



Germanwatch-Position zur neuen Zuckermarktordnung

1. EU-Zuckermarktordnung: Was wurde beschlossen?

Beschlossen wurde ein Modell, das auf der Vorgabe beruht, durch Preisreduktion sowohl die Eigenproduktion der EU abzusenken, als auch die zu erwartenden Importmengen auf einer Höhe zu halten, dass sie mit der noch zu erwartenden Eigenproduktion der EU in etwa dem Verbrauch der EU entsprechen. Beschlossen wurde, den Zuckerpreis in den nächsten 4 Jahren schrittweise um 36 Prozent auf ca. 400 €t zu senken. Die betroffenen Bauern in der EU erhalten für die Umsatzverluste Ausgleichszahlungen von rund 64 Prozent, die gemäß der Logik der derzeitigen EU-Agrarreform von der Produktion entkoppelt werden. Bauern können in Zukunft auch etwas anderes auf den Feldern herstellen, erhalten die Ausgleichszahlungen aber trotzdem. Nach Angaben von Oxfam werden die europäischen Bauern in der vierjährigen Übergangsphase Ausgleichszahlungen von zunächst jährlich 900 Mio Euro erhalten, die sich auf ca. 1,5 Mrd. Euro ab 2008 erhöhen.

2. Konsequenzen für AKP-Staaten

Für die Produzenten in den AKP-Staaten werden die Preise ebenfalls schrittweise gesenkt, allerdings wird kein vergleichbarer Ausgleich gezahlt. Sie erhalten auch Zahlungen, die aber nur im ersten Jahr auf 40 Millionen € festgelegt sind und nicht aus dem Agrar- sondern dem Entwicklungsbudget der EU genommen werden sollen. Die Ausgleichszahlungen für die betroffenen AKP-Länder sind marginal, verglichen mit den Milliarden, die die EU intern verwendet wird. Viele gerade der weniger wettbewerbsfähigen Exporteure werden hart getroffen.

3. Großzügige Entschädigungen für Zuckerhersteller

Großzügige Entschädigungen erhalten hingegen die europäischen Zuckerhersteller. Die Zuckerindustrie erhält im Laufe der vierjährigen Übergangsperiode einen Beitrag von insgesamt ca. 6 Mrd. Euro für die Stilllegung von Kapazitäten.

4. Erweiterter, aber begrenzter Marktzugang für die ärmsten Länder

Den 49 besonders armen Ländern, die von der EBA (Everything But Arms)-Initiative profitieren können, ist der EU-Markt ab 2008 geöffnet. Allerdings hat die EU hier eine Sicherheitsklausel eingebaut, die den Marktzugang der ärmsten Länder doch wieder begrenzt. Sollten die Importe aus einem EBA-Land in die EU in einem Jahr mehr als 25 Prozent steigen, kann die EU diese Importe begrenzen.

5. Germanwatch: Abbau der Marktverzerrungen, aber so, dass nicht die Armen die Verlierer sind

Germanwatch hat sich in gemeinsamer Position mit den deutschen NRO, die im Forum Umwelt und Entwicklung - in dem die deutschen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen zusammenarbeiten - zu Landwirtschaftsfragen arbeiten, von Beginn an für eine deutliche Reduktion der Marktverzerrungen ausgesprochen. Wir hätten aber einige Akzente deutlich anders gesetzt als jetzt in der Zuckermarktordnung erfolgt, da in Märkten wie dem Zuckermarkt, die durch jahrzehntelange Subventionierung strukturiert sind, jede Veränderung Gewinner und Verlierer produziert und man Lösungen mit Augenmaß braucht, um zu verhindern, dass es gerade bei ohnehin schon armen Verlierergruppen zu einer Zunahme von Armut kommen wird. Es lohnt sich, die Ergebnisse im Detail anzusehen und die jeweiligen entwicklungspolitischen Kalküle für Lob und Tadel offen zu legen.

Bewertung im Detail:

6. Rückgang der Überschüsse und des Dumpings

Positiv ist an der Reform zu bewerten, dass die Subventionierung im Zuckerbereich insgesamt sinken wird und dadurch der Preisdruck auf den Weltmarktpreis für Zucker abnehmen wird. Leistungsfähige Exporteure unter den Entwicklungsländern werden davon besonders profitieren, wie Brasilien oder Thailand. Der Preisanstieg wird aber auch Landwirten in ärmeren Ländern zu Gute kommen, in denen der Binnenmarktpreis dem Weltmarktpreis entsprach und die gleichzeitig zu niedrigen Preisen produzieren können. In diesen Ländern wird ein steigender Weltmarktpreis eine größere Produktion für den Binnenmarkt stimulieren. Reformschritte in der Zuckermarktordnung waren also in der Tat überfällig.

7. Preissenkung oder Quote?

Fraglich ist allerdings, ob die Steuerung des Überschussabbaus durch die Preissenkung tatsächlich zu dem erwünschten Rückgang der Zuckerproduktion in der EU führen wird. Dies wird von den Preisentwicklungen und alternativen Anbaumöglichkeiten für europäische Bauern abhängen. Bei dem zu erwartenden starken Anstieg der Zuckerimporte aus den EBA-Ländern könnte es nach wie vor zu einer Überschusssituation kommen und zu indirekt subventionierten Exporten. Hier wäre eine Reduktion der Überschüsse durch eine Quote, bzw. eine Kombination aus den beiden Instrumenten, für die sich Germanwatch eingesetzt hat, wahrscheinlich leistungsfähiger gewesen, um zu erreichen, dass es zu einem Ende des Dumpings kommt.

8. Chancen für neue Exporteure?

Positiv werden die Effekte für die EBA-Länder sein. Zwar ist ihr Exportzuwachs in die EU auf 25 Prozent jährlich begrenzt, dennoch bedeutet dies für die entsprechenden Länder Möglichkeiten zusätzlicher Einnahmen. Fraglich ist allerdings, ob der nun in der EU gezahlte Preis hoch genug ist, damit eine eigenständige Zuckerproduktion tatsächlich in diesen Ländern beginnen kann. An den günstigsten Standorten wird dies gelingen und dort wird es auch zu Investitionen in die Zuckerwirtschaft kommen, in vielen anderen Ländern wird dies nicht so leicht sein. Unsere Gesprächspartner in Tanzania hegen eher die Befürchtung, dass ihr Land schon bald kaum noch Zucker exportieren wird, da zu wenig Kapital zur Verfügung stehen wird, die Zuckerwirtschaft zu entwickeln. Im Wettbewerb mit den leistungsfähigsten Exporteuren auf dem Weltmarkt könnte Tanzania deshalb verlieren. Für viele der ärmeren Least Developed Countries wäre ein auf mehrere Jahre noch höherer Binnenmarktpreis in der EU deshalb eine ausgesprochen wirkungsvolle Investitionshilfe gewesen. So könnte es sein, dass einige die potentiellen Chancen nicht angemessen nutzen können. Germanwatch hat im Rahmen der Debatte darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, sicherzustellen, dass gerade die ärmsten Länder von der Reform gewinnen sollten. Eine Quotenregelung mit höheren Preisen hätte auch hier hilfreich wirken können.

9. Keine Zeit und zu wenig Geld für Strukturwandel in den AKP-Staaten

Für die AKP-Staaten, die im Rahmen des Zuckerprotokolls in die EU exportieren dürfen, wird die Reform sehr hart werden. Der Preisrückgang wird durch die völlig unzureichenden Anpassungsleistungen der EU nicht aufgefangen. Das relativ reiche Mauritius, das einen ausgesprochen großen Anteil an der bisherigen Zuckerquote hatte, wird davon nicht zentral betroffen sein. Dennoch wird der Preisrückgang auch viele Kleinbauern und auch Landarbeiter in armen AKP-Staaten (z.B. Jamaika) treffen, die nur schwierig Alternativen finden werden, und dabei meist von ihren Regierungen allein gelassen werden. In mehreren AKP-Staaten werden *zehntausende von Familien* ausgesprochen negativ getroffen. Hier ist es die Position von Germanwatch, dass die EU eine besondere Verantwortung hat für die Produzentenstrukturen in diesen Ländern, die vor allem durch die bisherige Zuckermarktordnung geschaffen bzw. beibehalten wurden.

Den betroffenen Ländern und hier gerade den Anbauern muss auf alle Fälle ausreichende Zeit für den Strukturwandel geboten werden, damit nicht durch die Zuckermarktreform zusätzliche Armut entsteht.

Sicherlich ist richtig, dass die AKP-Staaten sich oft nicht ausreichend und / oder viel zu spät um eine Diversifizierung gekümmert haben. Dennoch muss auch gesehen werden, dass diese nicht einfach ist und alternative Produkte oft auch nicht leicht zu finden sind, da die Preise für viele Agrarrohstoffe auf den Weltmärkten seit Jahren sehr tief sind. Die Zuckermarktordnung hätte über eine Quotenregelung mit langsamerer Reduktion und einem vorsichtiger gestaffelten Preisrückgang und angemesseneren Anpassungsleistungen so gestaltet werden können, dass die negativen Effekte für viele Länder hätten minimiert werden können.

Neues Niveau der Zuckermarktpreise: Ethanolboom, Wirbelstürme, Nachfragesteigerung in Asien und Produktionseinschränkung in der EU durch Zuckermarktordnung

10. Ethanol wird zu einem wesentlichen Treiber der Zuckerpreise

Die hohen Ölpreise und der Boom ins Ethanol als Spritersatz - vor allem, aber nicht nur in Brasilien -, wird zunehmend zu einem Treiber des Zuckerpreises. In der Branche geht die Angst um, dass das Angebot von Rohrzucker auf den Weltmärkten knapper wird, weil ein größer werdender Teil des Rohstoffes gar nicht mehr auf den Markt gelangt, sondern wie in Brasilien zur Produktion von Ethanol abgezweigt wird. Brasilien hat die Vorreiterrolle auf dem Gebiet der Biotreibstoffe übernommen. In keinem anderen Land der Welt werden so viele Fahrzeuge mit Ethanol betrieben. Brasilien ist zugleich der größte Zuckerproduzent der Welt vor Europa. Mehr als 15 Millionen Kubikmeter Ethanol produziert das Land jährlich, mit steigender Tendenz. Die Internationale Energieagentur (IEA) geht davon aus, dass bis 2020 weltweit gut dreißig Prozent des Treibstoffes auf Basis von nachwachsenden Rohstoffen wie Zucker hergestellt werden.

"Je höher der Benzinpreis, desto mehr Zucker verbrauchen die Brasilianer", sagt Christoph Eibl, Rohstoffexperte und Fondsmanager bei Tiberius Asset Management. "Am Markt wird tatsächlich spekuliert, dass Brasilien einen Großteil seiner Produktion nicht mehr exportieren, sondern im Inland zurückbehalten wird, zur Produktion von Ethanol. Das würde natürlich das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage erschüttern. Diese Befürchtungen lassen den Zuckermarkt an den Rohstoffmärkten derzeit so massiv steigen." Es könne sein, dass wir uns langfristig auf höhere Zuckerpreise einstellen müssen, "wenn Erdölprodukte auf dem hohen Niveau verharren".

11. Weitere Gründe für den Anstieg der Zuckerpreise

Weitere Gründe sprechen für einen weiteren Anstieg der Zuckerpreise: Ernteauffälle in Südamerika nach den Wirbelstürmen des vergangenen Herbstes verknappen das Angebot. Getrieben werden die Kurse auch durch mehr Nachfrage aus Asien, vor allem aus China. Der Internationale Zuckerverband ISO geht daher von einem weltweiten Nachfrageüberhang von einer Million Tonnen Zucker aus.

12. Reform des EU-Zuckermarktes verknappt möglicherweise Angebot

Der Engpass auf dem Zuckermarkt könnte sich durch die Reform des EU-Zuckermarktes in den nächsten Jahren weiter verschärfen. Denn die geplante Senkung des Garantiepreises von derzeit 631,9 Euro auf 400 Euro ab 2009 könnte dazu beitragen, dass die Gesamtproduktion in der EU zurückgeht, weil für viele Bauern der Anbau nicht mehr profitabel ist.

13. Rasanter Preisanstieg für Zucker an den Terminmärkten

Der Preis für Zucker steigt an den Terminmärkten rasant. Die Notierungen an den maßgeblichen Handelsplätzen für Rohrzucker in New York und London steigen kontinuierlich, allein in den vergangenen neun Monaten haben sich die Kurse mehr als verdoppelt. In New York erreichte der Wert einer Tonne Rohrzucker Ende Januar 2006 mit 18,61 Cents je Pfund den höchsten Stand seit 25 Jahren (Vgl. SZ, 31.1.06).

Welche Kriterien sind zentral - Mut zu komplexen Antworten

14. Substantielle Reform, aber anders

Germanwatch hat sich für eine substantielle Reform der Zuckermarktordnung eingesetzt, allerdings mit anderen Gewichtungen als sie nun eingetreten sind. Ein entwicklungspolitisch wichtiges Anliegen muss es unserer Meinung nach sein, sicherzustellen, dass besonders arme Entwicklungsländer am Welthandel teilnehmen können und dass Veränderungen des handelspolitischen Instrumentariums bei den besonders Armen Bevölkerungsgruppen nicht zu einer Zunahme der Armut führen. Zwar kann man sich zu Recht über die Wirkungen einzelner Instrumente streiten, die entwicklungspolitischen Anliegen sollte man aber klar benennen. Eine einfache Gleichung, nach der ein Abbau von Verzerrungen automatisch zu entwicklungspolitisch positiven Effekten in Entwicklungsländern führt, ist nicht gegeben. Zu unterschiedlich sind die Effekte. Handelspolitische Chancen sollten genutzt werden, die Ausgestaltung von Regeln aber so durchgeführt werden, dass armutsverstärkende Effekte weitestgehend ausgeschlossen werden.

Germanwatch hat in NRW alle Beteiligten der Zuckerwirtschaft zu einem Dialogprozess eingeladen, gerade mit dem Ziel, bei Bauern, Zuckerherstellern und anderen Akteuren im Umfeld für Verständnis für entwicklungspolitische Anliegen zu werben. Vielleicht ist manchem auch von vornherein verdächtig, wenn Organisationen wie Germanwatch gleichzeitig auch Anliegen der Landwirtschaft hören und ggf. ernst nehmen. Reformvorschläge zur EU-Agrarpolitik haben wir wiederholt mit Bauerngruppen in Europa diskutiert und entwickelt, da viele Probleme ländlicher Räume in einer globalisierten Agrarwirtschaft in Nord und Süd ähnlich sind. Überlegungen zu entwicklungspolitisch verträglichen Veränderungen der Agrarpolitik in Europa – gerade wenn man überzeugt ist, dass unsere Agrarpolitik radikal verändert werden muss – sollten auch mit den direkt Betroffenen hier diskutiert werden. Wenn es nicht gelingt, die Bedeutung entwicklungspolitischer Anliegen im Umbau der Agrarpolitik den wichtigsten Akteuren in Europa zu erklären, werden diese Anliegen bei der Ausgestaltung der Reform auch immer nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Michael Windfuhr, Kerstin Lanje und Christoph Bals

Februar 2006