

# PRÄFERENZEROSION IN MULTILATERALEN VERHANDLUNGEN – DAS BEISPIEL DES EUROPÄISCHEN ZUCKERSEKTORS

DOKUMENTATION DER DISKUSSIONSVERANSTALTUNG IN  
HONGKONG AM 14.12.05

Kerstin Lanje und Michael Brüntrup



d·i·e

Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik



German Development  
Institute

## **Impressum**

### **Autoren:**

Kerstin Lanje (Germanwatch) und Michael Brüntrup (DIE)

### **Herausgeber:**

Germanwatch e.V.

Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon 0228/60492-0, Fax -19

Büro Berlin

Voßstr. 1

D-10117 Berlin

Telefon 030/288 8356-0, Fax -1

Internet: <http://www.germanwatch.org>

E-mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Januar 2006

Bestellnr.: 06-1-01

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

**<http://www.germanwatch.org/tw/hk05zu.htm>**

## **Präferenzerosion in multilateralen Verhandlungen – das Beispiel des europäischen Zuckersektors**

Dokumentation der Diskussionsveranstaltung in Hongkong am 14.12.05

**Während der 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong trafen sich auf Einladung von Germanwatch und dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn Vertreter der Zuckerindustrie, Zuckeranbauer, Regierungsdelegierte, Botschafter, Wissenschaftler, Vertreter von NRO aus Brasilien, Malawi, Südafrika, Thailand, Zambia, Deutschland und Frankreich. Diskutiert wurden die entwicklungspolitische Dimension der gerade beschlossenen Reform der EU-Zuckermarktordnung, die unterschiedliche Betroffenheit und Interessen der Entwicklungsländer und mögliche Modelle zur Kompensation der Verluste der Entwicklungsländer.**

### **Präferenzerosion**

In multilateralen Handelsrunden ist die Präferenzerosion<sup>1</sup> eine zentrale Sorge für viele Entwicklungsländer, die bisher einen privilegierten Marktzugang zu Industrieländern haben. Dabei ist es ökonomisch gesehen nicht ganz eindeutig, ob diese privilegierten Zugänge wirklich (immer) zur Entwicklung beitragen: auf der einen Seite profitieren Entwicklungsländer dank erheblicher Exporteinnahmen, andererseits wächst die Abhängigkeit von Industrieländern. Industrien werden geschützt, die sonst vielleicht nicht wettbewerbsfähig wären und – so die Vermutung vieler Ökonomen – Intransparenz und Gewinnmitnahmen einiger Weniger steigen.

Präferenzerosionen sind gerade im Agrarsektor so ein bedeutendes Thema, weil dies der am meisten geschützte Sektor überhaupt ist. Der EU-Zuckermarkt ist ein prominentes Beispiel für Präferenzerosion: Die bisherige EU-Zuckermarktordnung schützte nicht nur die europäischen Zuckerbauern durch hohe Zölle und garantierte hohe Preise, sondern nützte auch den Staaten Afrikas, der Karibik und Pazifik (AKP-Staaten), welche die gleichen hohen Preise bekamen und eine garantierte Menge auf den EU-Markt absetzen konnten. Da der europäische Zuckermarkt allerdings schon mehr als gesättigt ist, mussten diese Mengen ausnahmslos reexportiert werden. Allerdings gibt es viele Entwicklungsländer mit Zuckerproduktion(spotenzial) mit oft sehr unterschiedlichen Produktionsstrukturen, -kosten und Marktzugangsbedingungen, so dass Verallgemeinerungen zur Wirkung der Reform der EU-Zuckermarktordnung nicht möglich sind. Solche Unterschiede wurden auch in der Diskussion deutlich.

---

<sup>1</sup> Verringerung des Werts eines "bevorzugten Marktzugangs". Ursache hierfür kann einerseits eine Zollsenkung sein: Hierdurch erhöht sich die Konkurrenzsituation, denn es schrumpft die Differenz zwischen den niedrigeren Zöllen, die vielen Entwicklungsländer eingeräumt werden (= bevorzugter Marktzugang), und den für alle Länder geltenden Zöllen. Der Wert eines bevorzugten Marktzugangs verringert sich andererseits auch, wenn die internen landwirtschaftlichen Preise in der EU aufgrund der Agrarreformen sinken.

## Ethanol aus Zuckerrohr als Entwicklungsperspektive für Brasilien

Brasilien verfügt über ein großes Potential für den Anbau von Zuckerrohr. Daraus wird in großem Maßstab neben Zucker auch Ethanol erzeugt. Brasilien ist einer der größten Verbraucher und der größte Exporteur von Zucker weltweit. Nach Europa wird allerdings aufgrund der hohen nicht-präferenziellen Importbeschränkungen fast nichts geliefert. Die Ethanolerzeugung aus Zucker wird nicht nur für Brasilien, sondern auch für viele andere Entwicklungsländer als wichtige wirtschaftliche Perspektive gesehen. Eduardo Carvalho von der Vereinigung der Zuckerrohranbauer in Brasilien verdeutlicht die Vorteile: *„Die Verwendung von Ethanol als Kraftstoff hilft beim Klimaschutz, Subventionen sind für die Produktion nicht notwendig und die Kleinbauern profitieren vom Anbau des Zuckers.“* Ethanol aus Zuckerrohr sei ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltig und trage erheblich zur Reduzierung der Armut bei, so Carvalho.

40 neue Fabriken sind geplant. In Brasilien gibt es eine Zwangszumischung von Bioethanol in den Sprit, so dass jede beliebige Menge untergebracht werden kann. Die große Frage ist, ob Brasilien auch den europäischen Markt beliefern wird. Dies wird insbesondere davon abhängen, wie der Beimischungszwang in der EU gestaltet wird, und welche Importzölle es für Bioethanol geben wird.

## Swasiland exportiert nicht nur Zucker

Swasiland ist eines der 20 AKP-Länder mit einer Quote für den Import von Zucker in die EU im Rahmen des Zuckerprotokolls<sup>2</sup>. Für viele dieser Länder ist Zucker das wichtigste Exportprodukt, die Zuckereporte sind das ökonomische Standbein dieser Länder. Durch die Reform der EU-Zuckermarktordnung verliert Swasiland bedeutende Einnahmen, wenn der EU-Zuckerpreis um ca. 36% sinkt. Aber nicht nur Zucker wird exportiert: Swasiland exportiert auch zuckerhaltige Getränke, was auf andere Importschranken trifft. Bei der Suche nach Lösungen für eine konkurrenzfähige Zuckerproduktion müssen also nicht nur der landwirtschaftliche Sektor und die Handelsregeln dafür betrachtet werden, sondern auch die Handelsregeln für industrielle Waren.

## Zuckerproduktion in Malawi

In einigen der 50 ärmsten Länder der Welt (Least Developed Countries) ist Zucker ein wichtiges Agrarprodukt, so z.B. in Malawi. Die LDC haben im Rahmen der Everything-but-arms- (EBA-) Initiative zoll- und quotenfreien Zugang zum Europäischen Binnenmarkt erhalten. Dies ist insbesondere für Zuckerproduzenten relevant, aufgrund der durch Zollschränken und die Zuckermarktordnung künstlich hochgehaltenen EU-Zuckerpreise. Für die meisten anderen Produkte waren entweder die Zollschränken schon vor EBA sehr gering, oder sie werden in LDC überhaupt nicht produziert.

Malawi hat eine konkurrenzfähige Zuckerindustrie, neben einer AKP-Quote im Rahmen des Zuckerprotokolls kann Malawi auch in benachbarte Länder exportieren. Da Malawi keinen Zugang zum Meer hat, sind die Transportkosten allerdings erheblich, nämlich 30

---

<sup>2</sup> Das Zuckerprotokoll ist ein Abkommen zwischen EU und AKP-Staaten. Die EU gewährt den AKP-Staaten darin die Erlaubnis, Zucker zollfrei und zu Mindestpreisen in die EU einzuführen. Die WTO hat entschieden, dass das Zuckerprotokoll gegen WTO-Regeln verstößt.

Prozent der Produktionskosten. Vielen afrikanischen Zuckerexporteuren fehlt der Zugang zum Meer, sonst wären sie auf dem Weltmarkt sehr wohl konkurrenzfähig. Durch die EU-Zuckermarktreform verliert Malawi sowohl Einnahmen aus den schon existierenden Exporten der AKP-Quote als auch die erheblich größeren potenziellen zukünftigen Einnahmen, die sich aus der EBA-Initiative ergeben. Andererseits profitiert Malawi als normaler Exporteur, wenn aufgrund der geringeren EU-Zuckerexporte die Weltmarktpreise steigen.

## Kompensationsmodelle

Dr. Rudolf Buntzel vom Evangelischen Entwicklungsdienst Deutschland (EED) verdeutlicht die Positionen der NRO: *„Die Verluste der AKP- und LDC-Staaten durch die Reform der EU-Zuckermarktordnung müssen kompensiert werden. Die Mittel dafür dürfen nicht aus Entwicklungsgeldern kommen sondern aus Mitteln des Zuckerregimes.“*

Bisher ist das EU-Zuckermarktsystem in etwa so organisiert, dass die Konsumenten einen Preis für Zucker zahlen, der 2-3 mal über dem Weltmarktpreis liegt. Dieses Geld wird u.a. genutzt, um den Export der Überschüsse der EU-Produzenten zu subventionieren. Hingegen wird der Reexport des Präferenzzuckers von AKP- und LDC-Importen aus dem EU-Haushalt finanziert.

Da die Situation der Zuckersektoren in jedem Land unterschiedlich ist, sollten die Kompensationen flexibel eingesetzt werden dürfen. Dafür sind nationale Aktionspläne ein sinnvolles Instrument. Dr. Rudolf Buntzel ergänzt, dass im Prinzip die Nationalen Aktionspläne der EU eine richtige Antwort für die unterschiedlichen Anforderungen in den einzelnen Ländern seien. Die nationalen Aktionspläne seien für die Länder, nicht für die Zuckerunternehmer und noch nicht einmal für die Zuckerbauern.

Malawi unterstützt die Idee der nationalen Aktionspläne. Bupe Mulagu und Borzian Mtonya, Mitglieder der Regierungsdelegation Malawis, kritisieren sehr, dass die geplanten Kompensationen für den Verlust der Präferenzen aus dem Entwicklungsfonds kommen. *„Die Kompensationen konkurrieren dann mit Geldern, die sonst beispielsweise für die Vermeidung von HIV und AIDS zur Verfügung stehen würden.“*

Malawi verlangt Geld für die Verluste auf Grund der neuen EU-Zuckermarktordnung als Anpassungsunterstützung für mehr Wettbewerbsfähigkeit. Unterschiedliche Positionen gibt es zu der Frage, wie diese Anpassungsunterstützung bezeichnet werden soll:

Malawi meint, „Kompensation“ klinge zu sehr nach Barmherzigkeit (charity). Langfristiges Ziel sei aber eine selbstständige Zuckerwirtschaft ohne Hilfe. Im Fall Malawis seien Investitionen in den Zuckersektor und in die handelsbezogene Infrastruktur die richtige Antwort.

Michael Brüntrup vom DIE erläutert, dass die EU den Begriff Kompensationen aus anderen Gründen schwierig finde. Sie befürchte, dass er als rechtliche Verpflichtung aufgefasst werden könne - analog zu den Rechten der europäischen Zuckerproduzenten auf Grund der langjährigen Stützungen. *„Gerade weil der Begriff Kompensation eine rechtliche Verpflichtung beinhaltet, könnte er für LDC und AKP aber nützlich sein“*, so Michael Brüntrup.

Eine weitere Debatte gibt es darüber, ob eine solche Anpassungshilfe eine bilaterale zwischen EU und den Präferenzverlierern oder eine multilaterale Angelegenheit wäre. Im ersten Fall ist nur die EU für die „Kompensation“ zuständig, mit allen Nachteilen (Unverbindlichkeit, unklare Allokation). Man kann die Unterstützung andererseits auch im Sinne der WTO als Teil der gesamten Verhandlungsrunde sehen, in der es anerkanntermaßen sowohl Gewinner als auch Verlierer gibt. Dann könnten Präferenzerosions-Ausgleichszahlungen multilateral bindend festgeschrieben werden und wären nicht mehr vom politischen Willensbildungsprozess einzelner Staaten (oder im Falle der Zuckermarktordnung von der EU) abhängig. Konsequenterweise würden dann alle Liberalisierungsgewinner einzahlen, d.h. auch Länder wie Brasilien.

Diesen Vorschlag findet Eduardo Carvalho als Vertreter der brasilianischen Zuckerrohranbauer sehr abwegig: *„Brasilien hat jahrzehntelang unter den Exportsubventionen gelitten und soll jetzt für deren Abschaffung zahlen?“*, so seine Frage.

Der Internationale Währungsfonds hat mit seinem neuen Trade Integration Mechanism im Prinzip schon ein Ausgleichselement geschaffen, allerdings auf Kreditbasis. Ein finanzieller Ausgleich (ohne Kredit) ist ein zusätzliches Instrument, das einmal auf moralischer Basis, aber auch aus politischen Gründen zu rechtfertigen ist, um die WTO-Runde nicht an den Verlierern scheitern zu lassen bzw. sie für Liberalisierung positiv einzustimmen. Michael Brüntrup erläutert: *„Auf Basis der merkantilistischen Logik der WTO wäre ein multilateraler Ausgleichsmechanismus die richtige Antwort.“*

Das Fazit der Teilnehmenden: auf jeden Fall muss die Unterstützung je nach Land angepasst werden – im Falle Malawis zur Unterstützung des Ausbaus der Zuckerindustrie und für Diversifizierung. In anderen Fällen, wo Zucker nicht wettbewerbsfähig ist, rein für die Diversifizierung der Produktion.

**... Sie fanden diese Publikation interessant und hilfreich?**

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Für unsere weitere Arbeit sind wir jedoch auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen.

Spendenkonto: 32 123 00, Bank für Sozialwirtschaft AG, BLZ 10020500

Informationen zur Mitgliedschaft finden Sie auf der Rückseite dieses Hefts. Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

## Teilnehmerliste

Bargol, Jean- Louis	CEFS
Brüntrup, Michael	German Development Institute
Buntzel, Rudi	EED/ Germany
Carvalito, Eduardo	Unica Brazil
Damon, Malcolm	Economic Justice Network of FOCCISA
Deardorff, Alan	University Of Michigan
Dräger de Teran, Tanja	WWF
Gronski, Robert	The National Catholic Rural Life Conference
Kahnert, Sarah	Germanwatch
Khanyizira, Bertrand	Malawi Delegate
Lanje, Kerstin	Germanwatch
Mondindi, Harrison	Malawi Delegate
Mtonya, Brian	Malawi Delegate
Mulaga, Bupe	Malawi Delegate
Page, Sheina	
Pena Lopes, Yvette	International Brotherhood of Teamsters
Pichpongsa, Wanlop	Thai Chamber Of Commerce
Tamen, Emmanuel N.	ITIA
Wagner, Anne	GRET

# Germanwatch

Wir sind eine gemeinnützige, unabhängige und überparteiliche Nord-Süd-Initiative. Seit 1991 engagieren wir uns in der deutschen, europäischen und internationalen Nord-Süd-, Handels- und Umweltpolitik.

Ohne strukturelle Veränderungen in den Industrieländern des Nordens ist eine sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung weltweit nicht möglich. Wir setzen uns dafür ein, die politischen Rahmenbedingungen am Leitbild der sozialen und ökologischen Zukunftsfähigkeit für Süd und Nord auszurichten.

Unser Engagement gilt vor allem jenen Menschen im Süden, die von den negativen Auswirkungen der Globalisierung und den Konsequenzen unseres Lebens- und Wirtschaftsstils besonders betroffen sind. Wir treten dafür ein, die Globalisierung ökologisch und sozial zu gestalten!

Germanwatch arbeitet an innovativen und umsetzbaren Lösungen für diese komplexen Probleme. Dabei stimmen wir uns eng mit Organisationen in Nord und Süd ab.

Wir stellen regelmäßig ausgewählte Informationen für Entscheidungsträger und Engagierte zusammen, mit Kampagnen sensibilisieren wir die Bevölkerung. Darüber hinaus arbeiten wir in gezielten strategischen Allianzen mit konstruktiven Partnern in Unternehmen und Gewerkschaften zusammen, um intelligente Lösungen zu entwickeln und durchzusetzen.

Zu den Schwerpunkten unserer Arbeit gehören:

- Verantwortungsübernahme für Klimaschutz und Klimaopfer durch wirkungsvolle, gerechte Instrumente und ökonomische Anreize
- Gerechter Welthandel und faire Chancen für Entwicklungsländer durch Abbau von Dumping und Subventionen im Agrarhandel
- Einhaltung sozialer und ökologischer Standards durch multinationale Unternehmen
- Ökologisches und soziales Investment

Möchten Sie uns dabei unterstützen? Für unsere Arbeit sind wir auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Weitere Informationen erhalten Sie unter [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org) oder bei einem unserer beiden Büros:

Germanwatch Büro Bonn  
Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201  
D-53113 Bonn  
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax, -19

Germanwatch Büro Berlin  
Voßstr. 1  
D-10117 Berlin  
Telefon +49 (0)30 / 288 8356-0, Fax -1

E-mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)



Per Fax an:

+49-(0)30 / 2888 356-1

Oder per Post:

Germanwatch e.V.

Büro Berlin

Voßstr. 1

D-10117 Berlin

## Ja, ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch

Ich werde Fördermitglied zum Monatsbeitrag von €..... (ab 5 €)  
Zahlungsweise:  jährlich  vierteljährlich  monatlich

Ich unterstütze die Arbeit von Germanwatch durch eine Spende von  
€..... jährlich €..... vierteljährlich €..... monatlich €..... einmalig

Name .....

Straße .....

PLZ/Ort .....

Telefon .....

E-Mail .....

Bitte buchen Sie die obige Summe von meinem Konto ab:

Geldinstitut .....

BLZ .....

Kontonummer .....

Unterschrift .....