischer Höhe durch die EBA-Quote ersetzt sein.
- Gleichzeitig werden für LDC-Lieferungen außerhalb der Quote die Zölle in verschiedenen Stufen gesenkt: am 1.9.06 um 20 %, am 1.7.07 um 50 % und am 1.7.08 um 80 %. Ab dem 1.7.09 werden sie vollständig ausgesetzt.
- Die Bestimmungen für den Quotenzucker gelten für Rohzucker, der zur Raffination in der EU bestimmt ist. Der Zollabbau gilt für Waren der Zollnummer KN 1701, d.h. auch Weißzucker.
- Um die hierdurch eventuell in die EU importierten Mengen nicht ausufern zu lassen, sind die jährlichen Zuwachsraten pro Land auf 25 % gedeckelt. Die EU will aber nur im Notfall von dieser Regel Gebrauch machen.
- Die EU-Zuckermarktreform wurde mit der Auflage verbunden, die Zuwächse nach 2009 unter freiem Marktzugang ebenfalls mit einer jährlichen Zuwachsrate um 25 % pro Land zu deckeln. Das gilt jedoch nur, wenn der Verdacht vorliegt, dass Drittländersucker über die LDC in die EU umgelenkt wird. Um das zu verhindern, wurden auch die Ursprungsregeln für LDC-Zucker verschärft.
- Streichen die Vereinten Nationen ein Land von der Liste der LDC-Länder, so wird dieses Land auch von der Liste der EBA-begünstigten Länder gestrichen. Eine Übergangsregelung von mindestens 3 Jahre ist vorgesehen.

Wie viel Zucker wird unter EBA von den LDC an die EU geliefert?

Die EBA-Initiative ist eine offene Flanke der neuen EU-Zuckermarktordnung. Würden über sie erhebliche Mengen importiert, wären die Preis- und Mengenbeschlüsse der Reform nicht zu halten. Die EU müsste

die Quoten im Inland kürzen oder den Referenzpreis weiter senken. Aus diesem Grund stellt die EBA eine Bedrohung für die europäische Zuckerwirtschaft dar.

Wenn es um die zukünftige Stabilität des europäischen Zuckermarktes geht, sind die zu erwartenden Importe aus den LDC entscheidend. 2004/05 kamen 112.826t jährlich aus den LDC in die EU. Diese Menge variierte jedoch von Jahr zu Jahr, weil die LDC nicht alle ihre Quoten voll zu bedienen wussten. Nach Angaben der Inter-

²⁹ Kongo Brazaville, Tanzania, Madagaskar, Malawi.

national Sugar Organisation (ISO) wurden 2003 in den LDC insgesamt 2,9 Mio. t (Rohwert) produziert. Da Mosambik, Sudan und Äthiopien planen, ihre Produktionskapazitäten stark auszuweiten, rechnet uns die Wirtschaftliche Vereinigung Zucker vor, müsse von einer künftigen Gesamtproduktion von vielleicht 4,5 Mio. t in den LDC ausgegangen werden.

Natürlich wird der Zucker nicht allein in die EU verkauft. Auch die einheimische und regionale Nachfrage nach Zucker steigt stark. In vielen LDC-Ländern schützen nationale Zuckerpolitiken den einheimischen Zuckerpreis vor billigem Importzucker, so dass die Attraktivität des europäischen Marktes nicht so vorzüglich ist, wie es den Anschein hat. Die nationale bzw. regionale Versorgung wird Vorrang vor dem Export haben, besonders für die afrikanischen Nachfragezentren, die hafenfern sind und wo die Erzeugergebiete auch schlecht an Häfen angeschlossen sind. Das gilt z.B. für das große Seengebiet im östlichen Afrika (West-Tansania, Sambia, Malawi, Burundi, Ruanda, Uganda, Ost-Kongo, Süd-Sudan), wo ein zusammenhängender regionaler Markt im Entstehen ist, der schon allein durch die Transportkosten zum Hafen einen relativen Schutz genießt. Zusätzliche Chancen für LDC-Anbieter öffnen sich auch auf anderen Drittlandsmärkten, wenn sich die EU als Konkurrent von diesen zurückzieht (vgl. Kapitel 6 und 10).

Wie viel Zucker werden die LDC in die EU exportieren?

Der Marktzugang ist für die LDC also längst nicht so verlockend, wie man meinen sollte: Zu dem angestrebten Preis von 385 Euro/t (zu dem neuen Preis von 404 Euro/t gibt es noch keine Zahlen) können laut EU-Kommission nur neun Länder³⁰ liefern. Für viele von ihnen ist es allerdings nicht rentabel, da sie auf ihrem heimischen

Markt gute Preise erzielen können und sogar selbst auf Importe angewiesen sind. Wenn man von den günstigen Lieferanten die Länder mit einem der EU vergleichbaren Preis (unter Berücksichtigung der Transportkosten) abzieht, bleiben nur noch fünf Länder übrig (vgl. Tab. 7) (LMC International): Äthiopien, Malawi, Mosambik, Sudan und Sambia, die insgesamt zwischen 0,6 und 1,2 Mio. t maximal liefern werden. Gegenwärtig produzieren diese 5 Länder zusammen 1,2 Mio. t, die sie theoretisch komplett in die EU exportieren könnten, wenn sie ihren Eigenbedarf mit Importen decken würden. Ein Export in dieser Höhe könnte allerdings erst nach vielen Jahren erreicht werden, da die 25%-Wachstumsdeckelung (Erklärung siehe weiter unten) der EU dem so lange entgegenwirkt.

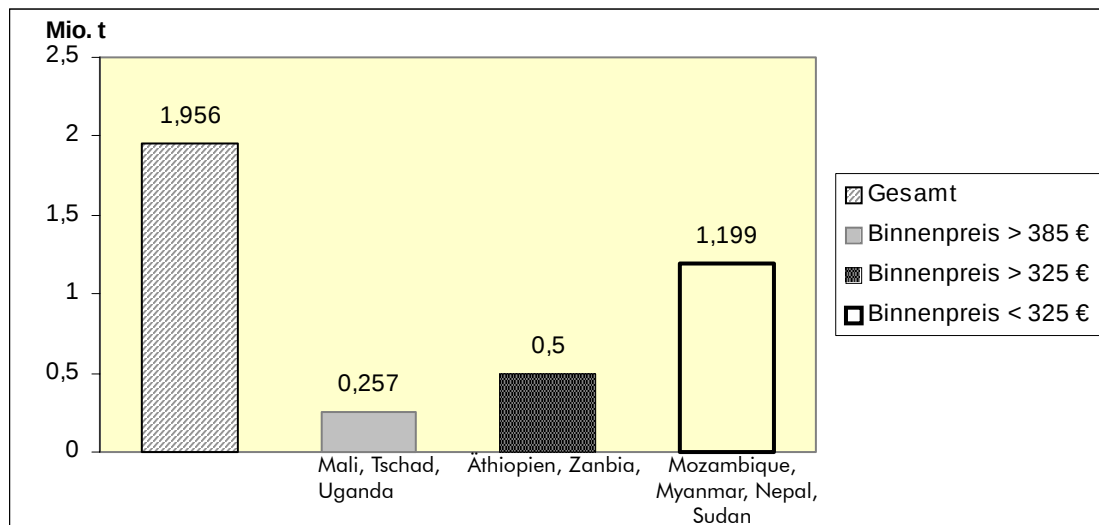
Warum wird nur so wenig aus den LDC geliefert?

- Die heimischen Märkte sind attraktiv: Hohe Preise und eine wachsende Nachfrage. Oft sind Zuckerimporte durch den Transport vom Hafen ins Inland sehr teuer, so dass im Inland eine hohe Nachfrage zu guten Preisen für die lokale Produktion bestehen.
- Die hohen Transportkosten führen neben der Deckung des Eigenbedarfs durch heimische Produktion auch zu verringertem Exportanreiz, vor allem bei Binnenländern wie z.B. Sambia und Uganda.
- Der Import von Technik und Betriebsmitteln für die Produktionssteigerung ist für hafenferne Gebiete teuer.

Für Importe in die EU kommen nur Länder in Frage, die entweder sehr billig produzieren können, Überschüsse absetzen müssen oder eine besonders günstige geografische Lage und Infrastruktur haben.

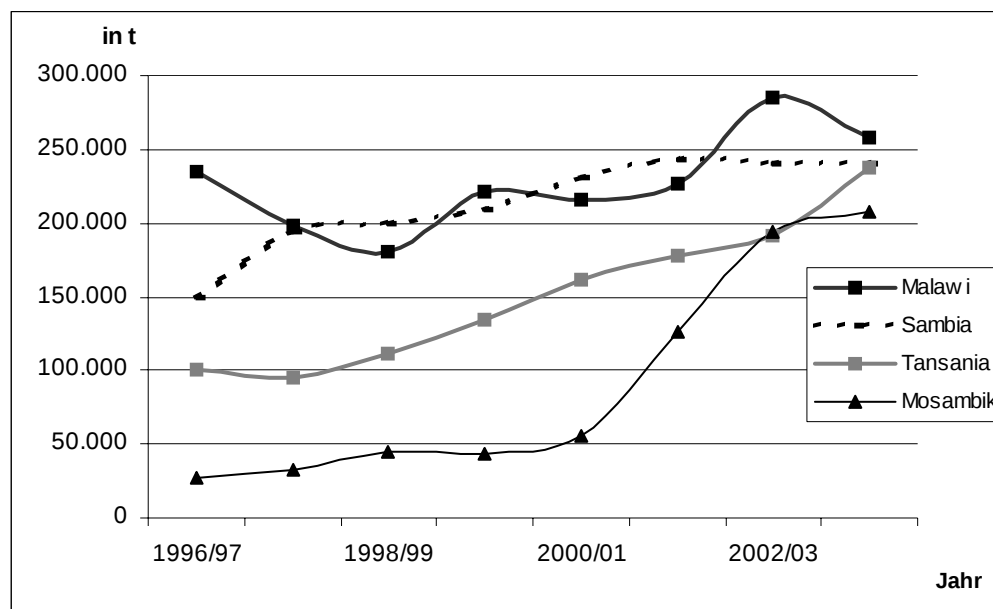
³⁰ Nepal, Tschad, Mali, Myanmar, Äthiopien, Mozambique, Sudan, Uganda, Zambia.

Abb. 12: Gesamt-Zuckerproduktion der LDC, die für 385 Euro liefern können (2003)



Quelle: EU-Kommission, LMC International

Abb. 13: Zuckerproduktion in den LDCs, 1996/97 - 2003/04



Quelle: Entnommen aus F. Jerosch, op.cit, S. 57; Daten: F.O. LICHTS (2005), Grafik: eigene Anfertigung.

Was für Ausmaße wird der Dreieckshandel einnehmen?

Theoretisch besteht die Möglichkeit, dass die LDC ihre gesamte Produktion in die EU exportieren, und den eigenen Markt mit Importwaren zu billigeren Weltmarktpreisen bedienen. Dies geschah schon auf dem Balkan und passierte auch bisher in manchen AKP-Staaten, um die Quote zu bedienen. Befürchtet wird auch eine Umgehung der Ursprungsregel. Dies ist möglich, wenn billig importierter Rohzucker in den LDC nur geringfügig zu Weißzucker oder Süßwaren weiterverarbeitet wird, um dann anschließend diese Ware als heimische Produktion zu den höheren Preisen in die EU zu exportieren.

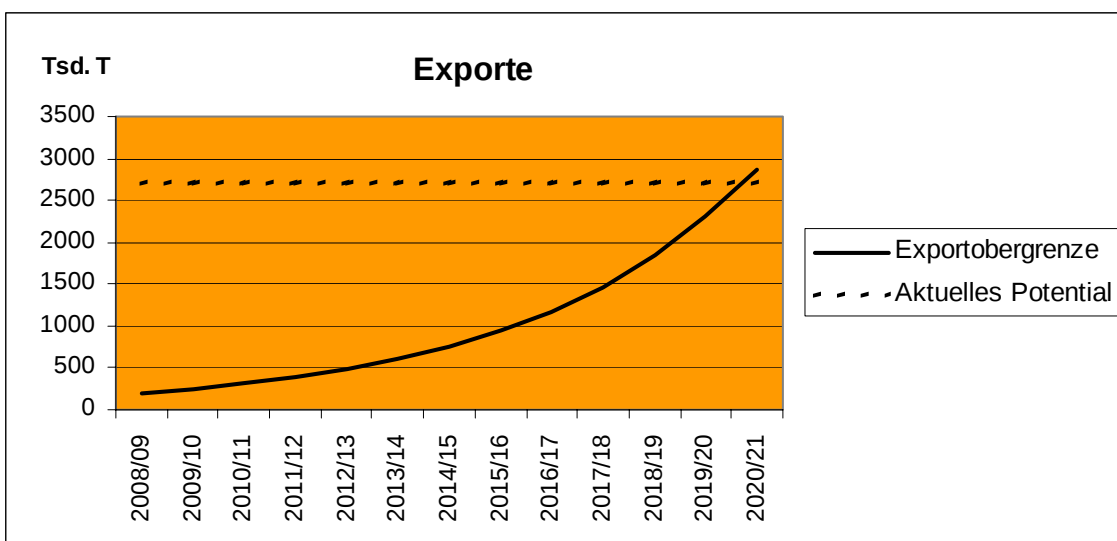
Auf diesen beiden Annahmen beruhen einige Szenarien der europäischen Zuckerwirtschaft, z.B. wurde wiederholt mit einer Zahl von 11 Mio. t Zuckerimporten aus den LDC argumentiert, die die europäische Zuckerwirtschaft ruiniert hätten. Diese Berechnung schließt z.B. die komplette Produktion von Indien mit ein, die über die benachbarten LDCs Bangladesch, Bhutan oder Nepal in die EU vermarktet würden, und die komplette Produktion von Thai-

land, die über Kambodscha und Laos zu uns importiert würde. Die Zuckerwirtschaft forderte, dass nur LDC unter EBA Zucker liefern dürfen, die Nettoexporteure sind. Diese Forderung würde fast alle LDC aus dem Rennen werfen, denn keines der betroffenen Länder versorgt sich schon selbst vollständig mit Zucker. Dennoch macht der Export zu günstigen Preisen in die EU Sinn, denn dadurch wird die Gewinnmarge der einheimischen Zuckerproduktion erhöht, was zu einer Produktionsausweitung und schließlich Binnenmarktversorgung führen kann. Zweifelsohne dienten die AKP-Zuckerquoten dazu, die Zuckerwirtschaft auch für die Binnenmarktversorgung zu entwickeln. Warum sollen die LDC-Länder unter EBA von diesem Weg abgeschnitten werden?

Wie will die EU dem entgegen wirken?

Der Ministerrat empfiehlt die Überarbeitung der Herkunftsregeln, so dass zukünftig eine geringfügige Verarbeitung importierter Ware, z.B. Raffination, Färbung oder Verpackung, nicht mehr zur Anerkennung als eigene Erzeugung führt. Auch soll-

Abb. 14: Maximale Exporte der LDC bei einer jährlichen Steigerung um 25 %



Vgl. Luis Morago/Adam Harrison, Letter to the British Government, Oxfam International/WWF, 23. Nov. 2005

ten Mischungen mindestens 80% Inlandsprodukte enthalten. Der enthaltene Zucker muss komplett aus LDC stammen.

Außerdem soll bei Exportsteigerungen von über 25% innerhalb eines Jahres automatisch geprüft werden, ob Schutzmaßnahmen in Kraft gesetzt werden müssen. Da diese Ausgangsmenge durch die EBA-Importquoten mit 200.000 t (2008/09) gering ist, entspricht eine jährliche Steigerung von 25% aller LDC-Exporte in den ersten Jahren nur rund 50 000 t. Sollte die Schutzklausel als Grundsatz in Anwendung kommen, könnten die LDC ihre momentane Exportkapazität erst in 15 Jahren nutzen (vgl. Abb. 14). EBA wäre im Bereich Zucker also erst einmal nahezu wertlos. Die EU-Kommission, die die Forderungen der LDC nach einem Aufschub der EBA-Initiative um 10 Jahre gegen geringere

Preissenkungen abgeschmettert hat, weil sie darauf bestand, dass EBA nicht verwässert werden darf, setzt jetzt selbst möglicherweise diese EBA durch eine Schutzklausel außer Kraft.

Aus diesem Grund ist die EU auch sehr vorsichtig, was die Betonung dieser Schutzklausel anbelangt. Politisch gibt es nicht viel Unterstützung für die drastische mengenmäßige Einschränkung der LDC-Importrechte. Ein Sprecher der EU bemühte sich zu betonen, dass diese Schutzklausel von der EU nur in Anwendung käme, wenn Beweise vorliegen würden, dass bei den Lieferungen eines LDC-Landes umfangreiche Drittlandsgeschäfte vorliegen. Für die LDC aber bleibt diese Klausel eine Bedrohung, da sie jederzeit willkürlich und einseitig von der EU in Anwendung gebracht werden kann.

Fazit

- ➔ Die LDC selbst wollten bis 2019 nur begrenzten Marktzugang und sich danach auf die regionalen Märkte konzentrieren. Dieser Plan ist von der EU-Reform vereitelt.
- ➔ Die Gesamtproduktion der LDC wird zukünftig auf maximal 4,5 Mio. t geschätzt, was den Eigenbedarf noch nicht einmal abdeckt.
- ➔ Die heimischen Märkte sind nach der Preissenkung oft attraktiver als der EU-Markt.
- ➔ Die Herkunftsregeln der EU werden verschärft. Eine Umgehung wird schwieriger.
- ➔ Die Einfuhren können auf eine jährliche Steigerung von 25% von der EU begrenzt werden. Diese Drohung überschattet alle Pläne umfangreicher Drittlandsgeschäfte.
- ➔ Die Auswirkungen der EBA Zuckerimporte auf den europäischen Markt sind damit überschaubar und sprengen die Reformbeschlüsse kaum.
- ➔ Drittlandsgeschäfte (auch "SWAP-Geschäfte" genannt) sind keine große Gefährdung, wenn die EU sie nicht zulassen will.

14. Was sind die „Nationalen Aktionspläne“ der EU für die AKP-Zuckerproduzenten, und wie sind sie einzuschätzen?

Was sind die „Nationalen Aktionspläne“?

Der EU ist die große Bedeutung, die die Präferenzzuckerexporte für die AKP-Länder haben, bewusst, und sie erkennt an, dass die Preissenkungen für manche Länder große Folgen haben werden. Die Kommission hat daher im Januar 2005 einen Rahmen für sog. „Nationale Aktionspläne“ (SEK(2005) 61) vorgelegt. Darin werden grob die zukünftigen Herausforderungen benannt und Notwendigkeiten für Begleitmaßnahmen vorgestellt. In dem Rahmen-Aktionsplan äußert die EU ihr Bestreben, die Bedingungen für die AKP-Staaten mit Hilfe einer Mischung aus Handels- und Hilfsmaßnahmen zu verbessern und ihnen Möglichkeiten einzuräumen, sich an die veränderten Bedingungen durch die EU-Zuckermarktreform anzupassen.

Handelspolitische Maßnahmen

Als handelspolitische Maßnahme schlägt die Kommission vor, das AKP-Zuckerprotokoll in die so genannten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zu integrieren. Diese sollen ab Januar 2008 in Kraft treten und werden zurzeit zwischen der EU und den AKP-Ländern verhandelt. Durch die Verhandlungen sollen regionale Freihandelszonen gebildet werden, die den Süd-Süd-Handel innerhalb der Region anfachen sollen.

Gleichzeitig wird aber auch die EU Teil dieser insgesamt sechs geplanten EPA-Zonen, d.h. dass auch zwischen den AKP- und EU-Ländern auf mittlere Sicht die Grenzschutzmaßnahmen fallen müssen. Wie die konkreten Regelungen bei Zucker in den künftigen EPAs aussehen werden, ist noch völlig offen. Sicherlich wird es hier umfangreiche Übergangsmaßnahmen geben. Tendenziell läuft EPA bei Zucker aber darauf hinaus, dass irgendwann auch Nicht-LDC-AKP-Länder, die auch keine Zuckerprotokollländer sind, wie z.B. Kamerun oder Nigeria, präferierten Marktzugang bei Zucker für den EU-Markt erhalten werden. Das ist eine weitere Herausforderung für die Zuckermarktordnung. Es ist aber anzunehmen, dass dieser Schritt erst nach 2013 relevant wird, also erst nach Ablauf der Frist der jetzigen Reform.

Entwicklungshilfe

Die Kommission schlägt drei Arten von Maßnahmen vor, um den Anpassungsprozess in den durch die EU-Zuckermarktreform betroffenen Ländern zu unterstützen. Ziel ist:

- 1.) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Zuckersektors, sofern dieser zukunftsfähig ist (Umstrukturierungshilfe).
- 2.) Förderung der Diversifizierung der vom Zuckerexport abhängigen Gebiete, wo die langfristige Nachhaltigkeit des Sektors fragwürdig ist.

- 3.) Bewältigung umfassenderer Aufgaben im Rahmen des Anpassungsprozesses, wie z.B. Abmilderung der sozialen Folgen, Umweltschäden oder Landnutzungsänderungen.

Die spezifischen Bedingungen und Pläne der jeweiligen AKP-Staaten können durch unterschiedliche Kombinationen dieser Maßnahmen adressiert werden. Die AKP-Länder sind aber mit einer Vorentscheidung durch die Kommission, ob sie abbauen sollen (Diversifizierungsshilfe) oder wettbewerbsfähiger gemacht werden sollen (Umstrukturierungshilfe), nicht einverstanden. Die Karibik-Staaten wehren sich gegen die EU-Ansicht, dass sie auscheiden sollen.

Die Nationalen Aktionspläne sollen lt. EU Kommission folgende Bedingungen erfüllen:

- Nationale Aktionspläne sollen vornehmlich der Integration des Zuckerprotokolls in EPA dienen. (vgl. Kapitel 16),
- EBA nicht unterlaufen,
- voll mit WTO kompatibel sein.

Länderspezifische Strategien

Jedes der AKP-Zuckerprotokollländer kann im Rahmen eigener Strategien eigene Nationale Aktionspläne für seinen Zuckersektor ausarbeiten. Diese Nationalen Aktionspläne sollen bei der EU bis Ende April 2006 eingereicht werden, falls eine Kofinanzierung angestrebt wird.³¹ Intention des EU-Engagements ist es auf keinen Fall den Eindruck aufkommen zu lassen, als ob diese Hilfe eine Art „Kompensation“ an die betroffene Zuckerwirtschaft der AKP-Länder darstellt. Stattdessen ist offizielle Sprachregelung: Unterstützung für Anpassungsprogramme, die auf der Bewertung der reformbedingten Belastungen und wirt-

schaftlichen Potentiale basieren. Die Unterstützung gilt sowohl für die Zuckerwirtschaft im Engeren Sinn, als auch für andere Wirtschaftsbereiche innerhalb und außerhalb des Landwirtschaftssektors in den betroffenen Zuckeranbauregionen. Bei der Entwicklung und Umsetzung der Strategien sollen alle Interessenvertreter der Zuckerwirtschaft und der betroffenen Gebiete mit einbezogen werden.

Least Developed Countries

In dem Rahmen zu den Nationalen Aktionsplänen wird nicht auf den Anpassungsbedarf der zuckerproduzierenden LDC, sofern sie keine AKP-Zuckerprotokolländer sind, eingegangen. Technische und finanzielle Unterstützung für die sich durch die Reform und EBA ergebenden Herausforderungen für diese Länder ist in diesem Rahmen nicht vorgesehen. Die Liste der antragsberechtigten Länder ist festgesetzt und auf 18 begrenzt. Unter den möglichen Antragstellern fehlen auch 6 LDC, die AKP-Länder sind, Zucker produzieren aber keine Zuckerprotokolländer sind: Das sind neben Uganda und Äthiopien noch Burkina Faso, Nepal und Bangladesh. Weil Äthiopien keine Kolonie Frankreichs, Englands oder Portugals war, ist es nicht-Zuckerprotokollland geworden. Burkina Faso, Nepal und Bangladesh sind keine traditionellen Zuckererzeuger. Deswegen sind sie jetzt außen vor. Uganda war einmal Zuckerprotokollland, hatte aber unter dem Diktator Idi Amin seine Quoten verloren, weil es nicht liefern konnte, denn Amin hatte die indischen Zuckerfabrikanten aus dem Land gejagt. Inzwischen hat die ugandische Zuckerwirtschaft wieder ihr altes Niveau erreicht und hat durchaus Potenzen für den regionalen Markt. Beide Länder haben minimale EBA-Quoten zugewiesen bekommen. Ihr Ausschluss aus der Liste der antragsberechtigten Staaten für die Nationalen Aktionspläne ist extrem ungerecht. Offensichtlich nimmt man an, dass die EU ihnen mit EBA schon genug Gutes zukommen ließ. Sollte darüber hinaus auch die Obergrenze des jährlichen Exportzuwachs

³¹ Bis zum 1. April 2006 lagen erst Nationale Aktionspläne von 2 AKP-Ländern vor.

14. Was sind die „Nationalen Aktionspläne“ der EU...

von 25% nach 2009 gelten, auf der Grundlage ihrer minimalen Quoten, würde sie auch nicht von EBA profitieren.

Wenig Sinn macht es auch, einigen Nicht-LDC-Ländern erst die SPS-Quoten (durch den EBA-Quotenzuwachs) zu nehmen, und ihnen dann unter Umständen ab 2009, wenn die LDC freien Marktzugang haben, ihnen deren Quoten wieder neu zuteilen, gleichzeitig aber auch noch im Rahmen der Nationalen Aktionspläne Umstrukturierungshilfe zu leisten.

Finanzierung

Die AKP-Länder versuchen natürlich, die Unterstützungshöhe mit den entgangenen Vorteilen durch die Reform in Verbindung zu bringen. Der entgangene Nutzen im Vergleich zum Status quo für die AKP-Länder auf Grund der Preissenkungsbeschlüsse durch die Reform sind 244,4 Euro pro Jahr, einen Weltmarktpreis von 224 Euro/t für Rohzucker unterstellt. Dazu kommt noch

der entgangene Nutzen aus den SPS/EBA-Quoten für die beteiligten LDC in Höhe von 28,8 Mio. Euro pro Jahr (bis 2008/09). Dieser Verlust verdoppelt sich, wenn man annehmen würde, die EBA-Quoten bis 2008/09 wären nicht auf Kosten der SPS-Quoten gegangen. Schließlich kommen noch die Verluste in Höhe von 5,1 % weggefallenen Raffinerierungszuschuss, die 5 Mio. entgangene Subventionen ausmachen. Der Gesamteffekt für die LDC/AKP auf der Grundlage der Mengen und Preis von 2008/09 würde also im Vergleich zu heute 278,2 Mio. Euro geringerer Geldtransfer ausmachen (Berechnungen von Jarosch, vgl. Tab. 9).

Verglichen mit den rd. 800 Mio. Euro, die die EU für den Reexport von AKP-Zucker aufbringen musste, wird die Fragwürdigkeit der AKP-Zuckerhandelspräferenzen auch deutlich: Der Ressourcentransfer hätte 3 mal höher sein können, wenn er direkt gezahlt worden wäre, anstatt über den Umweg des Reexports von AKP-Zucker aus der EU mit Hilfe exorbitanter Exportsubventionen.

Tabelle 11: Nettotransferverlust auf Grund der EU-Preissenkung für Zucker

	EU- Exporte, in Mio. t (2003)	Wert in Weltmarktpre is (224 €/t), in Mio. €	Wert in EU-Preis (523 €/t), in Mio. €	Wert in EU-Preis (335 €/t), in Mio. €	Netto- transfer bei altem EU- Preis, in Mio. €	Netto- transfer bei neuem EU- Preis, in Mio. €	Nettotrans- ferverlust einer Preissenk ung von 523 €/t auf 335 €/t, in Mio. €
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Malawi	0,065	14	34	22	19	7	12
Mauritius	0,459	103	240	154	137	51	86
Mosambik	0,011	2	6	4	3	1	2
Swasiland	0,134	30	70	45	40	15	25
Tansania	0,023	5	12	8	7	3	4
Sambia	0,038	9	20	13	11	4	7
Simbabwe	0,048	11	25	16	14	5	9
		224	523	335	231	86	145

Quelle: Berechnung von Jerosch, cit.op., S. XXIII

Die Kommission sieht vor, ab 2006 Fördergelder für diese Nationalen Aktionspläne bereitzustellen. Für das erste Jahr (2006) sind 40 Millionen Euro bewilligt. Diese Mittel sind erst einmal gedacht für Studien und die Ausarbeitung der Nationalen Aktionspläne. Weil die Preissenkung für die AKP auch um zwei Jahre verzögert ist, gibt es auch keinen dringend aktuellen Anpassungsbedarf. Die Höhe der finanziellen Unterstützung für die Jahre danach ist politisch noch in der Schwebe. Am 4. Mai hat ein Sprecher der Kommission endlich offen gelegt, dass der Vorschlag ist, für 2007 eine Summe von 165 Mio. Euro vorzusehen; für die Jahre 2007-2013 soll die Gesamtfinanzierung aller Nationalen Aktionsprogramme in der Größenordnung von 1,3 Mrd. Euro liegen, d.h. 184 Mio. Euro/Jahr im Durchschnitt. Doch wird die tatsächliche Mittelbewilligung jedes Jahr neu festgelegt und wird von einer Reihe von politischen Entscheidungen abhängen, sowie von den Fortschrittsberichten über die Nationalen Umsetzungsprogramme.³²

Für die Reexporte des AKP-Zuckers wurden in der Vergangenheit mehr als 800 Mio. Euro pro Jahr aufgebracht. Die AKP-Staaten fordern natürlich diese 800 Mio Euro, entsprechend der Haushaltsbelastung des alten AKP-Zuckerprotokolls. Diese Gelder des EU-Agrarhaushalts sollen jetzt aber nicht für die AKP-Aktionspläne umgewidmet werden, sondern sind für die Kompensation der europäischen Bauern vorgesehen. Die Maßnahmen der Aktionspläne sollen durch Mittel der Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden, also nicht aus dem EU Agrarhaushalt. Hierfür werden jedoch erst wieder für die nächste Finanzierungsperiode, die von 2007 bis 2013 reicht, Gelder bewilligt werden können. Die Herkunft der Finanzmittel für 2006 ist immer noch nicht gesichert.

Die Haushaltsfrage ist auch für die Interpretation der ganzen Aktion relevant:

Handelt es sich um eine Art Kompensation für Schäden durch Agrarreformen, oder für reine freiwillige Hilfsmaßnahmen. Die EU meidet alles, um den Eindruck zu verhindern, es könne sich um Kompensationen handeln, um keinen Präzedenzfall für Anspruchsrechte aus der EU-Agrarpolitik abzuleiten. Die AKP-Länder berufen sich auf das Zuckerprotokoll und weisen darauf hin, dass ihnen gleiche Behandlung zugesagt worden sei wie den EU-Zuckerproduzenten. Die EU-Zuckerwirtschaft erhält großzügige Ausgleichsmaßnahmen und ihre Quoten werden aus dem Markt herausgekauft. Warum nicht auch die AKP-Quoten?

Problematisch ist der recht kurze Umsetzungszeitraum der Reformvorschläge. Die drastischen und kurzfristigen Preiskürzungen lassen den AKP-Staaten kaum genügend Zeit, wirkungsvolle Strategien zu entwickeln und umzusetzen. Soziale Folgen können vielleicht nicht ausreichend aufgefangen werden. Da die Nationalen Aktionspläne abgekoppelt sind von den unmittelbaren Auswirkungen der Reform, kann die Laufzeit und Finanzierung schon beginnen, bevor die Reform für die Entwicklungsländer ihre Wirkung entfaltet, frühestens ab Oktober 2006. Der Wandel soll sinnvoll vorbereitet werden, statt nur auf Veränderungen zu reagieren.

Weiterverarbeitete Produkte

Ein vergessenes Thema der Debatte und im Rahmenplan für die Nationalen Aktionspläne ist die Hilfe der Entwicklungsländer durch einen Abbau der Zolleskalation auf verarbeitete Zuckerprodukte und Unterstützung für die Weiterverarbeitung in Entwicklungsländern. Bisher haben die LDC- und AKP-Zuckererzeuger nur Rohzucker im Rahmen ihrer Quoten an die EU liefern können. Ab 2009 ist auch der EU-Weißzuckermarkt für sie frei. Auch ihre eigenen regionalen Märkte brauchen dringend selbsterzeugten Weißzucker und Süßwaren. Es besteht deshalb ein großer Bedarf an Investitionen in Raffinerien und

³² Vgl. David Jessop, The Week in Europe, Director of the Caribbean council, www.caribbean-council.org

zum Aufbau einer Süßwarenindustrie. Die Verarbeitungskapazitäten, die sie schon haben, können nur gehalten werden, wenn sie vor der mächtigen Konkurrenz aus der EU geschützt werden. Es ist wichtig, dass EBA, EPA und die Nationalen Aktionspläne einhergehen mit einer Speziellen Schutzklausel für Süßwaren. Die EU muss sich auch verpflichten, die noch legitimen Exportsubventionen für ihre weiterverarbeiteten Zuckerprodukte in die AKP-LDC-Länder nicht gegen den ausdrücklichen Wunsch der Importländer anzuwenden.

Sozial- und Umweltstandards

Die nationalen Strategien sollen den Aspekt der Armutsbekämpfung mit berücksichtigen. Im Aktionsplan wird dargelegt, dass die Finanzmittel den Ärmsten und von der Reform am meisten Betroffenen zugute kommen sollen. Das müsste umgekehrt auch heißen, dass für die Länder, die ihre Zuckererzeugung aufstocken werden, die Nationalen Aktionspläne vorsehen müssen, dass eine bestimmte Quote an Kleinbauern als sog. „Outgrowers“, die die Zuckerfabriken beliefern, vorzusehen ist, dass die Verträge mit den Fabriken „fair“ sind und dass über die EU-Förderung zinsverbilligte Kredite, Beratung und Schulung gefördert werden. Organisationen von den Bauern müssen in die Erarbeitung Nationaler Aktionspläne einbezogen werden.

Um zu gewährleisten, dass Mechanismen zum Schutz der Arbeiterrechte eingeführt werden, müssen Arbeitnehmervertreter bei der Entwicklung der nationalen Strategien einbezogen werden. Finanzielle Ressourcen sollten gezielt zur Verbesserung der lokalen Infrastruktur und zur Förderung der lokalen Wertschöpfung und Verarbeitung eingesetzt werden. Neben angemessenen Sozialplänen, um den Verlust von Arbeitsplätzen abzufedern, sollten finanzielle Mittel für Umschulungen sowie Kredite für Existenzgründer/Kleinunternehmer bereitgestellt werden.

Auch die Belange des Umwelt- und Naturschutzes sollten in den nationalen Aktionsplänen mit berücksichtigt werden. Im Rahmenplan der Kommission wird explizit die Notwendigkeit erwähnt, die Umwelt mit einzubeziehen. Wichtig für die umweltpolitische Arbeit ist auch die Anforderung im Aktionsplan der Kommission, dass alle Interessensvertreter bei der Erstellung und Umsetzung einzubinden sind. Hiermit eröffnen sich für umwelt- und naturschutzpolitische Organisationen gute Möglichkeiten, sich verstärkt dafür einzusetzen, dass die Belange des Umwelt- und Naturschutzes bei der Ausarbeitung und Umsetzung der nationalen Strategien berücksichtigt werden. Die Unterstützung der EU sollte auf der Grundlage der Umsetzung der ‚guten fachlichen Praxis‘ in den landwirtschaftlichen Betrieben und den Zuckerfabriken erfolgen. Außerdem sollte jede bereitgestellte Anpassungshilfe einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden. Es ist davon auszugehen, dass Investitionen in den Zuckersektor, wie z.B. in die Entwicklung von Verkehrs- oder anderer Infrastruktur, Bewässerungssystemen, Anbaumethoden, aber auch alle Diversifizierungsprogramme Umweltauswirkungen haben werden.

Nationaler Aktionsplan Guayana

Obwohl noch nicht abgeschlossen und veröffentlicht, scheint der Nationale Aktionsplan von Guayana der erste zu sein, der der EU vorgelegt wird.³³ Er soll ein Investitionsvolumen von 600 Mio. US \$ umfassen, wobei der größte Teil von dem Privatsektor aufzubringen ist. Umfassende Modernisierung der Zuckerwirtschaft, Diversifizierung der Gebiete und Unternehmen und der Einstieg in ganz neue Produktionslinien sind geplant. So soll die Produktion von Bioethanol aufgebaut werden, auf Zuckerrohrfelder sollen andere Exportfrüchte wachsen und Rindermast ist vorgesehen.

³³ Vgl. <http://agritrade.cta.int//sugar/index/htm>

Box 5: EU-Zuckermarktordnungsreform und Swasiland

Preissenkung von 21 % sind in Swasiland bei Zucker auf Grund der Abwertung des Rand gegenüber dem Euro schon eine Realität. Die bereits eingetretenen Folgen geben einen guten Einblick in die möglichen Folgen auf Grund der Preissenkung durch die EU-Zuckermarktreform. Dazu muss man wissen, das Swasiland von den EU-Quoten bei Zucker extrem abhängig ist. Sie machen 67,5 % aller Exporteinnahmen des Landes aus dem Handel mit der EU aus. 59 % des landwirtschaftlichen Produktionswerts kommt vom Zucker, 18 % der Lohnarbeit stammt aus der Zuckerwirtschaft des Landes. Rund 25 % Preisverfall wird die Reform für Swasiland ausmachen, und 20 % Verlust an Quoten (bis 2009). Was sind die Folgen?

- Kleinbauern verlieren ihre Zahlungsfähigkeit (die meisten sind verschuldet) und gehen Konkurs.
- Der ländliche Kreditsektor kommt in eine starke Krise. Entlassungen auf den Plantagen und Industrien; Lohnsenkungen von bisher schon Minimallöhnen.
- Zuckerfabriken werden betriebsinterne Bereiche auslagern, besonders die Hilfen für die Outgrowers, wie z.B. Transport, Laden, Pflügen, Betriebsmittelversorgung. Das führt zu erheblicher Kostensteigerung für die Bauern.
- Die freiwilligen Sozialleistungen der Unternehmen für die Arbeiter, Bauern und Bewohner des Gebiets werden abgebaut (Schulen, Gesundheitsdienste, Berufsausbildung, Unterkünfte, Versorgungseinrichtungen, Sozial- und Kultureinrichtungen).
- Rückgang der Staatseinnahmen aus der Exportsteuer; Krise der öffentlichen Finanzen.

Quelle: Paul Goodison, *Shortcoming in EU Sugar Sector Accompanying Measures – a Case Study of Swaziland*, unveröffentlichtes Manuskript, Brüssel 2006

15. Leistet Zucker einen Beitrag zu „nachhaltiger Entwicklung“ im Süden?

Historische Strukturen

Die Strukturen im Zuckersektor im Süden sind sehr unterschiedlich. Es gibt sowohl alte, nahezu feudale Strukturen mit überkommenen Fabrikanlagen, als auch moderne teilmechanisierte Plantagen und modernste Fabriken mit Arbeitskräften, die normale - wenn auch landesübliche - Arbeitsverträge und -bedingungen haben, als auch kleine, bäuerliche Betriebe mit Lieferverträgen gebunden an eine Zuckerfabriken (so genannte Outgrowers). Historisch gesehen galt der Zuckersektor in den Tropen als der Wirtschaftsbereich mit besonders schlechten Arbeitsbedingungen. Auch heute noch gibt es sklavenähnliche Zwangsarbeiterverhältnisse, wie etwa in der Dominikanischen Republik. Auf Negros/Philippinen oder im Nordosten Brasiliens. Oftmals sind aber die Löhne in den

Plantagen niedriger als in anderen Wirtschaftszweigen, es werden überwiegend Saison- und Wanderarbeiter angestellt, sie erhalten einen kargen Minimumlohn auf der Basis von Akkordarbeit, und Arbeitsvermittler sind zwischengeschaltet, die noch einen Teil der Löhne abkassieren.

Besonders von Seiten der europäischen Zuckerlobby wurde während der Reformdebatte das Argument weidlich in Verkehr gebracht, dass Zuckerrohranbau in Entwicklungsländern - besonders in Brasilien - unter Raubbaubedingungen stattfindet. Die Entwicklungsländer umgekehrt - allen voran die aus dem südlichen Afrika - behaupten umgekehrt, dass die Zuckerwirtschaft bei ihnen einen ganz wichtigen Beitrag zur Armutsreduzierung und der Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Anbauregionen erbringt.

Box 6: Soziale Bedingungen im Zuckersektor in Brasilien

Der brasilianische Zuckersektor hat in drei Landesteilen jeweils ganz unterschiedliche Gesichter:

Im **Nordosten**, dem historischen Anbauggebiet, herrschen noch feudalähnliche Strukturen und bittere Armut vor. Der Zuckerrohranbau ist dort allerdings schon auf dem Rückzug begriffen, da er trotz Niedrigstlöhne zu teuer produziert wird. Der Nordosten gilt als „Armenhaus“ Brasiliens, mit einem HDI (Human Development Indicator), der mit LDC vergleichbar ist.

In den drei **Südstaaten** des Landes herrschen v.a. Familienbetriebe im Zuckerrohranbau vor. Eine weitere Flächenausdehnung ist hier kaum mehr möglich. Mengenmäßig ist dieser Zuckeranbau für Brasilien weniger bedeutsam.

Im **Mittelwesten**, der Region in der das Zuckerrohr expandiert (vor allem Sao Paulo), setzen die Betriebe modernste Technik ein. Sie arbeiten mit wenigen, aber gut bezahlten Arbeitskräften. Die Sozialstandards sind höher und Umweltauflagen werden eher beachtet. Hier finden allerdings besorgniserregend Vertreibungen von Kleinbauern statt, die in den Neusiedlungsgebieten ohne Landtitel ansässig waren und deren genutztes Land jetzt von den Investoren aufgekauft wurde. Die Flächenausdehnung geht auf Kosten des Cerrado, einer der artenreichsten Savannen der Welt.

Was bietet der Zuckersektor?

Im südlichen Afrika werden viele Folgewirkungen von Zuckerfabriken und ihren Plantagen für die ländliche Entwicklung aufgezeigt. Dabei geht es nicht nur um die

- Schaffung von Arbeitsplätzen, sondern auch von
- Infrastruktur wie Straßennetz, Wasserversorgung und Elektrifizierung. Außerdem:
- Soziales Engagement: In einzelnen Fällen wird davon berichtet, dass 20-35% der Umsätze der Unternehmen in medizinische Versorgung, Schulen, Aus-

bildung, Kultur- und Sporteinrichtungen, HIV-Programme und andere Maßnahmen zur Verbesserungen der sozialen Infrastruktur gesteckt.

- Die Kaufkraft der Menschen erhöht sich, und so wird der Wirtschaftskreislauf in einer ganzen Region angekurbelt.

Kleinbäuerliche Zuckerrohrerzeugung

In Asien wird Zuckerrohr traditionell von Kleinbauern angebaut, die es an die Zuckerfabriken verkaufen. Die Verträge, die sie mit den Fabriken haben, sind staatlich z.B. in Bangla Desh kontrolliert, weil

Box 7: Einige Beispiele von sozialen Leistungen afrikanischer Zuckerplantagen

Sofala in Mosambik (Fabriken Maragra und Xinavane)

In dieser Region, die besonders hart vom Bürgerkrieg getroffen war, haben sich die Beschäftigtenzahlen verdoppelt, seit zwei Zuckerfabriken wieder in Betrieb genommen wurden. Aus der Provinz mit der höchsten Armutsrate wurde die mit den günstigsten Armutsindikatoren. Dazu beigetragen haben auch das Angebot von Sozialleistungen und das Wiederaufblühen von Wirtschaftsaktivitäten rund um die Fabriken. Die Unternehmen haben nicht nur in die Produktionskapazitäten investiert, sondern echte regionale Aufbauarbeit geleistet. Es handelte sich um den südafrikanischen Zuckerkonzerne Illovo.

Kenana Sugar Company im Sudan

Hier arbeiten bis zu 16 000 Menschen. Es ist die größte Zuckerfabrik und Plantage Afrikas. 120.000 Menschen leben auf und von der Plantage. Für die Mitarbeiter des Unternehmens und ihre Angehörigen sind die Kindergärten und Schulen - einschließlich der weiterführenden - kostenlos. Das Unternehmen betreibt auch ein Krankenhaus und mehrere Gesundheitszentren. Die Trinkwasserversorgung ist die beste im ganzen Land. Lebensmittel der eigenen Farm werden unter dem Marktpreis angeboten. Auch in andere Infrastrukturmaßnahmen, wie Straßen, Freizeitmöglichkeiten und Ausbildung wurde investiert. Es wurden auch von der Firma 2 000 ha aufgeforstet. Die trockene Region in Zentralsudan war vorher sehr dünn besiedelt. Die Sozialausgaben betragen 25-33% der gesamten Produktionskosten. LMC sieht in diesem Projekt das Modell, das für andere Zuckerexpansionsprogramme in Sudan maßgeblich ist. Sie rechnen sich aus, dass rd. 800.000 Menschen von einem neu entstehenden Zuckersektor in diesem Land profitieren können, u.a. angeregt durch die EBA-Marktzugänge.

Kinyara Sugar Company in Uganda

4 000 Arbeiter und 600 Kleinbauern finden durch die Fabrik Beschäftigung. Das Unternehmen bietet neben Infrastruktur wie Straßen (öffentlich und zu den Bauern) und verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten viele andere Vorteile für die Region:

Unterstützung für Schulen durch top-up auf das Lehrergehalt und Finanzierung von Baumaßnahmen zur Verbesserung des Standards; selbst eine Sekundarschule wurde von der Firma gebaut. Die firmeneigenen Gesundheitsstationen sind für die Arbeiterfamilien frei, für andere verbilligt. Freie Unterkunft, Gas- Wasser- und Stromversorgung für einen Teil der Arbeiter, weitere erhalten einen Zuschuss. Selbst mehrere Kirchen, Sportplätze und Stipendien hat das Unternehmen gespendet. Eine gut ausgestattete Lehrlingswerkstatt bildet die eigenen Facharbeiter für die Fabrik aus.

der Staat an der Holding von 15 Fabriken eine Minderheitsbeteiligung besitzt. Die Betriebsmittel werden für die beteiligten Kleinbauern durch die Firma preisgünstig abgegeben. Rund 400.000 Kleinbauern profitieren von dem Programm.

In Indien, Madagaskar und Kolumbien ist die Herstellung von nicht kristallinem braunem Zucker direkt auf den Höfen weit verbreitet, was die Bauern an der Wertschöpfungskette beteiligt.

In Ost- und Südafrika überwiegt noch der Plantagenanbau, die unabhängigen Bauern gewinnen aber immer mehr an Bedeutung. In Sambia werden Bauern sogar von der Zuckerfabrik angesiedelt, sie bekommen ein paar Hektar Land für Zuckerrohr und auch für den Eigenbedarf. Manchmal gehört sogar die Versorgung

mit Unterkunft, Trinkwasser, Gesundheits-service und Schulen dazu. Die Rohrbauern und die Zuckerfabriken leben in gegenseitiger Abhängigkeit. Die Fabriken bieten Pflanzgut, unterstützen die Bauern bei der Vorbereitung der Flächen und der Ernte. Viele Wanderarbeiter, die zu der Ernte auf die Plantagen kommen, sind unabhängige Kleinbauern der Umgebung. Wenn Zuckerrohr in der Trockenzeit geschnitten wird, fallen auf dem eigenen Hof saisonbedingt keine Arbeiten an. Das Verdingen auf der Plantage ist ein willkommenes Zubrot. Zuckerbauern sind auch in Afrika i.d.R. wohlhabender als der Durchschnitt: Ein stabiles Haus, Geld für Schulgebühren, -uniform und medizinische Versorgung können sie sich eher leisten. Oftmals sind sie auch wichtige Arbeitgeber, teilweise mit mehreren Festangestellten und Saisonarbeitern.

Unter welchen Voraussetzungen kann Zucker zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen?

- ➔ Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen
 - Gewerkschaftsfreiheit
 - Verbot von Zwangsarbeit
 - Verbot von Kinderarbeit
 - Diskriminierungsverbot
- ➔ Einklagbare Umwelt – und Sozialstandards
- ➔ Verbleib des erwirtschafteten Geldes im Land
 - Das ist beim Zucker mit schätzungsweise 80% z.B. in Jamaika eher der Fall als bei Tourismus mit nur 40-50%.
- ➔ Gerechte Verteilung der Erträge zwischen Outgrowers und Fabrik.
 - Hierzu gibt es in vielen Ländern, wie z.B. in Uganda oder Bangla Desh eine gesetzliche Vorgabe.
- ➔ Arbeiter und Bauern brauchen eine starke Verhandlungsposition.
 - Z.B. durch Erzeugerverbände, wie z.B. in Tansania, und Gewerkschaften.
- ➔ Das Risiko darf den unabhängigen Bauern nicht komplett aufgeladen werden, sonst ist die Gefahr der Verschuldung zu groß.
- ➔ Nachhaltige Bewirtschaftung der Flächen (gute fachliche Praxis bei der Bewässerung und dem Erhalt der Bodenfruchtbarkeit).
- ➔ Erschließung neuer Flächen nach sozialen und ökologischen Kriterien; Berücksichtigung der Interessen der Nachbarschaft und umliegenden Gemeinden, die nicht am Zuckerrohranbau beteiligt sind.

Box 8: Anbauverbände in Tansania

Die Anbauverbände der unabhängigen Bauern ermöglichen zum einen eine starke Verhandlungsposition, z.B. bei den Preisen, nehmen aber noch viele weitere Aufgaben wahr:

- Sie stellen Maschinen zur gemeinsamen Nutzung zur Verfügung
- Training in Best Practice, Management und Capacity Building
- Entwicklungsfonds mit Krediten für die Bauern
- Aufbau weiterführender Schulen
- Lobbyarbeit in verschiedenen Foren gegenüber der Regierung
- Forschung und Beratung
- Markterschließung

Wie kann der internationale Handel zur Verbesserung der Standards beitragen?

Die europäische Zuckerwirtschaft beklagt sich, dass sie nicht konkurrenzfähig sei, weil sie so hohe Umwelt- und Sozialauflagen zu berücksichtigen hat, die die Kosten hochtreiben. Das kann nicht bestritten werden; was aber zu bezweifeln ist, ist dass es diese hohen Standards vor allem sind, die die enormen Kostenunterschiede verursachen. Viel eher sind es die unterschiedlichen Lohnniveaus bzw. Einkommenserwartungen der beteiligten Arbeitskraft. Die Frage ist zudem: Was gehört eigentlich wesentlich zu dem Standortfaktor dazu und ist in einer freien Marktwirtschaft als Unterschied zu akzeptieren, oder was konstituiert einen „unfairen“ Standortvorteil, der durch Grenzmaßnahmen ausgeglichen werden darf? Die Wirkungsweise nationaler gesetzlicher Rahmenbedingungen und öffentlicher Infrastruktur sind definitiv Standortfaktoren. Denn es gibt ja auch viele Vorteile, derer sich die europäischen Zuckeranbauer gegenüber den Konkurrenten in Entwicklungsländern erfreuen, wie z.B. die erheblich niedrigeren Zinsen bei uns, die phantastische Infrastruktur, die Rechtssicherheit und die Vorteile der Informationsgesellschaft.

Wie wollte man ungerechtfertigte Unterschiede im internationalen Handel ausgleichen, sofern es die wirklich gibt? Etwa

durch die Erhebung von speziellen (Antidumping-) Zöllen auf die Importe gegen Ausbeutungs- und Raubbaupraxis? Da stellen sich die Fragen: Wer stellt den Sachverhalt objektiv fest? Wie kann der Schutzzoll ermittelt werden? Für wen und gegen welche Lieferung gilt er? Für wie lange? Wer macht das Monitoring des Sachverhalts und des Nicht-Mißbrauchs des Zolls? Mit einem solchen Ausgleichsmechanismus wäre die

internationale Gemeinschaft hoffnungslos überfordert. Das ist auch der Grund, warum die Entwicklungsländer den Verhandlungswunsch der Industrieländer nach Umwelt- und Sozialstandards in der WTO zurückgewiesen haben.

Verbleiben nur drei Wege, um Handel und Standards miteinander zu vereinbaren. Erstens: Im Fall des Unterschreitens von multilateral akzeptierten Mindeststandards - falls es die denn gäbe - WTO-konforme Sanktionsschritte in abgestufter und international abgestimmter Weise durchzuführen. Außer den ILO-Kernarbeitsnormen gibt es diese multilateralen Standards aber kaum. Im Umweltbereich ist es mit internationalen Agrarstandards sehr dürrig. Außerdem hat das WTO-Panel im Fall der Gentechnikentscheidung gegen die EU problematisiert, dass ein internationales Abkommen dann nach WTO-Recht nicht gilt, wenn ein Teil der streitenden Parteien nicht Mitglied des anderen Abkommens ist.

Zweitens könnte man die freiwillige Einhaltung von Standards mit einem freiwilligen Belohnungssystem verknüpfen, und im Fall der Standardverletzung mit dem Entzug der freiwilligen Leistung drohen. Das ist auch gängige Handelspraxis, etwa in Bilateralen Handelsabkommen zwischen der EU und anderen Wirtschaftsräumen, bei dem Allgemeinen Präferenzsystem (GSP) oder im Zusammenhang mit der Vergabe von Entwicklungshilfe bzw. zinsverbilligter Kredite. Auch die Vergabe von speziellen Handelspräferenzen ist meist mit

einer solchen Klausel verbunden. Das Problem solcher Klauseln ist aber meist, dass die Standards nicht agronomisch spezifiziert sind, so dass die Klauseln schwer umzusetzen sind.

Der dritte Weg besteht in Zertifizierung von besonderen Leistungen und dem Ver-

such, diese freiwillige, positive Etikettierung am Markt entlohnt zu bekommen. Dann wäre die EU-Zuckerwirtschaft gefragt, ob sie es den Konsumenten vermitteln kann, dass der bei uns hergestellte Zucker mit unseren Umwelt- und Sozialstandards so viel mehr bio und fair ist.

Fazit

- Die Arbeitsbedingungen im Zuckersektor sind nicht immer die besten, aber es gibt viele Beispiele, in denen eine Zuckerfabrik eine ganze Regionen wirtschaftlich und sozial vorangebracht hat.
- Fabriken in Neusiedlungsgebieten mit angegliederten Plantagen bieten häufig sehr hohe Sozialleistungen.
- Unabhängiger Zuckerrohranbau bringt den Bauern oft - wie bei uns - Wohlstand.
- Wichtig ist, sowohl für die Arbeiter als auch die Bauern, eine starke Interessensvertretung.
- Werden gewisse Voraussetzungen eingehalten bietet Zucker ein hervorragendes Potential zu Armutsreduzierung und nachhaltiger Entwicklung.

16. Welche Herausforderungen kommen mit den „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (EPA) zwischen der EU und den AKP-Ländern auf das Zuckerhandelsregime zu?

Die EU steht in einer besonderen Beziehung zu ihren ehemaligen Kolonien, die zur Zeit durch das Cotonou-Abkommen geregelt sind. Dieses Abkommen erfasst u.a. auch gewisse Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern; das Zuckerprotokoll ist ein Beispiel dafür. Diese vertraglichen Handelsbeziehungen werden zur Zeit reformiert, da sie von der WTO herausgefordert sind. Ziel ist es, bis Ende 2007 zu sog. „Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ (EPA = Economic Partnership Agreements) zu kommen.

Artikel 36.4 des Cotonou-Abkommens legt fest, dass die Waren-Protokolle - wie z.B. das Zuckerprotokoll ZP - im Zusammenhang mit der Gründung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zu überprüfen sind. Dieser Review des Zuckerprotokolls soll gemeinsam zwischen EU und den betroffenen AKP-Staaten durchgeführt und ausgehandelt werden. Er dient zur Integration des Zuckerprotokolls (ZP) in das Konzept der EPA. Dabei soll der spezielle Charakter des ZP Berücksichtigung finden, und die besonderen Vorteile, die aus dem ZP hervorgehen, sollen gewährleistet bleiben.

Was aber genau sind die EPAs? Die handelspolitischen Vertragsteile der besonderen Beziehungen der EU mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-

Staaten) des Cotonou-Vertrags laufen im Jahre 2009 mit der Beendigung des WTO-Waivers (Ausnahmegenehmigung) aus. Diese Teile können nach Einschätzung der EU nicht mehr verlängert werden, weil diese Art der Handelspräferenzen WTO-inkonform sind und schwerlich von den anderen Ländern weiterhin geduldet würden. Der Cotonou-Vertrag selbst, in Kraft seit 2000, legt schon verbindlich fest, dass die EU Verhandlungen über regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ab 2002 aufnimmt und dass die bis Ende 2007 abgeschlossen sein sollen. Für Ende 2006 ist ein Überprüfungsprozess der Verhandlungen vorgesehen. Wenn es nach der EU ginge, dann will soll er beschränkt bleiben auf die Überprüfung der zeitlichen Einhaltung der Verhandlungen; eine inhaltliche Diskussion will sie vermeiden. Danach beginnt - unter deutscher EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 - die Umsetzung des Review-Prozess der EPA-Abkommen.

Nach den GATT-Artikeln (General Agreement on Tariffs and Trade = Teil der WTO) müssen die Handelsbeziehungen entweder auf eine nicht-diskriminierende Basis gegenüber allen Entwicklungsländern gestellt werden, d.h. allen Entwicklungsländern werden die gleichen Präferenzen eingeräumt, oder die Handelspräferenzen beschränken sich auf die LDC - Länder. Eine weitere Option wäre, ein regionales Freihandelsabkommen bzw. ein

bilateralen Handelsabkommen abzuschließen. Freihandelsabkommen müssen gemäss Artikel 24 des GATT auf regionalen Freihandelszonen basieren. Die EU hat die AKP-Staaten in sechs Regionen unterteilt: vier davon in Afrika (West, Zentral, Ost- und Süden, SADC) (vgl. Anhang 3, Abb. 16 und Tabelle 13), eine für den Pazifik und eine in der Karibik. Mit den schon dort jeweils existierenden regionalen Zusammenschlüssen handelt die EU nun unter weitgehendem Ausschluss der Mitgliedsländer ihre Version von regionalen Freihandelszonen aus. Allerdings sind die vorgesehenen EPA-Zonen im östlichen zentralen und südlichen Afrika nicht identisch mit den bisher existierenden Zusammenschlüssen. Die EU wird auch Teil der neuen regionalen Freihandelszonen. Die neuen EPA-Regionen sind zudem im östlichen, zentralen und südlichen Afrika noch nicht einmal völlig identischen mit den bisher existierenden Zusammenschlüssen.

Bilaterale Freihandelsabkommen nach Artikel 24 GATT haben einen völlig anderen Charakter als bilaterale Handelspräferenzabkommen:

- 1.) Sie müssen „reziprok“ sein, d.h. sie müssen auch der EU einen äquivalenten Marktzugang zu den Märkten der AKP-Länder garantieren, entsprechend denen der EU für die AKP-Länder,
- 2.) sie müssen „im Wesentlichen den gesamten Handel zwischen den Partnern völlig frei von Beschränkungen“ machen, d.h. es können auch so gut wie keine Wirtschaftssektoren aus dem regionalen Freihandel ausgenommen werden,
- 3.) und die Liberalisierung untereinander muss so gut wie vollständig sein.

Inwieweit gewisse Ausnahmen von diesen drei Freihandelsprinzipien für eine Übergangszeit von den WTO-Mitgliedern zugelassen würden und von der EU gewollt werden, ist offen. Es wird allgemeine angenommen, dass lediglich bis zu 80 % der Zolllinien, bis zu 80 % des Zollabbaus und bis zu 80 % Gewährung von der vollen Reziprozität für die EU von der Liberalisierung erfasst sein müssen. Ob diese An-

nahme tragfähig ist, hängt von der welt-handelspolitischen Großwetterlage ab.

Was bedeuten die EPA für das Zuckerhandelsregime EU-AKP?

- 1.) Zunehmend freier Marktzugang aller Mitglieder aller EPA-Regionen zum europäischen Zuckermarkt;
- 2.) Zunehmend freier Marktzugang der EPA-Mitglieder einer EPA-Region untereinander;
- 3.) Zunehmend freier Marktzugang der EU zu den EPA-Zuckermärkten;
- 4.) Möglicherweise Liberalisierungsschritte bei Dienstleistungen und handelsbezogenen Investitionsbestimmung; diese könnten zur Effizienzsteigerung des Transports/Handels und zu mehr ausländischen Direktinvestitionen in den Zuckerbereich führen; jedoch muss dabei beachtet werden, wer davon den Hauptnutzen hat, die ausländische Investoren oder die Zuckerrohrarbeiter.
- 5.) Die EU erhofft sich von der erzwungenen neuen regionalen Marktvergrößerung und regionalen Arbeitsteilung erhebliche Einsparungen durch Skalenerträge für die Gunststandorte für Zucker in den einzelnen EPA-Regionen. Doch könnte diese auch unter den bestehenden regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen entstehen.
- 6.) Die EU sieht in dem neuen Zusammenwirken von Investitionsförderung, Anpassungshilfen, Entwicklungshilfe für verbesserte Infrastruktur und strategischer regionaler Planung für den Zuckersektor eine Chance für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Zuckerindustrien in einigen AKP-Ländern. Ob diese Versprechen eintreffen, und ob die gleichen Effekte nicht auch mit den Nationalen Aktionsplänen zu erreichen wären, ist fraglich.

Wie Tabelle 12 aufzeigt, ist Zucker bisher eine große Herausforderung für EPAs im östlichen und südlichen Afrika und in der Karibik. Aber auch für Fidschi ist der Ausgang der Zuckerverhandlungen außerordentlich wichtig.

Tabelle 12: Anteil der verschiedenen EPA-Regionen an der gesamten AKP-Zuckerproduktion und -exporten (2000-04)

	Produktionsanteile	Exportanteile
CARIFORUM	14 %	21 %
Central Africa	2 %	1 %
ESA (East and South Africa)	39 %	25 %
PIC (Pacific Islands)	4 %	7 %
SADC	36 %	40 %
West Africa	5 %	5 %

Für die EU heißt EPA zunächst, dass zu den bisherigen AKP- und EBA-Marktzugängen neue Marktzugänge von möglichen neuen Lieferländern dazukommen können, denn Mitglied der EPA-Freihandelsregionen sind nicht nur ZP-Länder und LDC, sondern auch andere AKP-Länder, die bisher vom Marktzugang zur EU völlig ausgeschlossen waren, aber ebenfalls über eine Zuckerproduktion verfügen oder ein Potential haben diese zu steigern. Dazu gehören die in Tabelle 14 aufgeführten Länder.

Natürlich wird nicht aller produzierter Zucker dieser Länder auf dem EU-Markt

landen. Außerdem umfassen diese Zahlen auch die Mengen einiger ZP-Länder, die schon bisher unter dem ZP in die EU geliefert worden sind; mit EPA könnten aber ihre Liefermengen erheblich ausgedehnt werden. Ein großer Teil dieser Produktionsmengen verbleibt auf dem Binnen- oder Regionalmarkt. Einige dieser Länder, wie z.B. die Dominikanische Republik, hat erhebliche Quoten für den US-Zuckermarkt. Ob die Handelsströme nach Europa umgelenkt werden, wenn EPAs in Kraft treten, hängt von der relativen Vorzüglichkeit der EU-Zuckerpreise im Vergleich zum Weltmarktpreis, regionalem Preis und US-Präferenzpreis ab.

Tabelle 13: AKP-Länder und EPA-Regionen

	CARIFORUM (15)	CENTRAL AFRICA (7)	EAST & SOUTHERN AFRICA (17)(ESA)	Pacific Islands(14)	Southern Africa Development Community (8)	WEST AFRICA (16)
1	Antigua and Barbuda	<u>Cameroon</u>	Burundi	Cook Islands	Angola	Benin
2	Bahamas	Central African Republic	Camoros	<u>Fiji Islands</u>	Botswana	Burkina Faso
3	Barbados	Chad	Congo (Dem Republic of)	FS Micronesia	Lesotho	Cabo Verde
4	<u>Belize</u>	<u>Congo. Republic of</u>	Djibouti	Kiribati	Mozambique	Côte d'Ivoire
5	Dominica	Equatorial Guinea	Eritrea	Marchall Islands	Namibia	Gambia
6	<u>Dominican Republic</u>	<u>Gabon</u>	Ethiopia	Nauru	<u>South Africa</u>	<u>Ghana</u>
7	Grenada	Sao Tome & Principe	Kenya	Niue	<u>Swaziland</u>	Guinea
8	<u>Guyana</u>		Madagascar	Palau	Tanzania	Guinea-Bissau
9	Haiti		Malawi	<u>Papua New Guinea</u>		Liberia
10	Jamaica		Mauritius	Samoa		Mali
11	Saint Kitts and Nevis		Rwanda	Salomon Islands		Mauritania
12	Saint Lucia		Seychelles	Tonga		Niger
13	Saint Vincent/Grenadines		Somalia	Tuvalu		<u>Nigeria</u>
14	Suriname		Sudan	Vanuatu		Senegal
15	Trinidad and Tobago		Uganda			Sierra Leone
16			Zambia			Togo
17			<u>Zimbabwe</u>			
	Verhandlungen finden mit CARICOM mit Sitz in Georgetown/Guayana statt.	Verhandlungen finden mit CEMAC mit Sitz in Baguir/Zentralaf. Rep. statt	Verhandlungen finden mit COMESA mit Sitz in Lusaka/Sambia statt.	Verhandlungen finden mit Pacific Islands Forum mit Sitz in Suva/Fidschi statt.	Verhandlungen finden mit SADC mit Sitz in Gaborone/Boswana statt.	Verhandlungen finden mit ECOWAS mit Sitz in Lagos/Nigeria statt.

Besonders markierte Länder: Diejenigen mit neuem oder zusätzlichen Marktzugang durch EPAs.

Jedenfalls können EPAs zu einer Gefährdung der EU-Zuckermarktordnung werden, aber sicherlich erst nach einer Übergangsfrist. Die wird mindestens bis 2013 gehen; solange haben auch die derzeitigen Reformbeschlüsse der EU nur Bestand.

Umgekehrt kann aber auch die EU-Zuckerwirtschaft zu einer Bedrohung der Zuckerwirtschaft einiger EPA-Länder werden. Denn auch die EU wird freien Marktzugang zu den Märkten der EPA-Regionen haben. Bisher haben so gut wie alle diese Länder einen relativ hohen Importzoll auf Zucker. Dieser Außenschutz kann auch theoretisch nach der Gründung der EPA-Freihandelszonen bestehen bleiben, er muss nur innerhalb der Freihandelszone harmonisiert werden. Die Zölle werden aber in-

nerhalb der Freihandelszone erheblich fallen (oder wegfallen). Ein gemeinsamer Außenschutz kann aber nach der Logik von Freihandelszonen bestehen bleiben. Da die EU auch Mitglied aller EPA-Regionen sein wird, könnte die EU auch zollfrei Zucker auf die EPA-Regionalmärkte liefern. Dass dabei EU-Zucker den einheimischen Zucker verdrängen könnte, ist nicht gänzlich ausgeschlossen, denn schließlich genießt trotz ZMO-Reform der EU-Zucker noch viele Subventionsvorteile, die die Zuckerwirtschaft der anderen EPA-Mitglieder nicht haben.

Ein besonderes Problem stellt die Tatsache dar, dass mit den EPA-Regionen auch hochentwickelte Länder wie die Südafrikanische Republik und Australien, die

Tabelle 14: Zuckerproduzierende Länder, die eventuell zusätzlichen Marktzugang durch EPAs erhalten

Dominikanische Republik(*):	5.038
Kamerun(*):	1.350
Dem. Rep. Kongo(*):	1.650
Gabun(*):	235
Zimbabwe:	4.100
Papua Neu Guinea(*):	442
Südafrika(*):	21.000
Swasiland:	4.000
Ghana(*):	140
Nigeria(*):	548
Belize:	1.073
Guayana:	3.000
Fidschi:	3.300
-----	-----
Gesamt:	45.877
-----	-----

Zahlen drücken Zuckerproduktionshöhe 2003 in '000 Tonnen Rohrzucker aus, als Indikator für ihr Zuckerpotential³⁴

* Länder, die durch EPA völlig neu Marktzugang erhalten könnten.

Quelle: FAO Statistical Yearbook, 2004, Vol 1, Rome 2004, s. 87 ff

³⁴ Der Weißzuckeranteil wäre rd. 1/10 der Rohrproduktion.

sehr potente Zuckerproduzenten sind, integriert sind. Die Südafrikanische Republik wird sicherlich volles Mitglied von SADC-EPA-Region sein. Ob es Sonderregeln für die Südafrika geben kann ist fraglich. Hier ließe sich die Bedrohung für die EU nur dadurch umgehen, dass Zucker als „sensibles Produkt“ aus dem EPA-Abkommen ausgeschlossen wird. Im Pazifik ist Australien zwar nicht Mitglied im Pacific Islands Forum, aber durch einen bilateralen Freihandelsvertrag mit den meisten Pazifikstaaten verflochten. Es wird nicht leicht sein, im EPA-Abkommen mit Pacific Islands Forum PIF einen möglichen Dreieckshandel mit australischem Zucker auszuschließen.

Was wären die Optionen für eine Integration von Zucker in EPAs? Es ist davon auszugehen, dass die EU ihren Marktzugang für AKP-Zucker deckeln wird; 2.968.000 t Weißzuckeräquivalent bis 2013 sind im Gespräch. Schafft die EU eine solche Deckelung durchzusetzen, wäre der Haupteffekt von EPAs ein erbitterter Verteilungskampf um die Quoten innerhalb aller AKP-Länder. Der würde vor allem zwischen den potenten 5 AKP-ZP-Zuckeranbietern (s. Kapitel 11 unter Tabelle 6) und den Neuankömmlingen (s. Tabelle 14 mit * markierte Länder) geführt werden.

Folgende vier Szenarien für die Art, in der das Zuckerprotokoll in die EPAs überführt wird, sind nach Lesart der EU realpolitisch noch für die EPA-Verhandlungen im Gespräch. Welche Option sich durchsetzen wird, ist noch völlig offen.

- 1.) Das bestehende Zuckerprotokoll wird unverändert beibehalten; anderer Zuckerhandel wird ausgeschlossen.
- 2.) Die Quoten für die bisherigen AKP-ZP-Länder werden von Jahr zu Jahr um 10% ausgeweitet, bis sie nach einer Übergangszeit freien Marktzugang zur EU erhalten; garantierte Preise und Mengenabnahme bleiben für den Übergang erhalten. Der bestehende Quoten-Transfermechanismus wird aufrecht erhalten.
- 3.) Die länderindividuellen AKP-Quoten werden in EPA-Regionalquoten überführt, mit 10 % Zuwachs pro Jahr und völlig freiem Marktzugang nach einer Übergangszeit. Alle Länder einer EPA-Region haben gleichen Zugang zu den Regionalquoten.
- 4.) Zoll- und quotenfreier Marktzugang für alle AKP-Länder (Mitgliedsländer von EPA-Regionen) zum EU-Markt. Die Preise sind entsprechend der Zuckermarktreform garantiert, nicht aber die Mengen.

Fazit:

- Das Zuckerprotokoll wird auf die eine oder andere Weise mit bestimmten Übergangsregeln in den EPAs aufgehen.
- Dadurch werden die Unterschiede bezüglich des Marktzugangs zum EU-Zuckermarkt zwischen LDC, ZP-Ländern und anderen AKP-Ländern verschwinden.
- Alle AKP-Länder werden über kurz oder lang freien Marktzugang zum EU-Markt erhalten. Das wird aber wohl erst größere Ausmaße nach 2013 annehmen.
- Dadurch kommen neue Zuckerimportströme auf die EU zu. Die EU-ZMO-Reform wird danach keinen Bestand mehr haben und muss revidiert werden.
- Die Zuckerwirtschaft der AKP-Länder bekommt durch die EPAs Auftrieb und u.U. auch Anreize für Investitionen und Effizienzsteigerung.
- Es könnten sich aber auch neue Bedrohungen aus der Tatsache ergeben, dass die EU-Zuckerwirtschaft freien Marktzugang zu den EPA-Regionen erhält und die abgekoppelten Subventionen für die EU-Produzenten den EU-Zucker trotz Kostennachteile wettbewerbsfähig macht.

Anhang 1: Fallstudie Uganda

Anmerkungen zum Zuckersektor in Uganda und einige Vorschläge zu Ugandas internationaler Zuckerpolitik

Bericht der EED-Besuchergruppe von ihrer Zuckerfahrt nach Uganda

Bemerkungen zur einheimischen Zuckerpolitik Ugandas

1. Uganda verfügt über optimale natürliche Bedingungen für den Zuckerrohranbau. Wir ermutigen Ugandas Agrarpolitiker, diese komparativen Kostenvorteile des Landes auszunutzen und den Zuckerrohranbau und die seine Weiterverarbeitung auszuweiten.
2. Die ugandische Zuckerindustrie ist in einer sehr guten Verfassung. Das ist eine wichtige Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der ugandischen Zuckerindustrie auf ihrem heimischen und regionalen Markt.
3. Zucker spielt für die nationale Volkswirtschaft Ugandas eine begrenzte, doch bestimmende Rolle. Uganda sollte jedoch unter keinen Umständen den Zuckersektor so weit ausbauen, dass das Land von einer neuen Monokultur abhängig wird. Es sollten Alternativen zu Zucker in Betracht gezogen werden, wie Ölsaaten und Energiepflanzen.
4. Teil der Stärke des Zuckersektor ist die gute Beziehung zwischen den Zuckerunternehmen, den organisierten Zuckerrohrbauern, den Arbeitern (und ihrer Gewerkschaft) und den ländliche Gemeinden der Umgebung. Jeder Plan zur Ausdehnung sollte darauf achten, diese guten Kooperation zwischen allen beteiligten Gruppen zu konsolidieren und zu erweitern. Das soziale Engagement der Zuckerunternehmen für die Wohlfahrt der umliegenden Gemeinden und den am Zucker beteiligten sozialen Gruppen in ihrer Region ist keinesfalls selbstverständlich. Es ist bewundernswert und sollte unter keinen ökonomischen Druck geraten.
5. Armut lässt sich am besten durch die Beteiligung von Kleinbauern an der Zuckerrohrproduktion reduzieren. Wenn der Zuckerrohranbau ausgedehnt werden sollte, empfehlen wir deshalb, dass die Ausdehnung vornehmlich auf der Beteiligung von Kleinbauern beruhen sollte. Sie sollten in vertragliche Beziehungen mit den Zuckerfabriken eingebunden werden.
6. Die Programme zur Einbeziehung neuer Bauern in den Zuckerrohranbau müssen wohl vorbereitet werden. Die neuen Beteiligten müssen in agronomischer und ökonomischer Hinsicht geschult werden; sie brauchen grundlegende unternehmerische Fähigkeiten, um eine hohe Produktionsqualität zu gewährleisten. Die beteiligten Bauern sollten sich organisieren um gemeinschaftlich aufzutreten und zu verhandeln. Sie müssen Zugang zu einer landwirtschaftliche Beratung und zu Krediten zu vernünftigen

Bedingungen erhalten. Diese Dienstleistungen müssen vor allem in einer Form gewährt werden, die das Potential der ressourcenarmen, einkommensschwachen Bauern verbessert. Nichtregierungsorganisationen und andere Organisationen der Zivilgesellschaft könnten in der Vorbereitungsphase mit diesen Aufgaben betraut werden.

7. Das Land, das neu unter Zuckerrohrbebauung kommt, sollte gut ausgesucht werden, damit negative Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit und Selbstversorgung der umliegenden Gemeinden zu verhindern. Die Biodiversität auf den Feldern muss berücksichtigt werden, z.B. durch die Unterbrechung der Zuckerfelder mit Baumreihen und Büschen zum Windschutz. Der Bodenschutz und der Grundwasserschutz sind einzuhalten.
8. Die Zuckerfabriken sollten dazu ermutigt werden, sich nach den verschiedenen ISO-Standards zertifizieren zu lassen. Die 8-Kern-Arbeitsnormen der ILO-Konvention sollten für alle Beteiligten verpflichtend werden.
9. Die nationale Richtlinie zur Formel über die Ertragsverteilungen zwischen Fabrik und beteiligten Bauern ist quasi verbindlich. Allerdings sollten zusätzlich noch die Fabriken die Notwendigkeit anerkennen, über alle Bedingungen, die die Beziehungen zu den Bauern und Arbeitern anbelangen, in Verhandlung zu bleiben.
10. Zucker spielt eine wichtige Rolle für die Armutsreduzierung und die Verbesserung der Lebensverhältnisse der ländlichen Haushalte in den Zuckeranbaugebieten. Dieser Beitrag ist allerdings auf einige wenige Schwerpunktgebiete um die Zuckerfabriken herum konzentriert. Wenn nicht gut geplant und durchgeführt, besteht die Gefahr, dass nur einige wenige große Bauern reich werden, dass der Zuckerrohranbau viele Kleinbauern in die Falle der Verschuldung treibt und dass die Beteiligung von armen Bauern ausgeschlossen wird. Ein sicherer Markt und eine gut geführte Vermarktung der Feldprodukte durch die Fabrik kann in ihrer Bedeutung für die Bauernschaft nicht überbetont werden. Die beschäftigungsintensive Natur der nicht mechanisierten Zuckerrohrproduktion ist ein Wachstumsmotor für die ländliche Entwicklung.
11. Trotz der hohen Transportkosten von Zucker zum nächsten Hafen kann Uganda sich nicht vor der internationalen Konkurrenz in Sicherheit wiegen. Sehr billige Zuckerimporte könnten die Handelsbarrieren überspringen und den ugandischen Zuckersektor bedrohen. Der tarifäre Schutz könnte politisch schwierig werden. Nur wenn die ugandische Zuckerwirtschaft in der Lage ist, die Produktionskosten von jetzt 380 \$/t zu senken, gibt es deshalb eine nachhaltige Zukunft für Zucker in Uganda. Ein Hauptfaktor zur Kostenreduzierung stellen die Skalenerträge der Zuckerverarbeitung dar. Die Vergrößerung der Verarbeitungskapazitäten der Fabriken ist nur möglich, wenn auch die Anbaugebiete in der Umgebung wachsen. Das bedingt ein verbessertes ländliches Wegenetz, um den Radius der Rohranlieferung zu erweitern. Die Regierung spielt hier eine zentrale Rolle, um diese Infrastrukturmaßnahmen als Voraussetzung für die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Zuckerindustrie zu erstellen.
12. Um für all diese Faktoren zu berücksichtigen, könnte es Sinn machen, wenn die ugandische Regierung parlamentarisch eine Zuckerpolitik verabschiedet und einen strategischen Plan entschlossen umsetzen würde. Diese Planung sollte Teil der Armutsreduktionsstrategie Ugandas sein und einen Schritt zur Umsetzung der neuen FAO-Richtlinien zum Recht auf Nahrung darstellen. Es ist gerechtfertigt, Zucker zu einem Schwerpunktsektor auch für zusätzliche öffentliche Entwicklungshilfe zu machen. Wir empfehlen den Ausbau der Kapazitäten zur Befriedigung der wachsenden Binnennachfrage Ugandas und der der Nachbarländer.

Außenhandel

13. Die Binnenlandsituation von Uganda beschränkt die Perspektive des Landes, mit seinem Zucker auf den Weltmärkten als Exporteur aufzutreten. Die Exporte auf Märkte außerhalb der Region werden nur eine untergeordnete Rolle für die zukünftige Entwicklung dieses Sektors in Uganda in den nächsten Jahren spielen.
14. Die oberste Priorität für den Zuckersektor Ugandas wird darin bestehen, den Binnenmarkt zu versorgen. Gleichzeitig sollte Uganda investieren, um seine Position als Hauptlieferant für die Nachbarländer zu stärken, wie z.B. Ruanda, Burundi, Ostkongo, Südsudan und Nord-West-Tansania.
15. Der ugandische Zucker kann nicht mit dem billigen Weltmarktzucker konkurrieren, weil der von den Niedrigkostenproduzenten und aus subventionierten Quellen kommt. Die Fortsetzung einer Hochzollpolitik bei Zucker ist eine Bedingung für das Überleben und die Ausdehnung des Zuckeranbaus in Uganda. Die Verteidigung gegenüber billigen Importen, Dumping und Schmuggel ist vorrangig und legitim, solange wie die Zuckerproduktion in einer solchen sozialen und ökologischen Form in Uganda betrieben wird.
16. Die gemeinsame Zollpolitik ist Angelegenheit der Ostafrikanischen-Zollunion. Alle drei Mitgliedsländer (Kenia, Tanzania, Uganda) haben erklärt, dass Zucker ein sensibles Produkt ist; sie haben anerkannt, dass spezielle Schutzmassnahmen nötig sind.
17. Uganda ist ein LDC-Land. Als solches braucht es keine Verpflichtungen zur Zollreduktion und zum Marktzugang unter den gegenwärtig stattfindenden WTO-Agrarverhandlungen einzugehen. Die Regierung und alle beteiligten Sozialgruppen sollten allerdings aufmerksam sein, um jeden externen politischen Druck abzuwenden, der den hohen externen Zollschatz von Ugandas Zuckersektor zu attackieren versucht.
18. Uganda ist Teil des AKP-Contonou-Abkommens und des Zuckerprotokolls. Die ökonomischen Vertragsbestandteile dieses Abkommens müssen bis im Jahre 2009 überarbeitet werden, damit sie mit den WTO-Regeln übereinstimmt. Gegenwärtig werden Verhandlungen zwischen EU und den AKP-Ländern der sogenannten EPA (Economic Partnership Agreement) geführt. Uganda ist Teil der Verhandlungen der EU mit COMESA als eine neue Freihandelszone in Afrika, ergänzt durch eine spezielle Art der Mitgliedschaft der EU. Bisher ist der Charakter dieser EPAs noch unklar. Die EPA-Verhandlungen könnten eine Bedrohung aber auch eine Herausforderung für Ugandas Zuckersektor darstellen. Die potentiellen Märkte für Ugandas Zucker sind Teil der EPA-Zone. Gleichzeitig sind aber auch einige Konkurrenten, die zu Niedrigkosten erzeugen (Sambia, Swasiland, Zimbabwe, Malawi), auch Teil dieser Zone. Uganda sollte sich nicht allein darauf verlassen, dass der Zuckersektor durch die hohen Transportkosten vom Hafen hinreichend geschützt ist. Vielleicht ist es möglich, in diesen EPA-Verhandlungen zu einer koordinierten Arbeitsteilung und Kooperation innerhalb von COMESA zu Zucker zu kommen.
19. Die EPA-Verhandlungen könnten einen ausgezeichneten Rahmen für die Zukunft der ugandischen Zuckerwirtschaft bilden, weil die EPA-Plattform alle notwendigen externen Faktoren von Entwicklung für regionale Märkte kombiniert: Entwicklungshilfe, technische Unterstützung, direkte ausländische Investitionen, gemeinsame Handelspolitik. Unter koordinierten gemeinsamen Bemühungen sollte es möglich sein, die Verhandlungsmacht der Regierungen gegenüber potentiellen Investoren so zu stärken, dass die nur nachhaltige Zuckerprojekte auflegen.

20. Es ist sehr wichtig, dass die Organisationen der Zuckerbauern und der Zuckerarbeitergewerkschaften in den neuen EPA-Regionen in Blick geraten. Ihre Netzwerke müssen auf dieser Ebene ausgebaut werden und ihre Fähigkeit, die Verhandlung zu beobachten und sich daran zu beteiligen, muss verbessert werden.
21. Als eine Vertragspartei des Zuckerprotokolls und als LDC ist Uganda in die Übergangsregelungen, die für die Einleitung der „Alles außer Waffen“-Initiative vorgesehen sind, mit einer winzigen Quote einbezogen worden. Der Effekt ist deshalb minimal. Ein Transfer von Ressourcen von dem EU-Zuckermarkt zu der Uganda-Zuckerwirtschaft findet praktisch nicht statt. Ugandas Mini-Quote ist unfair. Im Gegensatz zu anderen LDC kann der Effekt als Investitionsanreiz für die private und öffentliche Zuckerentwicklung in Uganda kaum genutzt werden. Wir denken, dass Uganda versuchen sollte, die EU-Kommission zu überreden, dass Uganda mit einer höheren Quote einbezogen werden muss in diese Übergangsregelung. Der Ausschluss passiert deshalb, weil Uganda seine Quoten zu einer Zeit verloren hat, als das Land in politischen Unruhen verwickelt war.
22. Uganda ist gut beraten, weiterhin die Zusammenarbeit zwischen allen LDC-Ländern in Fragen des Zuckers zu stärken, um gemeinsame Interessen zu verhandeln.
23. Gemeinsam mit den anderen LDC-Ländern sollte Uganda sich dafür einsetzen, dass die LDC-Länder in die geplanten „Nationalen Aktionsprogramme“ der EU für die AKP-Zuckerproduzenten aufgenommen werden. Die Finanzierung von diesen nationalen Aktionsprogrammen sollte aus zusätzlichen Quellen zur Offiziellen Entwicklungshilfe kommen. Eine Möglichkeit wäre es, dass diese Finanzierung auch Teil würde von den Einkommen aus der geplanten Einführung einer Abgabe auf alle Zuckerproduzenten in der EU. Diese Abgaben haben den Zweck, die Mittel aufzubringen, um die europäischen Zuckerfabriken herauszukaufen.
24. Als Verhandlungsgegenangebot könnten Uganda und die LDC-Länder in Verhandlungen mit der EU ihre Bereitschaft einbringen, dass die LDC ihre Zusammenarbeit mit der EU bei den EU-Agrarverhandlungen verbessert, bei den EPA-Verhandlungen oder in Bezug auf die verbesserten Regeln um Dreieckshandel mit Zucker bei den „Alles außer Waffen“- Marktzugänge zu verhindern.

Das Organisationsteam für die Gruppe: Rudolf Buntzel/Hermann Hartmann/Wilfried Steen (Evangelischer Entwicklungsdienst, EED, Deutschland)

Abb. 15: LDC und AKP-Staaten im Überblick

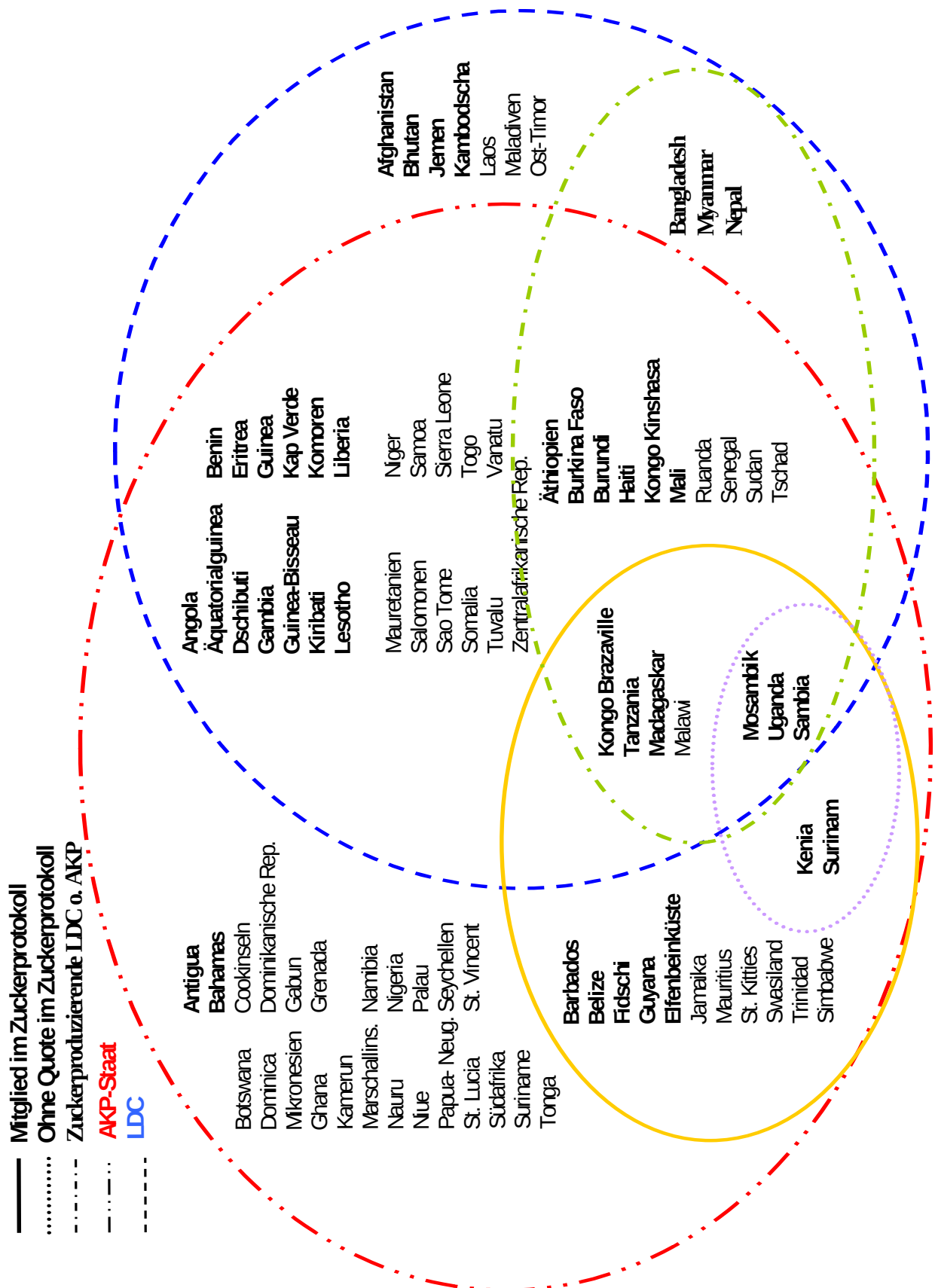
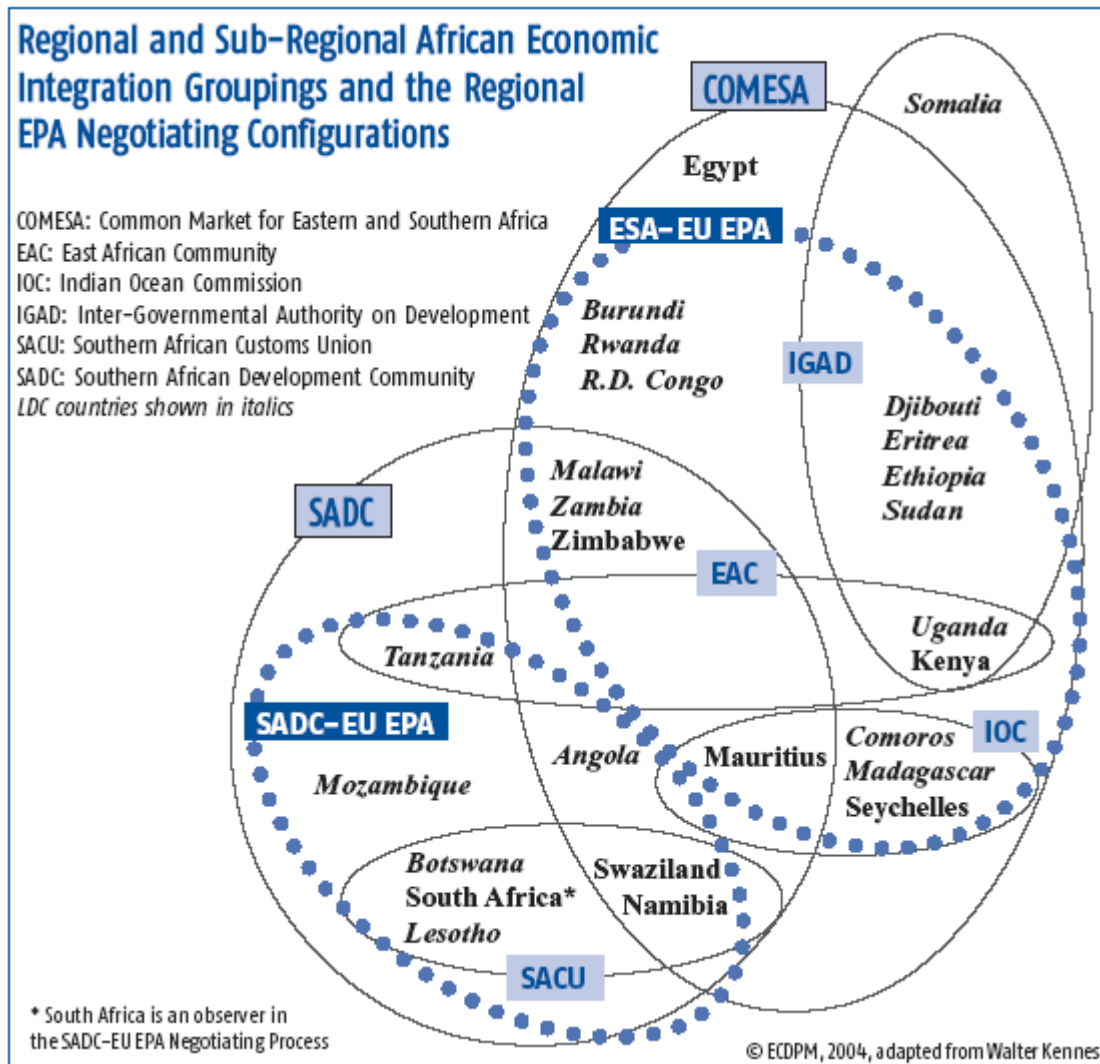


Abb. 16: Abgrenzung EPA-Regionen und bestehende Wirtschaftszusammenschlüsse im östlichen und südlichen Afrika



Literatur

ACP Group, 2005: ACP sugar group biggest loser of the EU sugar reform; they deplore the intensity of the EU to their case. Press release

ACP Group, 2005: The ACP countries and the reform of the EU sugar regime - Background Document for the Press

ACP Press Release, Okt. 2004: Final ACP press release2.doc

ACP response on EU sugar regime proposal, Juli 2004: ACP submission on the European Commission's communication of 14 July 2004 concerning the reform of the EU sugar regime

Agra-Europe 45/05: Wirtschafts- und Sozialausschuss weist Zuckerreformvorschlag zurück. Dokumentation, Agra-Europe 46/05, Agra-Europe 47/05,

Agra-Europe 48/05, Agra-Europe 49/05, u.a.

AKP-Sekretariat, 2005: Promoting the Sustainable Development of the ACP Sugar Sector. 9th ACP Special Ministerial Conference on Sugar

BMVEL, 2005: Meilensteine der Agrarpolitik – Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland

Brümmer, B., 2004: Die Reform der Gemeinsamen Marktordnung für Zucker - Verlierer und Gewinner in Deutschland, Europa und auf der internationalen Ebene; Göttingen 2004, Institut für Agrarökonomie

Bundesregierung, 2004: Position der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 14.7.2004 an Rat und EP zur Reform der Zuckermarktordnung

Buntzel, R., 2004: WTO-Zuckerpanel – Fallstudie zum Forum-Seminar „Schieflage mit System?“ Unveröff.

Council of the European Union, 2005: Sugar reform, final presidency compromise. DS 658/2/05 Rev. 2

CTA, Agritrade Sugar, Sugar sector News, 31.3.2006, <http://agritrade.ctaint/sugar/index.htm>

EU-Kommission, 2003: Der Weg zu einer Reform der Zuckerpolitik der Europäischen Union – Zusammenfassung der Folgenabschätzung. SEK (2003)

EU-Kommission, 2005: Action Plan on accompanying measures for Sugar Protocol countries affected by the reform of the EU sugar regime. SEC(2005) 61

EU-Kommission, 2005: Die Kommission erläutert ihre Unterstützung für die Vertragsstaaten des AKP-Zuckerprotokolls. IP/05/85

EU-Kommission, 2005: Presseerklärung: IP/05/85, Januar 2005

EU-Kommission, 2005: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für Zucker. KOM(2005) 263 endgültig

EU-Kommission, 2005: Zuckermarktreform wird EU-Erzeugern eine langfristige Zukunftsperspektive durch höhere Wettbewerbsfähigkeit bieten. IP/05/776

Europäisches Parlament, 2004: Entschließungsantrag. RE/551064DE.doc

FAO, FAO Trade Policy Technical Notes, No. 6, Sugar: the Impact of Reforms, Rome 2004, <http://www.fao.org>

FAO: FAO Statistical Yearbook Rome 2004, Vol 1

International sugar Organisation: Quarterly market Outlook, Feb. 2006, London 2006, <http://www.isosugar.org>

International Union of Food Workers/Africa Region, 2004: Position of the Reform of the EU Sugar Regime

IUF: The sugar worker – Information and analysis for Unions in the Sugar Sector, Vol VIII, No. 2, + 3, Feb. and April 2006-05-10

Jerosch, Franziska: Bedeutung einer EU-Zuckermarktreform für zuckerexportierende Länder im südlichen Afrika, Diplomarbeit der Uni Lüneburg, 30.12.2005

Latacz-Lohmann, U. und Müller-Scheeßel, J., 2005: Die Folgen der Reform. In: DLG-Mitteilungen 8/2005

Latacz-Lohmann, U. und Müller-Scheeßel, J., 2005: So können Sie reagieren. In: DLG-Mitteilungen 8/2005

LDC Sugar Group: Clarification and Explanatory Memorandum of the LDC Proposal on Sugar Reform of March 3rd, 2004, Brussels, Feb. 18, 2005

LMC International, 2003: Addressing the Impact of Preference Erosion in Sugar on Developing Countries, Executive summary, Sep. 2003, <http://www.lmc.co.uk>

LMC International, 2004: EU Sugar Reform – The Implications for the Development of LDCs, final report, Oxford/New York, Oct. 2004, <http://www.lmcco.uk>

LMC International, 2005: EU Sugar Reform: The LDC proposal – The development Dimensions, Oxford March 2005, [Http://www.lmc.co.uk](http://www.lmc.co.uk)

Matango, R., 2005: Roles of the EU sugar industry in regard to poverty reduction, sustainable economic development and consumer welfare with particular reference to Tanzania. Unveröff.

Melchers, I., 2003: Der Mythos der Monokultur - Fragen an die brasilianische Zuckerindustrie. In: ila 266

Müller, A., 2004: Die Reform der europäischen Zuckermarktordnung. Forum Umwelt und Entwicklung, EED

Oxfam, 2004: Dumping on the World – How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries, Oxfam Briefing Paper 61, March 2004, <http://www.oxfam.org>

Oxfam, 2002: The Great EU Sugar Scam – How Europe's Sugar Regime is devastating Livelihoods in the Developing World, Oxfam Briefing Paper 27, Aug. 2002, <http://www.oxfam.org>

Peltzer, R., 2005: Reform des EU-Zuckermarktes: Kein Geniestreich

Reis, B., 2003: Die andere Süße – Weltweit führt Kolumbien den Panela-Konsum an. In: ila 266

Schmitz, N. (Hrsg): Biethanol in Deutschland, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Schriftenreihe „Nachwachsende Rohstoffe“, Nr. 21, Münster 2003

Sserunkuma, S.R./Kimera, R.: Impact of EU sugar Trade on Developing Countries, a study with focus on East Africa (Kenya, Tanzania, Uganda), Germanwatch, Bonn 2005; <http://www.germanwatch.org/tw/zu-afr06.htm>

UNCTAD, 2005: Effects of the Everything but Arms Initiative on the Sugar Industries of the Least developed Countries, UNC TAD/DITC/COM/2004/6, April 11, 2005

Wagner, U., 2003: Ganzheitliche Systemanalyse zur Erzeugung und Anwendung von Bioethanol im Verkehrssektor – Kurzfassung, München, Juni 2003, Institut für Energiewirtschaft und Anwendungstechnik

WWF und Oxfam, 2005: Kritik am Aktionsplan der Europäischen Kommission für die von der EU-Zuckermarktreform betroffenen AKP-Länder