

Überzuckert!

Wie die Zuckerpolitik der EU den armen Ländern schadet

Die Zuckerpolitik der Europäischen Union behindert die weltweiten Anstrengungen zur Armutsbekämpfung. Exportsubventionen werden dazu benutzt, jährlich fünf Millionen Tonnen überschüssigen Zuckers zu Dumpingpreisen auf den Weltmarkt zu werfen. Dadurch werden Exporteure aus Entwicklungsländern ihrer Chancen beraubt. Lediglich einige AKP- und LDC-Zuckerproduzenten haben begrenzten Zugang zum EU-Markt. Die Gewinner der Zuckermarktordnung der Gemeinsamen Agrarpolitik sind europäische Großbauern und Zuckerhersteller wie Südzucker und British Sugar. Verlierer sind die Armen. Europäische Verbraucher und Steuerzahler finanzieren ein System, das es den Schwächeren unmöglich macht, der Armut zu entrinnen und ein besseres Leben zu führen. Gebraucht werden Reformen, die das Dumping der EU stoppen und den Zugang der ärmsten Länder zu den Märkten verbessern.

Zusammenfassung

Die Zuckermarktordnung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU beschert den Zuckerraffinerien und landwirtschaftlichen Großerzeugern jährlich subventionierte Profite und lässt den unfairen Handel zwischen Europa und den Entwicklungsländern andauern. Eine Reform könnte Millionen Menschen in armen Ländern zugute kommen. Das gegenwärtige System begünstigt vor allem eine wohlhabende Minderheit in Europa.

Im teuren und absurden System der Gemeinsamen Agrarpolitik ist die Zuckermarktordnung ein besonderer Anachronismus. Sie blieb von allen bisherigen Reformen verschont, und der Zuckermarkt ist einer der am meisten verzerrten in der europäischen Landwirtschaft. Gleichzeitig entzündeten sich an ihm internationale handelspolitische Spannungen. Die derzeitige Überprüfung der EU-Zuckermarktordnung bietet die Chance, das Problem anzugehen. Wird diese Chance verspielt, so wird das Europa und noch mehr den Entwicklungsländern schaden. Für die Zukunft eines regelgestützten multilateralen Handelssystems könnte es ein Desaster sein.

Die EU-Marktordnung für Zucker ist ein äußerst komplexes System. Aber sie verursacht ein einfach zu benennendes Problem: es gibt zuviel Zucker. Jedes Jahr produziert Europa – ein Erzeuger mit hohen Produktionskosten – einen Exportüberschuss von ungefähr fünf Millionen Tonnen. Dieser wird mit Hilfe eines Systems von direkten und indirekten Exportsubventionen zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt verkauft. Das zerstört die Absatzmärkte für effizientere Produzenten aus Entwicklungsländern. Gleichzeitig hält Europa Importe durch hohe Handelsbarrieren fern. Als Folge der EU-Exporte auf die Märkte der Welt wie auch der Zugangsbeschränkungen zu den europäischen Märkten sind Landarbeiter und Kleinbauern in Entwicklungsländern in ihrer Existenz bedroht.

Die EU behauptet, dass Europas Zuckerexporte nicht subventioniert seien. Darauf gründet sie ihre Verteidigung in der Welthandelsorganisation WTO, wo die Zuckermarktordnung in der Kritik steht. Aber diese Verteidigungslinie ist unhaltbar. Sie basiert auf wirtschaftlichen Spitzfindigkeiten. Wenn man hinter die von Brüssel verbreitete statistische Verschleierung schaut, wird klar: Europa steht bei Subventionierung und Dumping weltweit an der Spitze. Derzeit zahlt die EU 3,30 Euro, um Zucker im Wert von einem Euro zu exportieren. Zu den 1,3 Milliarden Euro an Exportsubventionen, die jährlich im EU-Haushalt auftauchen, kommen etwa 833 Millionen Euro verdeckter Hilfen für nominell nicht subventionierte Zuckerexporte hinzu. Diese verdeckten Dumping-Subventionen entsprechen der Differenz zwischen Produktionskosten und Exportpreisen.

Wegen der großen Kluft zwischen den Garantiepreisen der EU und den Weltmarktpreisen gibt es massive Exportsubventionen und hohe Importzölle. Die Inlandspreise werden auf einem Niveau gehalten, das etwa dreimal so hoch liegt wie die üblichen Weltmarktpreise. Ohne diplomatische Schönfärbung erweist sich die EU-Zuckermarktordnung als

Preisbindungskartell, das von Regierungen zugunsten der Großherzeuger und der Zucker produzierenden Industrie betrieben wird. Die Marktordnung stellt ein Wohlfahrtssystem für Unternehmen dar, für das die europäischen Steuerzahler und Konsumenten bezahlen und dessen menschliche Kosten von den Entwicklungsländern getragen werden.

Europas prosperierende landwirtschaftliche Regionen – wie der Osten Englands, das Pariser Becken und Norddeutschland – gehören zu den wichtigsten Nutznießern der Zuckersubventionen. Nach unseren Schätzungen liegt die Unterstützung, welche die 27 größten Zuckerrübenanbauer in Großbritannien erhalten, bei durchschnittlich 206.910 Euro. Aber der größte Wohlfahrtstransfer fließt an die Zucker produzierende Industrie. Die von British Sugar, einer Tochter von Associated British Food, erzielte Gewinnspanne von 25 Prozent gehört zu den höchsten im verarbeitenden Sektor in der EU. British Sugar ist einer der Lobbyisten, die energisch für die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems eintreten und dafür auf Basis einer selektiven und irreführenden Interpretation der Fakten eine ganze Kampagne entwickelt haben.

Auch andere Unternehmen profitieren von den jährlichen millionenschweren Exportsubventionen. Nach unseren Schätzungen erhielten sechs große Zuckerraffinerien im Jahr 2003 819 Millionen Euro an Exportsubventionen. Die französische Gesellschaft Beghin Say steht mit 236 Millionen erhaltenen Zahlungen an der Spitze, es folgen die deutsche Südzucker, Europas größter Zuckerproduzent, mit 201 Millionen Euro und die britische Tate and Lyle mit 158 Millionen Euro.

Unter den Verlierern des von der Gemeinsamen Agrarpolitik geförderten Dumping rangieren die Entwicklungsländer an vorderster Stelle. Rechnet man die Marktverzerrungen durch die EU-Zuckerpolitik in entgangene Deviseneinnahmen um, so kosteten diese im Jahr 2002 Brasilien 494 Millionen Dollar, Thailand 151 Millionen Dollar sowie Südafrika und Indien jeweils 60 Millionen Dollar. Das sind immense Verluste für Länder, in denen große Teile der Bevölkerung in Armut leben, deren Zahlungsbilanzen unter akutem Druck stehen und die über begrenzte Haushaltsmittel verfügen.

Handelspräferenzen mindern die Verluste durch die Zuckermarktordnung etwas ab – aber das ist nur marginal. Die so genannten AKP-Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik genießen als Gruppe einen präferentiellen Zugang zum europäischen Zuckermarkt zu Preisen, die an die EU-Garantiepreise gebunden sind. Die am wenigsten entwickelten Länder (LCDs) haben für eine begrenzte Quote ebenfalls einen präferenziellen Zugang. Hierbei handelt es sich um eine Übergangslösung im Rahmen der EBA-Initiative (Everything but Arms - alles außer Waffen), mit der sich die EU ab 2009 zu Zollfreiheit verpflichtet hat.

Die EU führt die EBA-Initiative gern als Beispiel für ihr entwicklungspolitisches Engagement ins Feld – und man muss einräumen, dass die Initiative einigen Ländern geholfen hat. Aber beim Zucker und einigen anderen Bereichen der Handelspolitik hört die Großzügigkeit der EU auf. Das Recht auf Marktzugang ist erheblich eingeschränkt, um den

Interessen von Zuckerherstellern wie British Sugar, Beghin Say, Südzucker und der Zuckerrübenlobby entgegenzukommen.

Die im Rahmen von EBA für LDCs zum Export freigegebene Zuckermenge liegt bei einem Prozent des EU-Verbrauchs. In anderen Worten: die Gruppe der 49 ärmsten Länder darf Europa – eine der reichsten Regionen der Welt – mit Zucker im Wert des Gesamtverbrauchs von drei Tagen beliefern. Mosambik und Äthiopien, die zu den ärmsten Ländern der Welt zählen, sind 2004 berechtigt, insgesamt 25 000 Tonnen zu exportieren. Das ist weniger als nur 15 der größten Zuckerbauern in Norfolk (England) produzieren. Vor die Wahl gestellt, die Armut in Afrika zu bekämpfen oder die Interessen europäischer Großherzeuger und Industrien zu stützen, haben die Regierungen der EU eine eindeutige Wahl getroffen.

Wir haben die Kosten der Marktbeschränkungen der EU für Äthiopien, Mosambik und Malawi geschätzt. Seit der Einführung von EBA im Jahr 2001 betragen die Verluste insgesamt 238 Millionen Dollar. Für 2003/2004 werden für Mosambik Verluste in Höhe von 38 Millionen Dollar und von 32 Millionen Dollar für Malawi erwartet. Die Zahlen erhellen auch eine beschämende Inkohärenz zwischen der Entwicklungshilfe und der Handelspolitik der EU. Von jeweils drei Dollar Entwicklungshilfe an Mosambik nimmt die EU durch Zugangsbeschränkungen zum Zuckermarkt einen Dollar wieder weg.

Exporteinbußen beeinträchtigen Investitionen und den Spielraum für Diversifizierung. Für einzelne Länder sind die Verluste im Verhältnis zur nationalen Finanzierungskapazität groß.

- Mosambiks Einbußen im laufenden Jahr entsprechen der Höhe der gesamten Staatsausgaben für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.
- Äthiopiens Einbußen sind genauso hoch wie die gesamten nationalen Ausgaben für Programme der HIV/AIDS-Bekämpfung.
- Malawis Einbußen sind größer als der staatliche Haushaltsansatz für Basisgesundheitsversorgung.

Verlierer der Zuckermarktordnung der Gemeinsamen Agrarpolitik sind letztlich die Männer, Frauen und Kinder in den ärmsten Ländern der Welt. Für diese Länder, in denen mehr als die Hälfte der ländlichen Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt, bedeuten die Importbeschränkungen der EU zunehmende soziale Verwundbarkeit, größere Armut, fehlende oder immer schlechtere Gesundheitsversorgung und abnehmende Bildungschancen. Das gleiche gilt für die ländliche Bevölkerung in Ländern wie Südafrika und Thailand, in denen das EU-Dumping Löhne und allgemeine Lebensbedingungen negativ beeinflusst.

Eine Reform des Zuckersektors der EU muss vier zentrale Anliegen berücksichtigen:

- Erstens muss die EU die direkte und indirekte Subventionierung von Exporten abschaffen. Es darf kein weiteres Dumping von Überschüssen mehr geben. Das bedeutet, dass die EU eine ‚Null-Export‘ -Zuckermarktordnung verabschieden muss, was wiederum eine Reduzierung der Produktionsquoten voraussetzt.
- An zweiter Stelle kommt die Verbesserung des Marktzugangs für die ärmsten Länder. Regierungen von LDCs bevorzugen die Beibehaltung einer Quotenregelung, die ihnen Exporte in die EU zu einem angemessenen und vorhersehbaren Preis erlaubt. Bei Umsetzung dieser Option sollte die Quotierung die Exportkapazität der LDCs berücksichtigen.
- Dritte Priorität ist der Schutz der Interessen der AKP-Länder. Man geht allgemein davon aus, dass eine Reform der Zuckermarktordnung niedrigere Garantiepreise zur Folge haben wird, wofür man die Großerzeuger in Europa großzügig entschädigen wird. Aber wenn die Preise in der EU fallen, dann werden auch die Erlöse der Exporteure aus den AKP-Ländern sinken. Für eine große Gruppe unter den AKP-Staaten ist dies eine ernste Bedrohung. Ihnen drohen erhebliche Anpassungskosten und soziale und wirtschaftliche Verwerfungen. Darum ist es unabdingbar, dass die EU rechtzeitig und großzügig Entwicklungshilfe bereitstellt, um diese Länder im Anpassungsprozess zu unterstützen.
- Schließlich sollte die Zuckermarktordnung das öffentliche Interesse in der EU berücksichtigen. Das heißt, dass kleine bäuerliche Familienbetriebe in Europa so gefördert werden müssen, dass sie einen Beitrag zu einem sozial und ökologisch nachhaltigen Agrarsystem leisten können.

Die Gefahr wächst, dass Interessengruppen der Unternehmer die Debatte über eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für ihre eigenen Zwecke nutzen und das öffentliche Interesse missachten, um ihre subventionierten Gewinne zu erhalten. Die Organisationen der Zuckerrüben verarbeitenden Industrie und der Großerzeuger haben eine europaweite Lobbykampagne in Gang gesetzt, um die gegenwärtige Marktordnung festzuschreiben. Ein zentraler Adressat der Kampagne ist Großbritannien. British Sugar und die National Farmers' Union versuchen, die öffentliche Meinung mit dem populistischen Slogan „Rettet unseren Zucker“ zu beeinflussen. Diese Kampagne stützt sich auf Verdrehung von Tatsachen und verfolgt Eigeninteressen.

Das Oxfam-Papier tritt für eine grundlegende Neuordnung des EU-Zuckermarkts ein. Es setzt Pragmatismus an die Stelle eines marktwirtschaftlichen Fundamentalismus. Befürworter einer tiefgreifenden Liberalisierung und der Einführung von Weltmarktpreisen übersehen zwei grundsätzliche Probleme. Zum einen sind politisch durchsetzbare Preissenkungen ungeeignet, um die EU-Exportüberschüsse zu beseitigen, insbesondere, wenn ihre Einführung mit umfangreichen direkten

Einkommenshilfen zum Ausgleich der Einbußen der Großbauern einhergeht. Zweitens hätten radikale Preissenkungen in der EU verheerende Folgen für die Wirtschaft der AKP-Staaten und der LDCs, die derzeit zu Preisen exportieren, die an die Garantiepreise des Gemeinsamen Agrarmarkts gekoppelt sind. Sie würden auch zu Lasten von kleinbäuerlichen Familienbetrieben gehen.

Unser Reformvorschlag geht von der Erkenntnis aus, dass Preissenkungen im Rahmen des Reformprozesses stattfinden werden, tritt aber für umfassende Anpassungen durch Quotenkürzung und erweiterten Marktzugang für die am wenigsten entwickelten Länder ein. Dabei sind folgende vier Maßnahmen von zentraler Bedeutung:

- Eine Reduzierung der EU-Quoten um etwa 5,2 Millionen Tonnen (das entspricht einem Drittel), um die Exporte zu stoppen und eine Steigerung der Importe aus LDC-Staaten sowie die Anpassung der Produktion an den Verbrauch zu ermöglichen. Diese Reduzierung könnte in zwei Phasen vor sich gehen:
 - Phase 1:** Sofortiges Verbot nicht-quotierter Exporte (2,7 Millionen Tonnen) und eine Kürzung der inländischen Quote um etwa 2,5 Millionen Tonnen.
 - Phase 2:** Eine weitere schrittweise Reduzierung der Quoten im Zeitraum von 2006 – 2013, um so den LDCs zusätzliche 2,7 Millionen Tonnen an Importen zu erlauben, und zwar zu Preisen, die an die EU-Marktpreise gebunden sind.
- Die sofortige Abschaffung aller direkten und indirekten Exportsubventionen.
- Ein Programm für die AKP-Exportstaaten, das vermehrte Entwicklungshilfe und Entschädigungen vorsieht und das durch eine Umwidmung der 1,3 Milliarden Euro finanziert wird, die derzeit für Exportsubventionen ausgegeben werden. Das Programm sollte eine „Quoten-Rückkaufoption“ enthalten, die es den AKP-Staaten erlaubt, ihre Exportquote gegen garantierte Entwicklungshilfe an die EU zurück zu verkaufen.
- Die Umverteilung von Unterstützungsleistungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zugunsten kleinerer Bauern und eine europaweite Untersuchung der Geschäftstätigkeit der Zuckerraffinerien durch die nationalen Wettbewerbsbehörden.

Mehr als in jedem anderen Sektor zeigt sich wohl an der Zuckermarktordnung, warum eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht allein als Binnenproblem der EU behandelt werden kann. Die Rolle der EU als großer globaler Erzeuger, Exporteur und Importeur bedeutet, dass in Brüssel getroffene Entscheidungen Auswirkungen auf eine große Gruppe armer Länder haben und darüber hinaus auf Millionen von Menschen, die in diesen Ländern in extremer Armut leben. Deshalb muss

die EU der internationalen Verantwortung gerecht werden, die ihrer Marktmacht entspricht.