



Zwischen Protektionismus, Armutsorientierung und Markteffizienz: Die Reform der EU-Zuckermarktordnung

Die anstehende Reform der europäischen Zuckermarktordnung, die bisher von der allgemeinen Umstrukturierung der europäischen Agrarpolitik ausgenommen war, ist ein bedeutender Baustein zur Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte. Sie wird erhebliche Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben. Der von der EU-Kommission im Juni 2005 vorgelegte Reformvorschlag ist allerdings nicht so radikal wie oft dargestellt: Er zielt insbesondere auf den Abbau von subventionierten Exporten durch Reduktion der administrativen Preise. Einige andere wesentliche Elemente der bestehenden Marktordnung bleiben hingegen erhalten, so die Quotierung der Produktion und der beschränkte Marktzugang.

Ohne Außenschutz dürfte nur ein geringer Teil der EU-Zuckerproduktion überlebensfähig sein, der EU-Zuckerbedarf würde hauptsächlich von großen wettbewerbsfähigen Entwicklungsländern gedeckt werden. Schon aus diesem Grund wird der Reformdruck auf den EU-Zuckersektor langfristig anhalten. Alternative Reformvor-

schläge, die Preise auf hohem Niveau zu belassen und Produktion und Importe über Quoten zu steuern, sind daher kritisch zu sehen. Sie versprechen bestimmten Entwicklungsländern zwar kurzfristig Gewinne, aber der Anreiz zum Aufbau ineffizienter und langfristig wirtschaftlich nicht nachhaltiger Produktionsstrukturen wäre sehr groß. Spätere Krisen wären mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten verbunden.

Allerdings führt auch der jetzige Reformvorschlag nicht nur zu Gewinnern unter den Entwicklungsländern. Durch den Preisrückgang verlieren diejenigen, die präferenziellen Zugang zum EU-Markt haben, teilweise erheblich an Exporten bzw. Exportmöglichkeiten. Darunter sind auch besonders arme Länder, die kaum Produktions- und Exportalternativen haben. Für diese Verlierer muss Kompensation geschaffen werden, einmal um negative Auswirkungen zu dämpfen, aber auch um den Eindruck zu vermeiden, dass Agrarliberalisierung zur Verschärfung von Armut beiträgt. Die Mittel für Kompensationen sollten von der EU aufgebracht werden.

Die Bedeutung des Zuckermarktes für Entwicklungsländer

Die anstehende Reform der europäischen Zuckermarktordnung (ZMO) hat sowohl große Bedeutung für Entwicklungsländer als auch hohen Symbolwert für die heftig umkämpfte allgemeine Liberalisierung der Agrarpolitiken der Industrieländer.

Der Zuckerhandel war mehrere Jahrhunderte ein zentrales Element des Süd-Nord-Handels und hat entsprechend tief verwurzelte wirtschaftliche, soziale, politische und kulturelle Strukturen. Immer noch beträgt der Wert des internationalen Zuckerhandels 9–11 Mrd. US \$, was einem Anteil an den Weltagrarmärkten von 2–3 % entspricht. Mit einem Anteil an den Gesamtexporten von bis zu 38 % (Kuba) hat Zucker für viele Entwicklungsländer eine herausragende Bedeutung.

Der Zuckermarkt ist einer der weltweit am stärksten von politischen Interventionen gekennzeichneten Agrarsektoren. Die Stützung der Produzenten betrug 2003 im Durchschnitt der OECD-Länder 49 % des Produktionswertes. Auch die meisten Entwicklungsländer intervenieren in ihren Zuckermärkten, meist schützen sie ihre

Produzenten vor Importen mit dem Argument verzerrter Weltmarktpreise. Gleichzeitig ist Zucker der wertmäßig bedeutendste Fall von Handelspräferenzen für Entwicklungsländer. So besteht ein komplexes System wechselseitig abhängiger Märkte und Interventionen.

Die europäische Zuckermarktordnung und der Reformvorschlag der EU-Kommission

Die Europäische Union (EU) ist mit ca. 20 Mio. t (EU-25) bedeutendster Produzent und mit 5 % der weltweiten Importe und 15 % der Exporte signifikanter Akteur auf dem Weltmarkt. Produktion, Verarbeitung und Vermarktung sind zum großen Teil im Rahmen der Zuckermarktordnung festgeschrieben (s. Box 1).

Von dieser komplexen Marktordnung profitieren etwa 330.000 meist überdurchschnittlich verdienende EU-Zuckerproduzenten, die EU-Zuckerindustrie und ein ausgewählter Kreis von Produzenten in Entwicklungsländern, die Zugang zu diesem Markt haben (s. Box 2). Die direkten Ausgaben der EU für die ZMO betragen jährlich etwa 1–2 Mrd. €, etwa ein Drittel davon wird durch Abgaben der Zuckerindustrie aufgebracht. Durchschnittlich 75 % der Ausgaben entfallen auf den Reexport von

Box 1: Wesentliche Merkmale der europäischen Zuckermarktordnung

- Ein Interventionspreis bestimmt, zu welchem Mindestpreis Zucker staatlicherseits aufgekauft wird. Von diesem Interventionspreis ausgehend werden die Preise auf verschiedenen Verarbeitungsstufen festgelegt.
- Spezifische Zölle von immer noch über 400 €/t Weißzucker (ca. 320 € bei Rohzucker), entsprechend 130–260 % des Weltmarktpreises, der in den letzten Jahren zwischen 160–300 US \$/t lag, sowie der seit 1995 permanente Einsatz von speziellen landwirtschaftlichen Schutzmaßnahmen schirmen den Markt vor Importen ab.
- Um Überproduktion einzudämmen, wird die angestrebte Produktionsmenge quotiert und auf die Mitgliedsländer aufgeteilt. Es wird unterschieden zwischen dem regulären Zucker der A-Quote und dem etwa 40 % billigeren der B-Quote.
- Überschüsse (sogenannter C-Zucker) werden durch Export von Zucker und Zuckerprodukten der verarbeitenden Industrie auf dem Weltmarkt abgesetzt, wobei ein Teil explizit von staatlichen Exportsubventionen profitiert (insbesondere der Reexport der präferenziellen Importe, s. Box 3), ein anderer implizit durch die hohen administrativen Preise, indem obligatorische Abgaben der Zuckerwirtschaft zur Exportfinanzierung genutzt werden.

Box 2: Die wichtigsten EU-Zuckerpräferenzen für Entwicklungsländer

- Im Rahmen des Zuckerprotokolls besitzen mittlerweile 20 afrikanische, karibische und pazifische (AKP)-Länder unkündbare zollfreie Importquoten von insgesamt etwa 1,3 Mio. t Weißzucker-Äquivalenten pro Jahr. Allein auf Mauritius entfallen 38 % dieser Quote, auf Fidschi, Guyana, Jamaika und Swaziland zusammen weitere 43 %. Für Indien besteht eine ähnliche Regelung für 10.000 t.
- Das *Special Preferential Sugar (SPS)-Arrangement* ist eine nicht bindende Zusage der EU, wonach je nach Bedarfsdeckung bestimmter Zuckerraffinerien weiterer Rohzucker zollfrei importiert werden darf. In den letzten Jahren waren dies etwa 150.000–300.000 t pro Jahr. Von diesem Abkommen profitieren bisher ebenfalls v.a. die AKP-Länder und Indien.
- Im Rahmen der *Everything-But-Arms (EBA)*-Initiative gewährt die EU den 50 *Least Developed Countries (LDCs)* für fast alle Waren zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt. Zuckerexporte dominieren den gesamten Wert der EBA-Präferenzen, es gibt allerdings eine Übergangsregelung mit Importquoten: 2001/02 durften 74.000 t zollfrei eingeführt werden, jährlich steigt die Quote um 15 %. Ab 2006 sollen die Zölle außerhalb der Quoten in drei Stufen auf Null sinken. Ab 2009 ist der Marktzugang dann völlig frei. Bisher exportieren zehn LDCs Zucker in die EU. Nur sechs sind aber Netto-Zuckerexporteure. Andere LDCs exportieren ihren eigenen Zucker zu hohen Preisen in die EU und versorgen sich billig auf dem Weltmarkt (sog. Swap-Geschäfte).

präferenziellem Zucker aus Entwicklungsländern. Den größten Teil der volkswirtschaftlichen Kosten, Schätzungen belaufen sich auf bis zu 8 Mrd. € jährlich, tragen die EU-Konsumenten.

Die jetzige Regelung ist nur noch bis Mitte 2006 gültig. Der Druck zur Reform der ZMO hat sich in den letzten Jahren sowohl aus EU-internen als auch aus handelspolitischen Gründen verstärkt (s. Box 3). Nach langjährigen Vorbereitungen hat die EU-Kommission am 22. Juni 2005 endlich Reformvorschläge vorgelegt.

Kern des Vorschlags ist die Abschaffung der Quotendifferenzierung und die Senkung des Zuckerpreises um 39 % (von 632 auf 386 €/t Weißzucker). Der Referenzpreis bleibt damit immer noch deutlich höher als der Weltmarktpreis von zur Zeit knapp über 200 €/t. Der Interventions- wird durch einen Referenzpreis ersetzt, die ohnehin seltenen staatlichen Interventionsankäufe werden somit abgeschafft. Ersatzweise wird private Lagerhaltung unterstützt für den Fall, dass der Referenzpreis unterschritten wird. Von Zollabbau ist im Vorschlag keine Rede. Die Verluste für die EU-Zuckerproduzenten sollen zu 60 % durch direkte Betriebsprämien ausgeglichen werden.

Die EU-Kommission rechnet als Folge der Reform bis 2012 mit einem Rückgang der europäischen Zuckerproduktion von derzeit 19,7 auf 12,2 Mio. t und der Exporte von 5,4 auf 0,4 Mio. t.

Auswirkungen der vorgeschlagenen Reform der ZMO für Entwicklungsländer

Insgesamt werden Entwicklungsländer von der vorgeschlagenen Reform sicher profitieren. Für einzelne Länder sind die Auswirkungen aber höchst unterschiedlich, je nach Handelsbilanz für Zucker, Präferenzstatus gegenüber der EU, eigener Handelspolitik sowie Produktionsstruktur und -kosten. Ein wichtiger Parameter für die Verteilungswirkung ist die Änderung der Weltmarktpreise, wenn die EU ihre subventionierten Exporte einstellt – verschiedene Studien lassen Preissteigerungen von 5–20 % erwarten. Vier Ländergruppen lassen sich deutlich unterscheiden:

1. Die großen netto Zucker exportierenden Entwicklungsländer, darunter insbesondere Brasilien, sind die eindeutigen Gewinner der Reform. Sie erhalten zwar keinen verbesserten Zugang zum EU-Markt, aber der Fortfall von ca. 5 Mio. t subventioniertem EU-Zucker auf dem Weltmarkt öffnet ihnen neue Märkte. Diese zusätzlichen und bestehende Exporte von etwa 20 Mio. t profitieren von höheren Weltmarktpreisen. Ein Teil dieser Vorteile wird durch steigende Verbraucherausgaben aufgehoben.
2. Den Netto-Importeuren entstehen durch steigende Weltmarktpreise höhere Importausgaben. Zu dieser Gruppe zählt die Mehrheit der Entwicklungsländer, sie importieren insgesamt etwa 17 Mio. t Zucker. Die Verluste sind aber deutlich geringer als die zusätzlichen Einnahmen der Netto-Exporteure.

Box 3: Gründe für die Reform der europäischen Zuckermarktordnung

- Die ZMO entspricht nicht mehr der allgemeinen Marktordnung innerhalb der EU, seit die generellen Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik ab 1992 in Richtung niedrige Preise und Entkoppelung der Subventionen von der Produktion drängen.
- Nach dem endgültigen Schiedsspruch der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization, WTO*) vom April 2005 verstößt ein großer Teil der EU-Zuckerexporte gegen Verpflichtungen aus dem bestehenden WTO-Agrarabkommen. Eine Anpassung muss innerhalb von 15 Monaten erfolgen. Dabei wird die EU ausdrücklich aufgefordert, ihre internationalen Verpflichtungen zu respektieren, inklusive ihre Importverpflichtungen gegenüber Entwicklungsländern.
- Ein allgemeiner Zollabbau im Rahmen der laufenden Doha-Runde der WTO dürfte eine Reduzierung des EU-Außenschutzes auch bei Zucker notwendig machen. Sollten dadurch die Importpreise unter die Binnenpreise fallen, müsste die ZMO auf jeden Fall angepasst werden.
- Der wahrscheinlich wichtigste Grund ist die EBA-Initiative. Diese Importe müssen durch Reduktion an anderer Stelle kompensiert werden. Bisher waren v. a. die SPS-Importe betroffen, aber bei massiver Ausweitung müssten EU-Produktionsquoten reduziert werden. Angesichts der hohen Renten im Zuckersektor wäre eine sinnvolle selektive Kürzung in produktionschwachen Regionen politisch kaum möglich, gleichmäßige Kürzungen aber würden die internationale Wettbewerbsfähigkeit des EU-Zuckers weiter schwächen.

3. Die Exportverluste der AKP-Länder durch die Entwertung ihrer Importquoten sind bei Kenntnis der Produktionskosten relativ einfach zu bestimmen. Sie werden auf 400–500 Mio. US \$ pro Jahr geschätzt.
4. Die Exportverluste der EBA-Länder sind schwieriger zu beziffern, weil sie hauptsächlich potentielle Exportmöglichkeiten betreffen. 2002/03 betrug der Wert der realisierten EBA-Importquoten nur knapp über 40 Mio. €. Für 2012 rechnet die EU-Kommission ohne Reform mit EBA-Importen von jährlich 3,5 Mio. t gegenüber 2,2 Mio. t mit Reform und mit einem Wertrückgang von etwa 1,1 Mrd. €. Neben dem Preisrückgang für den größten Teil ihrer bestehenden Exporte verlieren sie auch die Preissicherheit des EU-Binnenmarktes, die ein wesentlicher Faktor für Investitionen in diesen von vielen Risiken geprägten Ländern ist. Der höhere Weltmarktpreis für Zucker kann diese Nachteile nur teilweise kompensieren, für die Netto-Importeure ist er sogar eine zusätzliche Bürde.

Die Exportverluste entsprechen nicht unbedingt den tatsächlichen Verlusten der Länder, oft verbleiben hohe Renten bei den Importeuren der Industrieländer. Für die entwicklungspolitische Einschätzung der Reform spielt auch die Aufteilung der Einnahmen in Gewinne, Löhne, andere Faktoreinnahmen sowie Renten innerhalb der Entwicklungsländer eine Rolle. Diese Verteilungswir-

kungen sind allerdings nur unvollständig bekannt, umso größer sind die Polemiken dazu, insbesondere zu den niedrigen Sozialstandards der Zuckerproduktion in Brasilien.

Dass höhere Preise für Importländer und Konsumenten kein ernst zu nehmendes Argument für die Beibehaltung der EU-Exportsubventionen ist, ist nahezu unbestritten, da Subventionen unzuverlässig, unfair und nicht nachhaltig sind. Die eigentliche entwicklungspolitische Kontroverse zum EU-Reformvorschlag dreht sich um die Situation der Entwicklungsländer mit präferenziellem Zugang zum EU-Markt (s. Box 3). Mit dem Rückgang der EU-Preise würde der Wert der präferenziellen Exporte sinken (Präferenzerosion).

Empfehlungen für eine entwicklungspolitisch effektive Reform

Die Abschaffung der Exportsubventionierung ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Neben verbesserten Exportmöglichkeiten werden höhere Weltmarktpreise zum Abbau von Marktverzerrungen in vielen Ländern beitragen und letztlich eine effizientere Agrarwirtschaft fördern, mit Vorteilen für die meisten Produzenten und viele Verbraucher.

Die beiden wichtigsten strittigen und miteinander verbundenen Fragen zur Reform aus Entwicklungsländersicht sind, a) ob die Exportreduktion besser über eine Preis- oder eine Quotenreduzierung erreicht werden sollte und b) ob und welche Kompensationen Verlierer erhalten sollten. Die Brisanz dieser Fragen ergibt sich aus einem Alternativvorschlag der zuckerproduzierenden LDCs von April 2005, der von vielen Nichtregierungsorganisationen unterstützt wird, und der ihren sonstigen Forderungen nach Abbau des Industrieländer- Protektionismus entgegensteht. Nach diesem Vorschlag sollen die EU-Binnenpreise nur um 20 % sinken. Um die EBA-Importe zu begrenzen werden eine Quotierung sowie ein langsamerer Zollabbau für Nicht-Quoten-Zucker angeboten. Trotz dieser freiwilligen Selbstbeschränkung rechnen die LDCs mit wesentlich höheren Exporten gegenüber dem EU-Vorschlag.

Obwohl die eingeschlagene Preis- gegenüber der alternativen Quotenkürzung zunächst zu einer Benachteiligung der ärmsten Länder führt, ist sie doch aus mehreren Gründen der empfehlenswertere Weg.

- Der Druck zur Reduzierung des EU-Außenschutzes und damit der EU-Zuckerpreise wird anhalten. Dafür sprechen einerseits die Exportinteressen der großen und verhandlungsstarken Entwicklungsländer an einem potentiellen Absatzmarkt von über 10 Mio. t, andererseits die Interessen der zuckerverarbeitenden EU-Industrie, deren internationale Export-Wettbewerbsfähigkeit nach Fortfall der Exportsubventionen durch überhöhte Preise für einen wichtigen Rohstoff gefährdet ist. Es sollten aber keine Anreize zum Aufbau von Strukturen in den Präferenzländern geschaffen werden, die langfristig wirtschaftlich nicht nachhaltig sind. Spätere Krisen würden zu hohen ökonomischen und gesellschaftlichen Kosten führen.

- Bei sehr großen Differenzen zwischen Binnen- und Weltmarktpreisen sind Importquoten mit sehr hohen Renten verbunden. Diese verleiten zu politischen und administrativen Strukturen, die anfällig für Klientelismus und Korruption sind. In einem solchen Umfeld werden gerade die schwächeren Marktteilnehmer oft benachteiligt. Dieses Risiko ist in den von wenigen großen Akteuren geprägten Zuckerssektoren der Entwicklungsländer besonders real. Die Preisberichtigung zwingt zur Reform ineffizienter Zuckerindustrien und wird den Weg für eine Dynamisierung der Zuckerwirtschaft bzw. für tragfähige Alternativen frei machen.
- Die hohen Renten durch die ZMO verleiten Entwicklungsländer dazu, durch ein Plädoyer zum Schutz dieser speziellen aber wichtigen Marktverzerrung den gesamten Prozess der Reform der Agrarpolitiken in den Industrieländern zu behindern.

Für die Forderung nach Kompensation der Präferenzerosion gibt es das entwicklungspolitische Motiv, die Einnahmeausfälle und Anpassungsprobleme zu vermindern. Insbesondere die ärmeren Länder können die nötigen Anpassungen nicht aus eigener Kraft finanzieren. Darüber hinaus würden auch Ängste und Widerstände gegen die Reform abgebaut.

Als Formen der Kompensation kommen alternative Präferenzen bspw. im Dienstleistungssektor und vor allem finanzielle Hilfen in Frage. Dabei muss sorgfältig analysiert werden, für welche Sektoren und welche Bevölkerungsschichten welche Mittel eingesetzt werden können, um sowohl Verlierer direkt zu erreichen als auch die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit aufzubauen.

Bei der Verteilung von Kompensationen ist es wichtig, zwischen AKP- und EBA-Ländern zu unterscheiden. Den als Zuckerlieferanten etablierten AKP-Ländern schlägt die EU Hilfen von zunächst 40 Mio. € für 2006 vor. Für den Zeitraum 2007–2013 werden weitere Mittel in unbenannter Höhe in Aussicht gestellt. Für die EBA-Länder hingegen sind bisher keine Kompensationen vorgesehen, obwohl sie die eigentlichen Verlierer der Reform und deutlich ärmer als die AKP-Länder sind. Auch diese Länder müssen daher Kompensationen erhalten.

Die Höhe der Kompensationen bzw. der Mechanismus zu ihrer Berechnung sollte verbindlich festgelegt werden. Angesichts der Tatsache, dass der größte Teil der staatlichen Subventionen der ZMO für den Zucker-Reexport und damit zumindest im Prinzip für die Förderung von Entwicklungsländern gedacht ist, sollten durch deren Abschaffung genügend Mittel frei werden.

Ausblick für weitere Agrarliberalisierungen

Für die Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte bspw. im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen ist die jetzt vorgeschlagene Reform der ZMO ein wichtiger Baustein. Sie schafft der EU einigen Spielraum in den Verhandlungen. Sie hat darüber hinaus Signalwirkung für die Liberalisierung anderer Märkte, da sie einen der am stärksten verzerrten Teilssektoren betrifft.

Darüber hinaus würde eine zufriedenstellende Kompensation der Reformverlierer dazu beitragen, das allgemeine Problem der Präferenzerosion zu entschärfen. Verbesserter Marktzugang in Sektoren mit komparativen Vorteilen ist für die ärmsten Länder oft nicht attraktiv. Finanzielle Kompensation wäre eine Option, auch solche Länder an den globalen Liberalisierungsgewinnen teilhaben zu lassen und für Reformen zu gewinnen. Zucker ist der wichtigste Fall für Kompensationen, aber auch bei anderen Produkten oder beim Abfedern der Folgen höherer Nahrungsmittelpreise für netto Nahrungsmittel importierende Länder dürften sie sinnvoll sein. Solche Maßnahmen wurden Entwicklungsländern am Ende der letzten WTO-Runde zwar versprochen, aber die Konditionen und die Verbindlichkeit der Zusagen sind noch nicht ausreichend geklärt.



Dr. Michael Brüntrup
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE

Literatur

Brüntrup, M. (2005): Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals, Bonn: DIE (Studies 3)

EU (2005): Reform of the Sugar Sector, http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugar/index_en.htm

Gillson, I. / A. Hewitt / S. Page (2005): Forthcoming Changes in the EU Banana/Sugar Markets: A Menu of Options for an Effective EU Transitional Package, London: ODI

Larson, D. / B. Borrell (2005): Sugar Policy and Reform, Policy Research Working Paper No. 2602, Washington, DC: World Bank

LMC International (2005): EU Sugar Reform. The LDC Proposal – The Development Dimension, <http://www.ldcsugargroup.org/uploads/LMC%20Report%20Report%20Development%20Dimensions.pdf>