

Arbeitskreis Internationale Landwirtschaft
im
Evangelischen Bauernwerk in Württemberg e.V.
74638 Waldenburg-Hohebuch



Position
zur
Reform der Zuckermarktordnung in der EU

I. Vorwort

Der Arbeitskreis Internationale Landwirtschaft ist ein überregionaler Arbeitskreis des Evang. Bauernwerks in Württemberg e.V. Wir, Bäuerinnen und Bauern, der Landwirtschaft nahestehende und entwicklungspolitisch interessierte Männer und Frauen des ländlichen Raumes, setzen uns für eine schöpfungsbewahrende und bäuerliche Landwirtschaft weltweit ein. Auf der Basis unseres christlichen Auftrags fühlen wir uns dem ethischen Prinzip der globalen Solidarität verpflichtet. Die Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation der Bauern und Landarbeiter auf der ganzen Welt ist für uns ein Schlüsselfaktor für die Bekämpfung von Hunger und Armut.

Der Arbeitskreis meldet sich zu Wort, weil im Rahmen von internationalen Prozessen (Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO), WTO-Schiedsverfahren gegen die EU-Zuckermarktordnung, Alles-außer-Waffen-Initiative) und internen Problemen eine Reform der EU-Zuckermarktordnung (ZMO) gefordert wird. Derzeit erarbeitet die EU-Kommission Vorschläge für eine Ausgestaltung dieser Reform, die sie noch vor der Sommerpause 2004 dem Ministerrat vorstellen will. In diesem Prozess wollen wir unsere Position einbringen, da die Reform des Zuckermarktes auch eine ethische Frage ist.

Weltweit sind vor allem Kleinbauern und Landarbeiter von Hunger und Armut betroffen. Es kann uns nicht gleichgültig sein, wenn unseren Berufskollegen in den sogenannten Entwicklungsländern ein ausreichendes Einkommen verweigert wird, weil sie durch die Welthandelsstrukturen benachteiligt werden. Wir halten es aus ethischen Gründen für wichtig, die Armut nicht nur mit Almosen zu bekämpfen. „Handel statt Hilfe“ soll den Armen ermöglichen ihre Situation selbstständig durch eigene Arbeit zu verbessern. Entwicklungshilfe muss da einsetzen, wo die handelspolitischen Instrumente für die Armutsbekämpfung nicht greifen.

Wir sind der Meinung, dass freier Handel die Situation der Kleinbauern und Landarbeiter in den sog. Entwicklungsländern nicht automatisch verbessert, weil der Freihandel oft mehr den Starken nützt - zu Lasten der Schwachen. Handelspräferenzen haben sich ebenfalls nur bedingt bewährt, weil sie für sich allein gesehen Abhängigkeiten zementieren und in den bevorteiligten Entwicklungsländern „Quotenbarone“ erzeugen können. Um für mehr Gerechtigkeit zu sorgen, muss die Gestaltung des Handels in allen Fällen durch zusätzliche politische Maßnahmen begleitet werden. Der Einbezug von ethischen Standards für beteiligte

Unternehmen, von handelsbezogener technischer Hilfe, von Umwelt- und Sozialpolitik und der Sicherstellung von Menschenrechten sind dringend erforderliche Flankierungen.

Der Kampf um weltweite Armutsreduzierung und Handelsgerechtigkeit darf aber nicht einseitig oder allein der Landwirtschaft zugemutet werden. **Alle Wirtschaftssektoren haben ihren Beitrag zu leisten.**

II. Hintergrund der Reformdebatte

1. Was ist im Bereich Zuckerrüben bisher unbefriedigend

- a. Die gesamte EU-Agrarpolitik ist wegen ihrer hohen Zölle angeklagt. Die EU-Agrarmarktordnung wird als großer Störenfried des internationalen Agrarmarktes betrachtet, teilweise sogar als Ursache für die extrem niedrigen Weltmarktpreise angesehen, die zu Hunger und ländlicher Armut in den Entwicklungsländern führen. Auch die EU-Zuckermarktordnung steht in der internationalen Kritik, denn das bisherige System der ZMO ist mit starken Markteingriffen und einem der weltweit höchsten Zölle verbunden.
- b. Die europäische Zuckerindustrie hat im Rahmen der EU-Zuckermarktordnung eine starke Marktstellung zugewiesen bekommen. Denn über das Nadelöhr Zuckerfabrik sind Zuckerquoten in Form von Rübenlieferrechten an die Bauern verteilt und durch die Markteingriffe der EU-Zuckermarktordnung werden die Zucker- und Rübenpreise innerhalb der EU hoch gehalten. Entscheidend sind Markteingriffe wie Zölle, Einfuhrquoten, Exporterstattungen, Lieferrechte und Interventionspreise. Den Bauern mit Rübenlieferrechten kommt dieses System zu Gute, ihnen sind über die Marktregelung attraktive Zuckerrübenpreise garantiert. Aber auch für die Zuckerindustrie ist dieses Marktregelungssystem mit beachtlichen finanziellen Vorteilen verbunden. Die Zuckerindustrie hat es verstanden, die Zuckerrübenbauern in Europa – zumindest regional – genossenschaftlich zu organisieren. So ist eine der mächtigsten Agrarlobbies entstanden. Es ist zu fragen, ob die Vorteile zwischen den Bauern und der Zuckerindustrie aber auch innerhalb der Landwirtschaft richtig verteilt sind. Von Anderen wird diese Marktregelung als nicht marktkonform, wenig gerecht und als nicht solidarisch kritisiert. Dazu gehören z.B. die zuckerverarbeitende Industrie, Konkurrenten auf dem Weltzuckermarkt und auch Bauern ohne Rübenlieferrechte. Und nicht zuletzt gehören dazu auch die sog. Entwicklungsländer, die von einer Ausdehnung der Zuckerproduktion wirtschaftlich profitieren würden. Im Rahmen der WTO vermindert die strenge Regelung des Zuckermarktes für die EU zudem den Spielraum für Regelungen auf anderen Märkten, z.B. auf dem Milchmarkt, was für die europäischen Milchbauern derzeit recht bedeutsam ist.
- c. Die bisherigen Handelsprivilegien, die im Rahmen des sog. AKP-Vertrags von Cotonou an eine ausgewählte Gruppe von Entwicklungsländern vergeben worden sind, sind nicht entwicklungspolitisch begründet, sondern historisch entstanden, und sie sind sehr einseitig verteilt. Sie tragen kaum zur

internationalen Gerechtigkeit bei. Einige arme Entwicklungsländer, die eigentlich äußerst wettbewerbsfähig sind, haben ihr Zuckerproduktionspotential noch gar nicht entwickeln können, weil sie von den Weltmärkten praktisch ausgeschlossen wurden, wie z.B. Tansania, Sambia oder Mosambik. Reichere Länder, wie z.B. Mauritius, Guayana und Fiji dagegen, profitieren übermäßig von den EU-Zuckerpräferenzen.

- d. Die Produktionskosten für Rübenzucker sind in der EU sehr hoch, trotzdem liegt die Erzeugung über der Selbstversorgung. Die Überschüsse werden von der EU zu Preisen unter den Produktionskosten exportiert. (Dumping). Dadurch werden die Weltmarktpreise gedrückt und andere Anbieter, die ohne Subventionen produzieren bzw. exportieren müssen, benachteiligt.

2. Was ist im Bereich Zuckerrohr bisher unbefriedigend

- a. Die Zuckerrohrproduktion in vielen Entwicklungsländern operiert weitgehend ohne vernünftige Umwelt- und Sozialstandards. Es herrschen zum Teil Menschenrechtsverletzungen vor, wie z.B. im Wanderarbeitssystem der Dominikanischen Republik. Gewerkschaftsrechte werden vielfach mit den Füßen getreten.
- b. Die Zuckerrohrproduktion liegt meist in der Hand von Plantagenbesitzern und ist in den Tropen nur selten bäuerlich strukturiert. Da die Landarbeiter und Kleinbauern oft in völliger Abhängigkeit von den Großgrundbesitzern und Konzernen leben, ist künftig darauf zu achten, dass sie vor Ausbeutung geschützt werden. Das heißt., dass sie sich gewerkschaftlich organisieren dürfen und nach Möglichkeit genossenschaftlich an Boden und Zuckerproduktion partizipieren können.
- c. Vielfach geht die landwirtschaftliche Erzeugung für den Export auf Kosten von Nahrungsmitteln für die Armen, so auch bei der Zuckerproduktion in Brasilien.

III. Kriterien für eine Reform der EU-Zuckermarktordnung

- a. Die Reform muss sich am Wohl der betroffenen Menschen ausrichten – bei uns und in den Entwicklungsländern – und darf sich nicht am Interesse der Wirtschaft orientieren. Dabei zählen die Interessen der wirklich Armen am meisten.
- b. Sie darf nicht zu einem unzumutbaren Strukturwandel in unserer Landwirtschaft führen. Wir wollen, dass eine Grundbasis ländlicher Arbeitsplätze und die **bäuerliche Struktur** erhalten bleiben. Die weitgehende Selbstversorgung, Zucker inbegriffen, ist auch für ein Industrieland wichtig.
- c. Die Vorteile, die sich aus der ZMO für die Landwirtschaft in der EU ergeben, müssen gerechter verteilt werden, zwischen Bauern und Industrie, zwischen den verschiedenen europäischen Regionen und auch unter den Landwirten. Die Vorteile müssen klaren gesellschaftlichen Bedürfnissen genügen. Das gleiche gilt auch für die Wirkung der Importquoten in den Exportländern.
- d. Wir wollen uns dafür einsetzen, dass die Schaffung von Marktzugang für andere Länder dort zur Armutsminderung beiträgt. Die Ausdehnung der Zuckererzeugung in den Entwicklungsländern und die Art der Landnahme muss international akzeptierten Sozial- und Umweltstandards genügen.
- e. Die Einkommenseinbußen der Zuckerrübenanbauer in der EU und den AKP-Staaten mit Zuckerpräferenzen, die durch den Systemwechsel auf dem EU-Zuckermarkt entstehen werden, müssen wenigstens teilweise kompensiert werden, und die Anpassungszeiträume müssen groß genug sein.
- f. Die Reform der ZMO muss ihren Beitrag leisten, um die EU-Agrarpolitik aus der internationalen Kritik bei den WTO-Verhandlungen zu nehmen. So soll dafür gesorgt werden, dass auch bei anderen landwirtschaftlichen Produktionsbereichen, z.B. bei der Milch, agrarpolitischer Handlungsspielraum geschaffen wird, bzw. erhalten bleibt.

IV. Stand der Reformdebatte

Die EU-Zuckermarktordnung läuft 2006 aus und soll auf jeden Fall reformiert werden. Diese Entscheidung ist unumstößlich. Wichtig ist jetzt noch die Frage, wie die Reform ausgestaltet werden soll und kann.

Die EU-Kommission hat dazu drei Möglichkeiten vorgeschlagen:

- a. *Erhalt des Systems der Zucker-Marktordnung (Kontingentierung, Importzölle, Interventionspreis, Exportsubventionen)*: Auch bei dieser Version kommen auf die Bauern große Einschnitte zu, denn die Quoten sollen auf jeden Fall reduziert werden, um die großen Überschüsse abzubauen.
Unsere Kritik an dieser Version wäre , dass die halbherzige Reform viele

Problembereiche der ZMO nicht löst und die ausländischen Angriffe nicht abwehren kann.

- b. Völlige Liberalisierung des Zuckermarktes: Bei dieser Version würden alle vier Elemente der ZMO aufgegeben. Die Preise bzw. der internationale Markt würden den Umfang der Produktion in Europa regeln, würden bestimmen, wer noch im Geschäft bleibt, und entscheiden, wie hoch der Selbstversorgungsgrad sein wird. Diese Reformoption lehnen wir ebenfalls ab, denn es ist in Europa – mit ganz wenigen Ausnahmen - unmöglich zum Weltmarktpreisniveau weiterhin Zuckerrüben anzubauen. Der Weltmarktpreis würde zwar leicht ansteigen, vor allem, wenn alle anderen Industrieländer auch gleichzeitig im Rahmen der WTO ihren Zuckerprotektionismus aufgeben würden. Er würde aber niemals ein Niveau erreichen, bei dem mehr als einige ganz wenige Betriebe auf den besten europäischen Böden konkurrenzfähig wären. Auch viele Entwicklungsländer hätten das Nachsehen, da auch sie auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig sind und ausscheiden müssten. Übrig blieben nur die ganz leistungsfähigen Zuckeranbaustrukturen in Australien, Brasilien, Thailand und der Südafrikanischen Republik. Dort würde die Zuckerproduktion im großen Stil ausgedehnt werden, mit sehr problematischen ökologischen und sozialen Konsequenzen. Sehr wahrscheinlich würden von diesem Freihandel im Zuckerbereich nicht diejenigen profitieren, die dies am notwendigsten hätten. Außerdem wäre auch eine politische Einwirkungsmöglichkeit zugunsten von mehr Gerechtigkeit und zur Armutsbekämpfung unmöglich.
- c. Preissenkung, aber Aufrechthaltung einiger ZMO-Systemelemente, wie Zölle und Interventionspreis: Die EU hat die Abschaffung der Quoten und eine Reduzierung des Zuckerpreises um ca. 30% ins Spiel gebracht. Ein Teil der Einkommensverluste soll in dieser Version durch Direktzahlungen an die europäischen Bauern ausgeglichen werden. Trotzdem würde es zu einer wesentlichen Senkung des Einkommens aus dem Zuckerrübenanbau kommen.
Von der EU-Kommission wird diese Option favorisiert.

V. Reformgegenstände

1. Produktionsquoten

Wir sprechen uns für die Beibehaltung des Quotensystems aus: Es gewährleistet bei uns in Europa den Zuckerrübenanbau in verschiedenen Regionen und bietet gleichzeitig die Regelung des Marktzugangs für Entwicklungsländer. Nur mit Quoten ist ein gewisser Preis, den unsere Landwirte brauchen, zu halten.

Da wir den Weltmarkt nicht durch subventionierte Exporte belasten möchten, darf die EU-Zuckerproduktion den eigenen Verbrauch nicht überschreiten. Gleichzeitig kommen wir aus handels- und entwicklungspolitischen Gründen um gewisse Importe nicht herum. Quotenkürzungen (auf ca. 90% des Verbrauchs) sind aus dieser Sicht also in Kauf zu nehmen, sofern keine alternativen Verwendungsmöglichkeiten des Zuckers umgesetzt werden können. Gleichzeitig soll mit der Kontingentierung der Inlandsproduktion auch eine Kontingentierung der Importe einhergehen. Das hätte den Vorteil, dass die Zugänge zum europäischen Zuckermarkt gezielt vergeben werden können, etwa nach entwicklungspolitischen Kriterien. Auch die ärmsten Entwicklungsländer (LDC) setzen sich für diese Lösung ein. Sie sind sogar bereit dafür im Rahmen der „Alles-außer-Waffen-Initiative“ der EU (EBA) ihre zollfreien unbeschränkten Lieferrechte mengenmäßig einzuschränken.

2. Präferenzen

AKP: Wir sprechen uns gegen die Beibehaltung der jetzigen Präferenzen für die AKP-Staaten aus, da sie nicht entwicklungspolitisch begründet, sondern als Relikte aus der Kolonialzeit zu bezeichnen sind. Außerdem sind sie äußerst ungleich verteilt, so dass einige wenige Länder sehr stark davon profitieren und andere leer ausgehen. Bei der Entwicklung der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit diesen Ländern, die den bisherigen Vertrag von Cotonou ablösen sollen, ist also ein Auslaufen des Zuckerprotokolls zu veranlassen. Dies braucht natürlich angemessene Übergangsfristen und u.U. auch Umstellungshilfen, damit die betroffenen Volkswirtschaften gut umgebaut werden können. Als Ausgleich kommen andere wichtige Vergünstigungen in Frage, wie z.B. Entschuldung oder andere Handelspräferenzen.

EBA: Wir begrüßen die Initiative der EU „Alles außer Waffen“ (EBA) und sprechen uns für einen zollfreien Zugang der „ärmsten Länder“ (sog. LDC: 49 Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 500 \$) zum europäischen Zuckermarkt aus. Allerdings haben wir einige Forderungen, die uns notwendig scheinen, um damit auch wirklich eine Armutsreduzierung zu erlangen:

- a. LDCs, in denen die Strukturen im Zuckerbereich ungerecht sind, sollten veranlasst werden, hier Änderungen vorzunehmen.
- b. Ziel muss es sein, die sozialen Standards für die Bevölkerung zu heben. Das kann durch kompensatorische finanzielle Anreize mit Hilfe der Entwicklungshilfe (Kleinbauernförderung) passieren, durch bilaterale Verträge mit den Ländern (Verbesserung der Marktchancen) und/oder durch spezielle Kennzeichnung als „Fair Trade Zucker“.
- c. Zucker, der in die EU exportiert werden soll, muss unter ökologischen und sozialen Mindeststandards produziert worden sein. Herangezogen werden können dafür die ILO-Kernarbeitsnormen, verabredete Interpretationen des WSK-Menschenrechtspaktes (Wirtschaftliche-, soziale- und kulturelle Menschenrechte), abgeleitete Interpretationen der Konventionen zur Biologischen Vielfalt oder der Agenda 21.
- d. Auch sollen die Länder bei der Diversifizierung ihrer Wirtschaft unterstützt werden, um Abhängigkeiten vom Zucker zu reduzieren.
- e. Es sollte sichergestellt werden, dass die Entwicklungsländer primär für ihren Binnenmarkt, und erst dann für den Exportmarkt produzieren. Die Ursprungsregeln müssen straff ausgelegt werden.
- f. Die Zollstruktur soll eine möglichst weitgehende Verarbeitung von Zucker in den Entwicklungsländern ermöglichen und anregen.
- g. Wir befürworten den Vorschlag der LDC, die freiwillig auf den ab 2009 versprochenen mengenmäßig unbegrenzten Zutritt zum EU-Zuckermarkt verzichten

wollen, wenn dafür eine Importquote an sie verteilt wird. Diese soll bis auf 1,6 Mio. t im Jahre 2019 anwachsen, unter der Voraussetzung, dass dafür der EU-Zuckerpreis hoch bleibt. Diesem Vorschlag kann die EU entsprechen, wenn sie mit den LDC bilaterale Verträge aushandelt, in denen sich diese Länder verpflichten, den Bedingungen zu genügen.

- h. Einige Länder, wie z.B. Sambia, Tansania, Mosambik und Sudan, werden neu in die Zuckerproduktion einsteigen oder diese ausdehnen. Die bilateralen Verträge mit diesen Ländern sollen sicherstellen, dass die Landnahme sozial-, natur- und umweltverträglich erfolgt. In diesen Ländern sollten Landreformen angemahnt und durchgeführt werden. Außerdem sollten statt abhängigen genossenschaftliche Strukturen favorisiert werden.

Falls sich zusätzlich zur EBA ein minimaler Marktzugang für Schwellenländer nicht vermeiden lässt, um unseren hohen Inlandspreis zu verteidigen, sollen bei der Quotenverteilung die selben entwicklungspolitischen Ansätze beachtet werden.

3. Preis / Zölle

Eine Steuerung des Marktes durch Preissenkung in der EU bedeutet v.a. eine Umverteilung. In vielen Gebieten und Ländern Europas wird die Produktion aufgegeben werden, in anderen wird sie expandieren. Damit würde die Reduzierung der Produktion über den Preis viel größere Auswirkungen auf die Struktur des Rübenanbaus haben, als eine Steuerung über gesenkte Quoten. Die eventuelle Absenkung der Verbraucherpreise ist für uns kein überzeugendes Argument, da der Zuckerpreis - gemessen an der Kaufkraft in der EU und dem Anteil der Zuckerausgaben am gesamten Warenkorb - nicht erheblich ist. Außerdem wird die zuckerverarbeitende Industrie, wie z.B. die Getränkeindustrie, niedrigere Einkaufspreise für Zucker keineswegs voll an die Verbraucher weitergeben.

Selbst wenn es unvermeidlich erscheint, den EU-Preis zu senken, um die Spitzenzölle beim Zucker abzubauen und das EU-Unterstützungsniveau bei der WTO zu reduzieren, sollte sich die Preissenkung auf ein absolut notwendiges Minimum beschränken. Preissenkungen in der geplanten Höhe von ca. 30 %, zusätzlich zu einer Quotenkürzung, sind für unsere Landwirte nicht zumutbar und würden auch für die meisten LDC die Vorteile aus der EBA-Initiative zunichte machen. Preissenkungen dürfen auch nicht allein zu Lasten der Landwirte gehen. In gewissem Rahmen erscheinen sie aber als möglich, da bei der laufenden Entkoppelung der EU-Ausgleichszahlungen für Getreide, Ölsaaten usw. auch die Rübenflächen mit einbezogen werden. Zu beachten ist jedoch, dass schon allein durch die Quotenkürzungen Einkommensverluste auf die Landwirte zukommen.

Bei der Preisgestaltung muss auch berücksichtigt werden, dass bisher die Zucker-Herstellungskosten der Industrie ungeprüft vom Interventionspreis abgezogen wurden. Die Gewinnmargen betragen ein Vielfaches des in der Lebensmittelbranche üblichen Satzes. Wenn also am Preis gekürzt wird, muss dies die verarbeitende Industrie mindestens proportional mittragen.

4. Exporte

Da wir nicht mit den anderen Hauptexporteuren konkurrenzfähig sind, müssen wir uns vom Weltmarkt als Exporteur von Roh- und Weißzucker zurückziehen. Das ist ein Gebot der

weltweiten Handelsgerechtigkeit. Das bedeutet ein Auslaufen der EU-Exportsubventionen mit einer angemessenen Übergangsfrist, die Einstellung der C-Rüben Exporte und auch die Abschaffung der B-Quote. Schon während der Übergangszeit soll sich die EU von besonders sensiblen Märkten fernhalten, wo eine direkte Konkurrenz mit Entwicklungsländern offensichtlich ist, und in weniger stark umkämpfte Regionen liefern. Da wir unseren eigenen Zuckermarkt schützen wollen, müssen wir auch anderen zuckerproduzierenden Ländern das Recht einräumen, ihre Produktion zu fördern, und wir dürfen sie in diesem Bemühen nicht mit Dumpingangeboten stören. Da die jährlichen Ernteschwankungen eine punktgenaue Produktionsmenge exakt in der Höhe der Quoten unmöglich machen, ist die Übertragung der Überschüsse bzw. Defizite auf das folgende Jahr zu gewähren. Für die dennoch anfallenden Überschüsse müssen andere Verwertungsmöglichkeiten, wie z.B. Biomasse, Bioethanol oder Verfütterung, entwickelt werden.

5. Internationales Zuckerabkommen

Die EU soll sich als Mitglied des Internationalen Zuckerabkommens dafür einsetzen, dass dieses Abkommen bei seiner Neuverhandlung Sorge trägt für international besser abgestimmte Sozial- und Umweltstandards, sowie Standards über die herkömmlichen Produkte und die gentechnischen Substitute.

Außerdem soll ein ernährungsphysiologisch verantwortlicher Umgang mit der Absatzförderung angemahnt werden.

VI. Nachwort

Diese Position ist als Ganzes zu sehen, das Herausheben einzelner Vorschläge und das Vernachlässigen anderer Punkte ist verfälschend

Kontakt:
Angela Müller
Hansjörg Keyl
Ulrike Siegel

Hohebuch, 2004-07-01