

1.7. Ergebnis und Auswirkungen der Zuckermarkt-Reform

Die Reform der Zuckermarktordnung wird am 21. Februar 2006 vom Agrarministerrat der EU verabschiedet und wird ab dem 1. Juli 2006 umgesetzt.

Die Reform der ZMO bedeutet weitreichende Änderungen für den Zuckermarkt in der EU. Sie beeinflusst aber auch den Zuckersektor in vielen Entwicklungsländern.

Die Auswirkungen der Reform der ZMO lassen sich grob in drei Gruppen einteilen:

- Folgen, die garantiert eintreten werden oder schon eingetreten sind,
- Folgen, die mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit eintreten werden,
- Folgen, die nicht vorauszusehen waren bzw. sind.

Bevor eine Entscheidung zur künftigen ZMO getroffen wurde, mussten die politisch Verantwortlichen alle vorhersehbaren Folgen sorgsam gegeneinander abwägen.

Wer profitiert von der Reform?

Wer gehört zu den Verlierern der Reform?

Wo verlaufen die Trennlinien zwischen Gewinnern und Verlierern?

1.7.1 Ziele der Reform

Die Reform der ZMO, die ab dem 1. Juli 2006 gilt, verfolgt die folgenden Ziele:

- Senkung der Zuckerproduktion in der EU um sechs bis sieben Millionen Tonnen,
- Eliminierung subventionierter Zuckerexporte,
- Konzentration der Zuckerproduktion in denjenigen Regionen Europas, die die beste Eignung für die Produktion von Zuckerrüben und Zucker aufweisen,
- Senkung des Zuckerpreises in der EU um rund 40%.

Durch die Preissenkung bereitet sich die EU auf eine mögliche Zollsenkung durch die Doha-Runde der WTO-Verhandlungen vor. Auch mit niedrigeren Zöllen läge der Zuckerpreis im EU-Binnenmarkt weiterhin unter dem Preis für importierten Weltmarktzucker.

Die Erwartungen der EU-Kommission an die Reform sind einer Pressemitteilung zu entnehmen:

„Die Zuckerproduktion der EU wird voraussichtlich um sechs bis sieben Millionen Tonnen auf ein tragfähiges Niveau mit haltbaren Preisen zurückgehen. Der Binnenbedarf wird aus europäischer Erzeugung und durch Importe aus den AKP-Partnerländern und den am wenigsten entwickelten Ländern gedeckt werden. Die Exporte der EU werden drastisch zurückgehen, dadurch wird sie ihren WTO-Verpflichtungen nachkommen können.

Die Zuckererzeugung wird dort erhalten bleiben, wo dies am vernünftigsten ist, während der durch die Preissenkung entstandene Einkommensverlust für die Landwirte großzügig ausgeglichen wird. Ihre Direktzahlungen werden in die Betriebsprämienregelung einbezogen und an die Erfüllung strenger Kriterien zum Umweltschutz und zur Bodenbewirtschaftung gebunden" (1).

1.7.2 Maßnahmen der Reform

Zur Erreichung dieser Ziele hat die EU die folgenden Maßnahmen beschlossen.

Die Mindestpreise für Zuckerrüben sinken gegenüber dem Preis vor der Reform (2005/2006) in vier Jahresschritten um insgesamt 39,4%. Die Preise für Zucker sinken ab 2008 in zwei Jahren um insgesamt 36%. Die Preissenkungen werden dazu führen, dass die Produktion von Zuckerrüben und Zucker in manchen Regionen der EU (z.B. Südeuropa, Finnland, Irland) nicht mehr rentabel ist. Die EU geht davon aus, dass in diesen Regionen die Zuckerproduktion zum Erliegen kommt.

Um die Höhe der Zuckerproduktion in der EU dauerhaft zu senken, wird die EU von den Zuckerproduzenten Produktionsquoten zurückzukaufen. Zuckerunternehmen bekommen 730 Euro pro Tonne, wenn sie 2008 ihren Betrieb aufgeben und ihre Quoten dauerhaft an die EU zurückgeben. In den folgenden zwei Jahren sinkt dieser Betrag auf 520 Euro pro Tonne. Dadurch soll ein Anreiz gegeben werden, sich schnell aus der Zuckerproduktion zurückzuziehen.

Die EU will jedoch nicht die gesamte frei werdende Quote dauerhaft aus dem Markt ziehen. Um die regionale Konzentration der Zuckerproduktion an effizienten Standorten zu fördern, will die EU von den freiwerdenden Quoten bis zu 1,1 Millionen Tonnen zum Kauf anbieten.

Die Einkommensverluste für Rübenproduzenten und Zuckerindustrie sollen durch Ausgleichszahlungen in Milliardenhöhe ausgeglichen werden. Die Rübenzuckerproduzenten sollen eine von Produktionsmengen unabhängige Betriebsprämie in Höhe von ca. zwei Drittel (65%) ihrer Einkommensverluste erhalten. Diese Prämie ist an die Einhaltung von Umweltstandards gekoppelt.

Außerdem erhalten speziell die südlichen Länder der EU ein zusätzliches Restrukturierungspaket, das geöffnet wird, wenn dort mindestens 50% der Produktion aufgegeben werden.

Die Produktionsmenge von Zucker in der EU wird ab dem 1. Juli 2006 nur noch mit einer einzigen Quote geregelt. Die A- und B-Quoten werden abgeschafft.

Die neue Regelung gilt bis 30. September 2015 (2) (3) (4).

1.7.3 Auswirkungen der Reform auf den EU-Zuckermarkt

Die Zuckerproduktion der EU wird voraussichtlich um 6 bis 7 Millionen Tonnen zurückgehen. Der Zuckerbedarf wird aus europäischer Erzeugung und durch Importe aus den AKP-Partnerländern und den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) gedeckt werden. Die Exporte der EU werden drastisch zurückgehen, wodurch sie ihren WTO-Verpflichtungen

nachkommt.

Die Zuckerreform wirkt sich je nach den in den Mitgliedstaaten bestehenden Möglichkeiten für eine nachhaltige Erzeugung unterschiedlich aus. Die Gebiete mit besonderen Vorteilen wie z.B. Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Polen, Schweden und Großbritannien dürften am wenigsten betroffen sein.

Negative Auswirkungen für die europäische Zuckerindustrie können z.B. ausgeglichen werden durch:

- neue Absatzmöglichkeiten für Zucker (Ethanol und industrielle Verwendung);
- die Umstellung auf alternative Ackerkulturen (vor allem Weizen und Mais);
- den Umstrukturierungsfonds, der für die südlichen EU-Länder noch einmal aufgestockt wurde.

Die Menge an Zucker, die ab 2009 aus LDCs in die EU gelangt (Everything But Arms-Initiative), wird durch die Preissenkungen und eine Schutzklausel vermutlich eingedämmt (14) (15).

1.7.4 Auswirkungen auf Zuckerrübenbauern und Landwirtschaft in der EU

Langfristig wird sich die Zuckerproduktion in bestimmten Ländern der EU konzentrieren und innerhalb der einzelnen Länder auf die produktivsten Regionen und effizientesten Produzenten.

Die Preiskürzungen um 36% werden bei den Bauern trotz der Ausgleichszahlungen zu Einkommensverlusten beim Anbau von Zuckerrüben führen. Es gibt für sie zwei Möglichkeiten damit umzugehen: die Produktionskosten senken oder den Zuckerrübenanbau aufgeben.

So beschleunigt die Reform die Konzentrationsprozesse unter den Rübenlandwirten beschleunigen und führt zu Einkommensverlusten im ländlichen Raum. Kleine und weniger effiziente Betriebe werden ihre Rübenlieferrechte verkaufen und aus dem Zuckermarkt ausscheiden. Im Restrukturierungsfond der EU-Kommission ist genügend Geld, den schnellsten Aussteigern den Ausstieg zu versüßen.

Da es in vielen Regionen der EU kaum rentable Alternativen zur Produktion von Zuckerrüben gibt, wird die Reform des Zuckermarktes auch dazu führen, dass Betriebe aufgegeben werden müssen.

Indem die Ausgleichszahlungen für die Rübenbauern sich ab dem 1. Juli 2006 nicht mehr an der Produktionsmenge sondern in erster Linie an der Einhaltung von Umweltstandards orientieren, wird der Rolle der Landwirte als „Landschaftspfleger“ in Zukunft verstärkt Rechnung getragen.

1.7.5 Auswirkungen auf die Zuckerindustrie in der EU

Die Einschränkung der Zuckerproduktion in der EU führt dazu, dass viele Zuckerfabriken geschlossen werden müssen. So gab der *Nordzucker*-Konzern bekannt, die Fabriken in Wierthe bei Braunschweig (2005) und in Groß Munzel (2006) zu schließen. Der dänische Konzern *Danisco* schließt nach der Kampagne 2006 seine Fabriken in Assens (Dänemark), Köpingsbro (Schweden) und Salo (Finnland). Die Liste ließe sich fortsetzen.

Die ehemals hohen Gewinne der Zuckerunternehmen aus der Zuckerproduktion in der EU werden ab 2006 sinken. Die Unternehmen sind dadurch gezwungen, sich neue Geschäftsbereiche aufzubauen. So hat zum Beispiel der *Südzucker*-Konzern in die Produktion von Ethanol aus Zuckerrüben investiert. Der Nordzucker Konzern ist in die Balkanländer expandiert und baut einen neuen Unternehmensbereich „alternative Süßungsmittel“ auf. Darüber hinaus wollen beide Firmen nach Brasilien expandieren. Andere europäische Zuckerkonzerne verfolgen ähnliche Strategien. *Associated British Foods*, der Mutterkonzern von *British Sugar*, beabsichtigt die Übernahme des großen südafrikanischen Zuckerproduzenten *Illovo* (Stand 3.2006). Auch der französische Zuckerkonzern *Tereos*, gegenwärtig die Nummer zwei auf dem europäischen Zuckermarkt, möchte *Illovo* kaufen. *Tereos* hat sich bereits an einer der modernsten Zuckerfabriken in Mosambik beteiligt. Der britische Konzern *Tate & Lyle* hat Investitionen in die Zuckerproduktion in Israel angekündigt, um den Wegfall europäischer Exporte nach Israel vor Ort zu kompensieren.

Wenn diese Strategien nicht ausreichen, könnten sich einige Firmen ganz aus der Zuckerproduktion in der EU zurückziehen. Der großzügige Restrukturierungsfonds der EU bietet Anreize für den schnellen Ausstieg. Der Verlust von Arbeitsplätzen in der Zuckerindustrie soll durch Sozialpläne, die mit EU-Geldern und nationalen Mitteln finanziert werden, ausgeglichen werden. Auch in der Zuckerindustrie werden langfristig nur die effizientesten und kapitalstärksten Unternehmen überleben.

Wenn Zuckerfabriken schließen, sind die Konsequenzen für die betroffenen ländlichen Regionen oft gravierend. Zuckerfabriken beschäftigen nicht nur eigene Mitarbeiter. Von ihnen hängt darüber hinaus eine große Zahl von Arbeitsplätzen bei Zulieferern, Handwerksbetrieben und Transportfirmen (z.B. Rübentransporte) ab. Oft sind Zuckerfabriken die größten oder sogar die einzigen Industrieunternehmen in den betroffenen ländlichen Regionen, wie z.B. Schleswig oder Güstrow (5).

1.7.6 Auswirkungen auf die AKP-Staaten

Das AKP-Zuckerprotokoll steht zwar im engen Zusammenhang mit dem Abkommen von Cotonou (Vertrag zwischen EU und früheren Kolonien), hat aber einen eigenen rechtlichen Charakter und ist zeitlich unbegrenzt. Im Cotonou-Abkommen ist vorgesehen, dass die Beziehungen zwischen den AKP-Staaten und der EU bis 2008 auf eine neue Basis gestellt werden, indem so genannte Economic Partnership Agreements (EPA) mit einzelnen Staaten oder regionalen Zusammenschlüssen geschlossen werden. Dies wird auch Folgen

für das AKP-Zuckerprotokoll haben, das in die EPAs integriert werden soll – auch wenn bisher (Januar 2006) noch nicht klar ist, wie das im Detail zu regeln ist.

Die AKP-Staaten gelten als die großen Verlierer der Zuckermarkt-Reform, denn sie müssen durch die Preiskürzungen in der Europäischen Union (EU) Einbußen in Millionenhöhe hinnehmen. Die Verluste werden auf 400 bis 500 Millionen Euro pro Jahr geschätzt.

Die Auswirkungen der ZMO-Reform auf einzelne AKP-Staaten werden aber sehr unterschiedlich sein. Manche dieser Länder produzieren Zucker zu so niedrigen Kosten, dass der Export nach Europa auch nach der ZMO-Reform noch rentabel sein wird. Andere AKP-Staaten werden ihren Zuckersektor jedoch möglicherweise komplett schließen müssen, weil die neuen EU-Preise ihre hohen Produktionskosten nicht decken. Die sozialen Folgen für die einzelnen Länder sind noch nicht abzusehen, aber sie werden tiefgreifend sein.

Um die AKP-Staaten bei der Bewältigung dieser Folgen zu unterstützen, hat die EU ein „Paket“ mit so genannten Begleitmaßnahmen geschnürt. Diese sollen den betroffenen Ländern helfen, ihren Zuckersektor zu modernisieren oder durch eine Diversifizierung der Wirtschaft ihre Abhängigkeit von Zuckerexporten zu reduzieren. Dazu stellt die EU im ersten Jahr (2006) zunächst 40 Millionen Euro zur Verfügung. In den Jahren 2007 bis 2013 wird diese Summe deutlich höher ausfallen – darüber wird aber zurzeit noch verhandelt.

Dennoch sind viele AKP-Staaten enttäuscht: Die Folgen der Reform sollen den europäischen Landwirten und der Zuckerindustrie mit mehr als sechs Milliarden Euro versüßt werden (13)

1.7.7 Mehr Markt und weniger Marktordnung – Auswirkungen auf die Zuckerverwender

Die Zuckerverwender dürfen sich freuen: der Zuckerpreis sinkt.

Grundsätzlich begrüßt das InfoZentrum Zuckerverwender (IZZ) daher die reformierte Zuckermarktordnung als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Die Reform geht der Nahrungsmittelindustrie jedoch nicht weit genug. In einer Pressemitteilung des InfoZentrums Zuckerverwender vom 21. Februar 2006 heißt es:

„Grundsätzlich begrüßt das InfoZentrum Zuckerverwender die reformierte Zuckermarktordnung als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Die ursprünglichen Ziele der Reform, Wettbewerb im Zuckersektor einzuführen und die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Zuckersektors zu erhöhen, wurden jedoch nur teilweise erreicht. Um mehr Wettbewerb und Gerechtigkeit im Zuckermarkt einzuführen, müssen zügig weitere Reformschritte folgen. Auf Dauer ist eine substantielle Marktöffnung unumgänglich“ (6).

1.7.8 Auswirkungen auf zuckerexportierende Länder wie Brasilien

Die brasilianische Zuckerwirtschaft wird von der Reform der europäischen Zuckermarktordnung profitieren. Das Land ist derzeit der Zuckerproduzent mit den weltweit niedrigsten Produktionskosten und es wird erwartet, dass Brasilien mit seinem Zucker in die Märkte vordringen wird, die bisher aus Europa Zucker bezogen haben. Dies bedeutet

zusätzliche Exportpotentiale für brasilianischen Zucker.

Innerhalb von Brasilien werden nicht alle sozialen Schichten und Akteure des Zuckersektors gleichermaßen profitieren. Wenn zusätzliche Flächen für Zuckerrohrplantagen genutzt werden, kann dies zur Verdrängung von Kleinbauern führen. Dies könnte bei einer Ausweisung neuer Plantagen erfolgen. So könnte die Reform der europäischen Zuckermarktordnung ein nicht nachhaltiges Konzept der Agrarwirtschaft begünstigen, dass zwar ökonomische Vorteile für eine kleine Gruppe von Eigentümern (Zuckerrohrplantagen, Zuckerfabriken) bringt, aber kaum Lösungen für die mit ihm verbundenen sozialen und ökologischen Probleme bietet (7).

Auch auf die Umwelt in Brasilien könnte sich die ZMO-Reform nachteilig auswirken. Die brasilianische Zuckerindustrie wird ihre Anbauflächen ausweiten müssen, um mehr Zucker zu produzieren. Weil alle verfügbaren Ackerflächen bereits bebaut sind, könnten Flächen gerodet werden, die heute noch unter natürlicher Vegetation wie Wälder stehen. Das könnte insbesondere ökologisch sensible Regionen wie die Baumsavanne des "Cerrado" betreffen (7) (8) (9).

1.7.9 Auswirkungen auf die ärmsten Länder der Welt (LDCs bzw. EBA-Staaten)

Für die von der Everything But Arms-Initiative (EBA) begünstigten Staaten ergibt sich ein differenziertes Bild. Ihr Zugang zum europäischen Markt bleibt von der Reform der Zuckermarktordnung (ZMO) unberührt. Sie können ab 2009 in unbegrenzter Höhe in die EU importieren.

Der Zuckerexport in die EU lohnt sich jedoch nur für diejenigen Länder, die Zucker so günstig produzieren können, dass sie mit dem heimischen EU-Zucker konkurrieren können (z.B. Sambia, Mosambik und Malawi).

Dennoch bieten sich für zuckerproduzierende Länder möglicherweise neue Absatzchancen auf dem Weltmarkt oder auf anderen regionalen Märkten, weil die EU als großer Weißzucker-Exporteur aussteigt.

Für LDC bietet sich darüber hinaus die Chance, ihre gesamte Zuckerproduktion in die EU zu exportieren und ihren Binnenbedarf durch billigeren Weltmarkt-Zucker zu decken.

Es gibt aber auch andere Auswirkungen. Die Öffnung des EU-Marktes für Zucker aus den EBA-Staaten führt dazu, dass deren Zuckerindustrie attraktiv wird für Investitionen und Übernahmen durch kapitalkräftige europäische Unternehmen. So beabsichtigt *Associated British Foods*, der Mutterkonzern von *British Sugar*, die Übernahme des großen südafrikanischen Zuckerproduzenten *Illovo* (Stand März 2006). Auch der französische Zuckerkonzern *Tereos*, gegenwärtig die Nummer zwei auf dem europäischen Zuckermarkt, möchte *Illovo* kaufen. *Tereos* hat sich bereits an einer der modernsten Zuckerfabriken in Mosambik beteiligt (10) (11).

1.7.10 Wie sehen Nichtregierungsorganisationen die Zuckermarkt-Reform?

Einige Nichtregierungsorganisationen sind empört, dass die Interessen vieler Entwicklungsländer bei der ZMO-Reform weitgehend ignoriert wurden. So kritisiert zum Beispiel OXFAM, dass man die Entwicklungsländer mit Erklärungen und Almosen abspeise, während der europäische Zuckersektor großzügig entschädigt werde. Damit werde eine Chance vertan, die Welthandelsstrukturen zum Wohle der Entwicklungsländer gerechter zu gestalten (12).

Andere dagegen – wie Germanwatch – bewerten die Reform differenziert. Einerseits ist es aus ihrer Sicht positiv, dass sich die Zuckerexporte der EU verringern werden und so der Druck auf den Weltmarktpreis abnimmt. Von Preissteigerungen können vor allem Entwicklungsländer profitieren, die sehr kostengünstig produzieren. Ob die Zuckerüberschüsse der EU dauerhaft abgebaut werden können, sei dagegen nicht sicher (13).

Auch LDCs werden von der ZMO-Reform profitieren können, jedoch werden vermutlich nicht alle die Chancen der EBA-Initiative nutzen können, weil ihnen durch niedrigere EU-Preise Kapital zum Ausbau ihrer Zuckerindustrien bzw. zur Ausschöpfung ihres Potentials fehlen könnte.

Den AKP-Staaten müsste mehr Übergangszeit eingeräumt werden.