



Für eine Reform der Zuckermarktordnung in der EU

Position von Umwelt-, Entwicklungs- und Landorganisationen

Initiator: Forum Umwelt und Entwicklung, Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung

Zusammenfassung unserer Vorstellungen einer Zuckermarktordnungsreform

- 1.) Wir befürworten einen kontingentierten Marktzugang für die „am wenigsten entwickelten Länder“ (LDC) entsprechend der Vorschläge, die die LDC selbst vorgetragen haben.
- 2.) Daraus ergibt sich: Wir halten an einer mengenregulierten Zuckerproduktion in der EU mit Hilfe von Produktionsquoten bis 2019 fest.
- 3.) Die Produktionsmengen müssen erheblich gesenkt werden auf einen Anteil von höchstens 90 % der Selbstversorgung in der EU.
- 4.) Der Export von direkt oder indirekt subventioniertem Zucker muss eingestellt werden, auch der Reexport von Präferenzzucker.
- 5.) Die AKP-Quoten müssen nach der Bedürftigkeit der Länder überdacht und neu verteilt werden.
- 6.) Die Vergabe von bevorzugten Lieferrechten an Entwicklungsländer und die Förderungen durch die öffentliche Entwicklungshilfe müssen strikt an soziale und ökologische Mindestbedingungen geknüpft werden.
- 7.) Die Bundesregierung muss ihr Bemühen um verbindliche Sozial- und Umweltstandards für die internationale Zuckerwirtschaft auf allen Ebenen verstärken (ILO, ISO, WTO, OECD).
- 8.) Das EU-interne Quotensystem muss an wesentlichen Stellen reformiert werden.
- 9.) Die marktbeherrschende Stellung der Konzerne der europäischen Zuckerwirtschaft muss eingegrenzt werden.
- 10.) Für die Quotensenkung der Zuckerrübenbauern soll eine Kompensation in Form der Einbeziehung der Zuckerrübenflächen in die entkoppelten Flächenprämien erfolgen.

Berlin/Bonn, d. 15.06.04

Erläuterungen zu unseren Reformvorstellungen

I. Warum halten wir eine Reform der EU-Zuckermarktordnung für erforderlich ?

Die EU-Zuckermarktordnung (ZMO) soll reformiert werden. Der Druck kommt sowohl von handels-, wirtschafts- und entwicklungspolitischer Seite, wo er sich vor allem bei der WTO artikuliert, als auch von Kritikerinnen und Kritikern der internen Unstimmigkeiten der ZMO. Fragwürdig an der ZMO sind u.a. die Konzentrationsprozesse im Zuckerbereich, die Intensität des Anbaus, das Dumping der Überschüsse auf den Weltmarkt, sowie die staatlich bedingte überzogene Vorteilhaftigkeit von Zucker im Vergleich zu allen anderen europäischen Agrarkulturen.

Unsere Anliegen sind sozialer und ökologischer Art, hier wie auch in den Entwicklungsländern. Zucker ist eines der weltweit bedeutsamsten Agrarprodukte für ländliche Beschäftigung. Millionen Existenzen und die Volkswirtschaften ganzer Länder hängen an Zucker. Zucker ist das Weltagrarhandelsprodukt par excellence. Deshalb ist jedes Land von den Entscheidungen in den anderen Ländern betroffen. Die Entwicklungsländer konkurrieren mit ihrem Zuckerrohr gegen die Länder der nördlichen Halbkugel mit ihrer Zuckerrübe. Obwohl die Zuckerrohrproduktion und -verarbeitung effizienter ist als die der Zuckerrübe, hat die Zuckerrübe mit Hilfe hoher staatlicher Unterstützung der Industrieländer ihre dominante Stellung auf dem Weltmarkt ausgebaut. Leidtragende sind die Erwerbstätigen und ihre Familien in den Entwicklungsländern.

Gleichzeitig haben sehr effiziente Produzenten in einigen reicheren Entwicklungsländern, wie z.B. in Brasilien, Thailand und der Südafrikanischen Republik, ihre Zuckerrohrproduktion in den letzten Jahren enorm ausgedehnt. Ärmere Länder mit weniger Kapital und schlechterer Infrastruktur haben nicht mithalten können. Die Weltmarktpreise für Zucker sind ruinös niedrig.

II. Zuckermarktreform bei uns und Armutsbekämpfung

Sowohl von den Befürwortern des Status Quo als auch von denen einer Liberalisierung des Marktes wird meist als Hauptargument für jeweilige ZMO-Reformvorschläge das Argument der Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern herangezogen. Indes sind wir nicht der Meinung, dass die jetzige Zuckerwirtschaft wirklich armutsbekämpfend wirkt und eine Ausdehnung des internationalen Zuckerhandels nur sehr indirekte Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung hat. Das führen wir auf folgende Gründe zurück:

- 1.) Zuckerrohr ist in den allermeisten Entwicklungsländern – mit ganz wenigen Ausnahmen – ein Anbauprodukt der Plantagen oder allenfalls einiger feudaler Großbetriebe.
- 2.) Die Zuckerwirtschaft ist gering verflochten mit der Restwirtschaft und gibt daher nur schwache, wenig breitenwirksame Wachstumsimpulse an die Volkswirtschaft weiter.
- 3.) Mehr Zuckerexporte bedeuten für die meisten Entwicklungsländer, dass internationale Konzerne neue Fabriken und Plantagen aufmachen und bestes potentielles Ackerland für den Zuckerrohranbau umgewidmet wird, das auch für kleinbäuerliche Nahrungsmittelproduktion genutzt werden könnte.
- 4.) Zuckerrohr ist nicht so arbeitsintensiv wie Nahrungsmittelanbau und schafft deshalb kaum Arbeitsplätze.

Für die Ausdehnung des Zuckeranbaus spricht, dass vielleicht sonst der Marktanreiz und das Kapital für die Landentwicklung nicht zur Verfügung stände und dass das Land dringend ausländische Devisen braucht.

Von den neuen Exportmöglichkeiten sind die Erwerbstätigen auf den Plantagen und in den Zuckerfabriken der Entwicklungsländern betroffen. Jede Begründung mit der Armutsbekämpfung hat sich daran zu messen, ob die Handelsmaßnahme einen effektiven Beitrag zur Verbesserung der zum großen Teil katastrophalen Arbeitsbedingungen der Zuckerarbeiterinnen und -arbeiter in den Entwicklungsländern leisten kann:

- Die menschenrechtliche Situation auf den Plantagen in vielen Entwicklungsländern ist problematisch. Nach Einschätzung der Internationalen Arbeitergewerkschaft der Nahrungsmittelindustrie (IUF) haben sich die Arbeitsbedingungen und Lebensverhältnisse der Arbeiterinnen und Arbeiter in fast allen Entwicklungsländern in den letzten 10 Jahren durch die Restrukturierungsprozesse der Zuckerwirtschaft erheblich verschlechtert. Zwangs-, Wanderarbeit und Tagelohn nimmt zu.
- Machtmissbrauch und Konzentrationsprozesse der international agierenden alten und neuen Zuckerkonzerne und örtlicher Zuckerbarone schreiten voran.
- Der Raubbau am Menschen und an der Natur wird durch den internationalen mörderischen Wettbewerb forciert.
- Darüber hinaus wächst die Bedrohung der Arbeitsplätze in der bestehenden Zuckerwirtschaft durch die Produktion von Zuckerersatzstoffen natürlicher, synthetischer oder gentechnischer Art und durch das Vordringen moderner Managementsysteme und Landbautechniken.

Handelspolitische Reformen alleine werden wenig bewirken, wenn sie nicht verknüpft werden mit Mechanismen und Kriterien, die auf eine Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen der Betroffenen angelegt sind.

Automatisch löst weder die Voll- bzw. Teilliberalisierung dieses Problem, noch die Gewährung von Handelspräferenzen und/oder die Produktions- und Importkontingentierung. Eine allgemeine Liberalisierung lässt nur sehr geringe Möglichkeiten der Verknüpfung von Handel mit Umwelt- und Sozialstandards zu, wenn diese nicht als verbindliche internationale Abkommen existieren; bilaterale Handelsvereinbarungen sind dafür vonnöten. Dafür sind präferentielle Handelszugeständnisse geeignet.

Das Weiterbestehen einer Marktordnung macht es auch innerhalb der EU möglich, die europäischen Zuckerkonzerne an einen Verhaltenskodex für Unternehmertätigkeit auch im Ausland und auch für Zuliefererbetriebe zu binden.

Wenn die EU-Reformagenda schon nicht direkt effektive Armutsbekämpfung garantiert, muss sie wenigstens weiteren Schaden an den Interessen der in Armut Lebenden verhindern, also z.B. schnellstmöglich das Dumping der europäischen Zuckerüberschüsse auf dem Weltmarkt beenden.

III. Hauptmängel der EU-Zuckermarktordnung

Im Gegensatz zu vielen Landwirtschaftskreisen sind wir nicht der Überzeugung, dass sich die EU-Zuckermarktordnung (ZMO) bewährt hat. Unserer Meinung nach weist die ZMO gravierende Mängel auf und muss sich dringend einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung stellen:

- 1.) Das größte Problem an der ZMO ist die gezielte Überproduktion. Obwohl die Produktionsbegrenzung zentrales Element ihrer Ordnung ist, werden 125 bis 150 % des Eigenbedarfs produziert. Die Finanzierung des Exports der Überschüsse erfolgt dadurch, dass die europäischen Zuckerhersteller Abgaben leisten müssen. Die so subventionierten Exporte haben die Weltmarktpreise gedrückt und Erzeuger in Entwicklungsländer verdrängt. Diese haben damit allein die Anpassungslasten der Preisfluktuationen auf dem Weltmarkt zu tragen. Gleichzeitig leiden sie unter dem insgesamt niedrigen Preisniveau auf dem Weltmarkt.
- 2.) Die EU-Zuckerpreise – und damit auch die Importzölle – sind völlig ausgefert. Der Schutz durch extrem hohe Zölle ist ein sicheres Zeichen dafür, dass die ZMO nur sehr einseitigen Interessen dient: Die EU-Zuckerpreise sind dreimal so hoch wie die Weltmarktpreise, und die gebundenen Importzölle betragen weit über 300 %; sie sind mit die höchsten Zölle überhaupt auf der Welt. Nur einige wenige privilegierte Entwicklungsländer haben Marktzugang. Die hohen Preise, die bestimmte Landwirtschaftsbetriebe für den Ankauf von zusätzlichen Lieferrechten zu zahlen bereit sind, und die von Betrieb zu Betrieb stark unterschiedlichen Anteile von A-, B- und C-Zucker zeigen deutlich, dass der Protektionismus überzogen worden ist.
- 3.) Die monopolistische Machtstellung der Zuckerindustrie ist durch die ZMO begründet und wird zu einer problematischen Markterweiterung und –eroberung missbraucht. Ein großer Teil der Unterstützung kommt bei den zuckeranbauenden Familien, für die sie gedacht waren, nicht an.
- 4.) Auch die wenigen, bestehenden Marktzugangsmöglichkeiten für die Entwicklungsländer sind ungleich verteilt. Sie tragen nur noch wenig zu einem weltweit gerechten Handel bei.
- 5.) Das extrem hohe Unterstützungsniveau des Zuckers in der EU hat die gesamte EU-Agrarpolitik im Ausland in Verruf gebracht. Eine erneute Verschiebung einer Reform hätte erhebliche Konsequenzen für die Verhandlungsmacht der EU, z.B. um andere, weitaus sinnvollere Agrarmarktordnungen zu verteidigen, wie die Milchmarktordnung.

IV. Ziele einer von uns favorisierten Reform

Wir setzen uns ein für:

- 1.) mehr Verteilungsgerechtigkeit im Zuckersektor innerhalb Europas und international,
- 2.) die Einhaltung von sozialen Mindeststandards, Arbeitnehmerrechten, Menschenrechten, das Recht auf Nahrung und Entwicklung,
- 3.) eine ökologischere Anbauweise von Zucker in Nord und Süd,
- 4.) einen verbesserten Beitrag der globalen Zuckerwirtschaft zur Armuts- und Hungerbekämpfung und für eine ausgewogene ländliche Entwicklung,
- 5.) ein Zurückdrängen der Zuckerersatzstoffe und den Erhalt von Arbeitsplätzen auf dem Lande.

V. Unsere Forderungen im Einzelnen

1.) Zuckerexporte aus der EU

Innerhalb der nächsten 3 Jahre muss der Export von C-Rüben ganz eingestellt werden. Die B-Quoten müssen auslaufen. Ungeplante Überschüsse müssen ihren Absatz im Inland auf alternativen Märkten finden, z.B. in der Bioäthanolherstellung, sofern sie ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist. Die direkte oder indirekte Exportförderung, z.B. durch eine Abgabe auf die Herstellerbetriebe, muss abgeschafft werden. Die Gesamtproduktionsmenge muss so begrenzt werden, dass höchstens 90 % der Selbstversorgung produziert werden, um Raum für den Import von präferentiellen Zuckerkontingenten zu schaffen. Der Export von direkt oder indirekt subventioniertem Zucker muss eingestellt werden, auch der Reexport von Präferenzzucker.

2.) Preise und Zölle

Durch die wirksame Mengenbegrenzung und den Exportrückzug steigen auch die Weltmarktpreise. Die Differenz zwischen EU-internem und externem Preis verringert sich, wenn auch nur gering. Ein hoher Inlandspreis soll jedoch erhalten bleiben, um die Überlebensmöglichkeiten vieler zuckeranbauenden Familienbetriebe in der EU zu sichern und den bevorzugten Entwicklungsländern – besonders den LDC, die präferentiellen Marktzugang haben - einen lukrativen Preis in der Übergangszeit bis 2019 zu gewähren.

3.) Handelspräferenzen für die Entwicklungsländer

Wir sprechen uns deshalb für einen Aufschub der „EBA-Initiative“ der EU bei Zucker aus (EBA heißt: „alles außer Waffen“, d.h. zoll- und quotenfreier Zugang zum EU-Markt für „die am wenigsten entwickelten Länder“, sog. LDC). Die Gruppe der LDC hat selbst vorgeschlagen, ihre ihnen ab 2009 garantierten Freihandelsrechte mit der EU in eine Zollkontingentierung für 10 Jahre zu überführen.

Dabei möchten wir sicherstellen, dass damit ein wirklicher Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet wird. Wir sehen in diesem Vorschlag eine Chance, dass wenigstens mit den LDC-Staaten ein Vertrag geschlossen werden kann, der den zusätzlichen Marktzugang verknüpft mit bilateralen Abkommen über Sozial- und Umweltstandards.

Die EU muss 10 % ihres Eigenzuckerverbrauchs als „Minimummarktzugang“ für Entwicklungsländer öffnen. Mit der Ausdehnung der Zuckernachfrage in der EU dehnt sich auch proportional dieser „Mindestmarktzugang“ von 10 % aus. Das gilt auch für Zuckerverwertung als Bioäthanol.

Dieser Marktzugang wird als Zollkontingent vergeben und nach entwicklungspolitischen Gesichtspunkten verteilt. An vorrangige Stelle soll die EBA-Initiative treten.

Wir fordern, dass das AKP-Zuckerabkommen (Vertrag der EU mit den Staaten Afrikas, Karibik und Pazifik) 2009 zusammen mit dem WTO-Waiver zum Vertrag von Cotonou ausläuft oder wenigstens grundlegend reformiert wird, insbesondere hinsichtlich der Verteilung der AKP-Quoten. Von Land zu Land soll eine angemessene Übergangslösung mit möglichen Kompensationen ausgehandelt werden.

Die Zusagen der EBA-Initiative zu zoll- und quotenfreiem Marktzugang werden gemäß den Wünschen der LDC überführt in Zollkontingente. Der quoteninterne Zoll soll Null betragen. Die garantierten Importmengen sollen ausgehend von einem Sockel von 466.000 t von 2006 bis 2009 um 15 % pro Jahr für jedes Land zunehmen können. Dabei müssen diejenigen LDC, die über ein großes Produktionspotential für Rohrzucker verfügen, aber noch keine Quoten auch unter AKP besitzen, entsprechend ihres Potentials besonders berücksichtigt werden. Von 2009 bis 2015 können sich diese Quoten auf 1,6 Mio t. ausdehnen und bleiben bis 2019 konstant. Ab 2015 soll dann der Zoll für die LDC-Lieferungen über die Quoten hinaus in 4 Schritten abgebaut werden. Erst ab 2019 tritt der zoll- und quotenfreie Zugang für die LDC – so wie im Rahmen der EBA-Initiative für 2009 vorgesehen – voll in Kraft. Bis dahin hält die EU ihr System von höheren Preisen aufrecht, geschützt durch Zölle und Produktionsquoten im Inneren.

Das übrige Kontingent des Mindestmarktzugang wird entsprechend der dann gültigen WTO-Regeln (über TRQ-Administration) auf übrige Entwicklungsländer und andere Staaten verteilt. Die Lieferrechte der AKP-Länder sind bevorzugt zu bedienen.

4.) Kontingentierung der EU-Produktion

Obwohl wir Produktionsquoten problematisch finden, soll in diesem Fall die Kontingentierung der Produktion innerhalb der EU für einen Zeitraum bis 2019 verlängert werden, bis ein zollfreier Marktzugang für die LDC in Kraft tritt.

Der Absatz von Zuckerersatzstoffen gleich welcher Art, ob synthetischer, biotechnischer oder gentechnischer Art, muss ebenfalls in das Kontingentierungssystem einbezogen werden. Ihre Anteile dürfen über das gegebene Maß nicht groß hinausgehen.

Die Quotenkürzung soll innerhalb der EU sozial gestaffelt werden, indem nur oberhalb eines zu definierenden betrieblichen Sockelbetrags Kürzungen erfolgen. Die Quoten sollen an die Person des jetzigen Erzeugers übergehen und nur beschränkt übertragbar und handelbar sein. Wenn der Quoteninhaber seine Produktion einschränkt oder aufgibt, hat der Staat das Vorkaufsrecht. Die Quoten, die der Staat erwirbt, können für eine geregelte Zuteilung an alle, die neu einsteigen, oder zur Produktionsdrosselung genutzt werden. Nur für maximal 20-25 % der Ackerfläche pro Betrieb soll eine Quote zulässig sein. Über Grenzen des Liefergebietes der jeweiligen Zuckerfabrik hinweg sollten Quoten nicht transferiert werden können.

5.) Begrenzung der beherrschenden Stellung der Zuckerindustrie

Die Kosten der Preis- und Quotensenkung sollen zu einem beträchtlichen Teil von der zuckerverarbeitenden Industrie getragen werden. Der Schutz soll in Zukunft den Bäuerinnen und Bauern gelten, nicht der Zuckerindustrie. Die Herstellungskosten von Weißzucker – und damit die Preisabschläge durch die Industrie – müssen einer besseren Kontrolle unterzogen werden.

Solange die EU-Zuckerindustrie hoheitliche Aufgaben zur Regulierung des EU-Zuckermarktes wahrnimmt, muss sie sich bei der politischen Einflussnahme auf die zuckerpolitische Rahmenbedingungen im In- und Ausland zurückhalten. Ihr Geschäftsgebaren innerhalb und außerhalb der EU soll besser öffentlich kontrolliert werden. Grundlage dafür ist der zwischen dem Europäischen Zuckerfabrikverband CEFS und den Europäischen Nahrungsgewerkschaften EFFAT ausgehandelte Verhaltenskodex. Ein öffentliches Monitoring stellt sicher, dass die Zuckerindustrie die OECD-Leitlinien für multinationale Konzerne auch im Ausland einhält und auch dort auf ihre Zuliefererbetriebe überträgt.

6.) *Kompensation und flankierende Maßnahmen*

Die Zuckerrübenanbauer werden in das System der Agrarreform nach den Luxemburger Beschlüssen einbezogen. Sie erhalten entkoppelte Flächenprämien auf die gesamte Zuckerfläche pro Betrieb als Kompensation für die Quotenkürzungen. Die Flächenprämien werden entsprechend bei allen anderen Kulturen in Verbindung mit Umweltauflagen (sog. Cross Compliance) und Modulation vergeben. Zu diesem Zweck sollten für den Rübenanbau spezielle Methoden der „Guten fachlichen Praxis“ definiert und vorgeschrieben werden. Darüber hinaus sollten auch spezielle Agrarumweltprogramme für Zucker gefördert werden. Dies beinhaltet z.B. Fruchtfolgekriterien, Schutz der biologischen Vielfalt, Bodenschutz und weniger Pesticideinsatz. Mit Mitteln der ländlichen Entwicklung (zweite Säule der EU-Agrarpolitik) sollen Alternativen zum Rübenanbau in den Gebieten entwickelt werden, die besonders vom Verlust an Quoten betroffen sind (Diversifizierung).

Die AKP-Länder und sonstigen Entwicklungsländer, die bisher schon Importquoten haben (Indien, Kuba, Jamaika, u.a.), aber keine LDC-Länder sind, sondern LIDC (Low Income Developing Countries, d.h. unter 1.000 \$ pro Kopf-Jahreseinkommen) und/oder die im Ausland hoch verschuldet sind, sollen eine Kompensation erhalten. Das kann auf verschiedene Art erfolgen, z.B. durch schrittweise zurückgehende Zollkontingente auf Zucker, andere Handelspräferenzen und/oder Schuldenerlass bzw. Entwicklungshilfe.

7.) *Internationale Sozial- und Umweltstandards*

In dem bilateralen Vertrag mit den LDC, der die EBA-Vorgaben in Zollkontingente überführen wird, müssen Mindeststandards für die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeiterinnen und Arbeiter auf dem Land und in der Zuckerverarbeitung im Sinne der Kernarbeitsnormen der ILO und Arbeitnehmerrechte verbindlich gemacht werden. Der Vertrag muss auch Umweltstandards für Anbau, Weiterverarbeitung und Landnahme enthalten. Diese Standards unterliegen einer ständigen Überprüfung. An dem Überprüfungsmechanismen sind die Gewerkschaften des Landes und andere betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Gleichzeitig soll sich die Bundesregierung und die EU dafür einsetzen, dass unter Beteiligung aller relevanten Akteure das Internationale Zuckerabkommen besonders im Hinblick auf die Sozial- und Umweltstandards (Artikel 29 und 30) weiterentwickelt wird. Hierzu muss in Anlehnung an die ILO ein Beschwerdeverfahren eingerichtet werden. Als Anreiz zur Einhaltung von Mindeststandards muss der Einsatz auch anderer Instrumente geprüft werden, wie z.B. flankierende technische Unterstützung bei Handel, Gesetzgebung und unabhängiger Standardüberprüfung, internationales Berichterstattungswesen, externes Monitoring, Kennzeichnung und spezielle Präferenzzölle für fair gehandelten und ökologisch hergestellten Zucker.

Aus öffentlichen europäischen und deutschen Mitteln und durch Einrichtungen, die der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zugeordnet sind, darf keine mittelbare Förderung oder Kreditvergabe an die Zuckerwirtschaft in irgendeinem Entwicklungsland erfolgen, die nicht auf die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards hin geprüft wurde und deren Überwachung Teil der Konditionen ist.

Berlin, d. 17.5.04
R.B.-C.