

FORUM

■ **Andreas Brunold**

Die europäische Zuckermarktordnung – Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung? Reflexionen zu einer Fallstudie

Die Reform der EU-Zuckermarktordnung

Mit dem Zuckerrohr als Handelsprodukt setzte im 17. Jahrhundert der weltweite Agrarhandel ein, durch den ganze Landstriche und Kontinente ihren Charakter veränderten. Mit dem Zuckerrohranbau und seiner Vermarktung waren weiter internationale Migrationsbewegungen, Zwangs- und Sklavenarbeit sowie auch die Entstehung der ersten multinationalen Konzerne in England verbunden. Mit dem Dreiecksgeschäft „englische Waffen gegen afrikanische Sklaven und lateinamerikanisches Zuckerrohr“ wurden über zwei Jahrhunderte hinweg immense Gewinne erzielt, welche auch die Grundlage für die industrielle Revolution in England legten. Im Gegensatz dazu stand die kontinentaleuropäische Zuckerrübe, die als Kulturpflanze vor allem den Agrarprotektionismus der preußischen Junker und französischen Großbauern stärkte, die einem offenen Welthandel ablehnend gegenüberstanden (Buntzel-Cano 2005, 98).

Einige Zahlen sollen die Einbindung der EU in den globalen Zuckermarkt verdeutlichen. Im Jahr 2003 wurden etwa 144 Mio. t Zucker weltweit erzeugt. Davon entstammen etwa 119 Mio. oder 82 % aus der Zuckerrohr- und 35 Mio. oder 18 % aus der Zuckerrübenproduktion. Mit 19,7 Mio. erzeugte die EU (der 25) im Jahr 2003 etwas mehr als die Hälfte des Rübenzuckers und etwa 12 % des Zuckers weltweit. Sie ist damit der drittgrößte Zuckerproduzent der Welt nach Brasilien und Indien. Ihr folgen China, die USA, Thailand, Mexiko, Australien, Kuba und Pakistan. Diese zehn größten Produzenten erzeugen etwa 75 % des gesamten Zuckers (Frohberg 2005, 107).

Nachdem die Interessenverbände der europäischen und deutschen Zuckerproduzenten seit Jahren beharrlich an der Handelspolitik der Abschottung der europäischen Agrarmärkte und der subventionierten Preisbildung festgehalten hatten, zwang ein Schiedsspruch der Welthandelsorganisation (WTO) vom 28.04.2005 die EU-Kom-

mission ihre seit 1968 bestehende Zuckermarktordnung (ZMO) zu reformieren, um auch den Rohrzuckerproduzenten in den Schwellen- und Entwicklungsländern den Zugang in den hoch subventionierten europäischen Agrar- bzw. Zuckermarkt zu ermöglichen (vgl. Mense 2005). Auf der Basis eines Legislativvorschlags der Agrarkommissarin Mariann Fischer Boel vom 22.06.2005 verständigte sich der Agrarministerrat am 24.11.2005 auf eine Reform der ZMO, in dessen Mittelpunkt ein Absenken des EU-Garantiepreises um 39 % stand. Mit der Senkung sollte auch die Überproduktion in Europa eingedämmt werden (Elliesen 2005, 449). Beschlossen wurde die Reform am 20.02.2006, nachdem die erforderliche Stellungnahme des EU-Parlaments vorlag. Die neue ZMO, die eine Laufzeit bis 30.09.2015 hat, stellt den EU-Zuckersektor vor gewaltige Herausforderungen (vgl. www.zuckerwirtschaft.de/1_3_2.html).

Zum historischen Verständnis muss erwähnt werden, dass den ehemaligen Kolonien der EU in Afrika, der Karibik und im Pazifischen Raum (AKP-Staaten) im „Zuckerprotokoll“ des 1975 abgeschlossenen Lomé-Abkommens ein bevorzugter Marktzugang eingeräumt worden war, der im Abkommen von Cotonou im Jahr 2000 weiterentwickelt wurde. Die erklärten Ziele von Cotonou waren die Eindämmung der Armut sowie die schrittweise Integration der AKP-Staaten in den Weltmarkt, im Einklang mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung (Kosch 2006, 6). So billigte das „Zuckerprotokoll“ den zollfreien Export von bis zu 1,6 Mio. t Zucker in die EU, was etwa 1 % der weltweiten Zuckererzeugung entspricht, sowie einen Garantiepreis, der mit knapp 500 Euro/t weit über dem Weltmarktpreis liegt. Allerdings wurde dieser „AKP-Zucker“ – da die Rübenbauern der EU ohnehin weit über den eigenen Bedarf hinaus den für den Weltmarkt bestimmten „C-Zucker“ produzierten – wieder re-exportiert, und zwar zu jährlichen Kosten von etwa 800 Mio. Euro (Kosch 2006, 7). Die negativen Konsequenzen für die AKP-Staaten bestanden weiter darin, dass die vom europäischen Steuerzahler subventionierten Exporte den Zuckerpreis auf dem Weltmarkt um bis zu 20 % drückten. Ab 2009 hat die WTO in ihrem Urteil gegen die EU auch den Re-Export von AKP-Zucker auf den Weltmarkt untersagt, was zu einem Sinken des garantierten Rohrzuckerpreises auf bis zu 335 Euro/t führen wird.

Ein weiteres Abkommen, das den „least-developed-countries“ (LDCs) einen besonderen Zugang in die EU ermöglichen soll, ist die „Everything-But-Arms“-Initiative (EBA) von 2001, mittels der diesen Ländern für alle Waren außer Waffen ein zollfreier und nicht quotierter Zugang ermöglicht werden soll. Allerdings wurden drei entwicklungspolitisch wichtige Produkte ausgenommen: Reis, Bananen und Zucker. Dies kann als Sieg der europäischen Produzenten betrachtet werden, die sich durch intensive Lobbyarbeit noch einige Jahre von den Importen aus den LDCs schützen

wollten (Oxfam-Hintergrundpapier 2004, 63). Erst 2009 können diese ihre Produkte dann ohne Beschränkung nach Europa liefern. Anzumerken ist, dass die Aufnahme des Zuckersektors in die EBA-Initiative bereits vor der Reform durch den Ausschluss von quotierten Produkten nicht möglich gewesen ist. Die neue ZMO macht die Hoffnung der LDCs auf die Aufnahme des Zuckersektors in die EBA-Initiative allerdings eher wieder zunichte (vgl. www.ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugar/infopack_en.pdf).

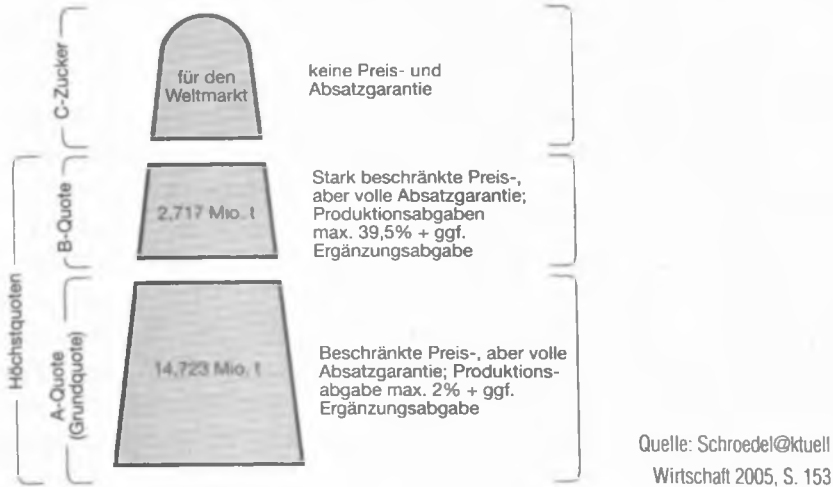
Bis dato hatte die EU zur Beschränkung der Rübenproduktion ein Kontrollsystem mit einer Quotenregelung eingeführt und damit jedem EU-Mitgliedsstaat bestimmte Anteile an der Gesamtquote eingeräumt, durch die der Überschuss begrenzt werden sollte. Diese als A- und B-Quoten zusammengefassten Kontingente förderten – da der Konsum innerhalb der EU regelmäßig unter dieser Quotierung lag – systematisch die Überproduktion von Zucker. Das System funktionierte vereinfacht folgendermaßen: Die unter den zuckerproduzierenden Unternehmen eines Landes aufgeteilten Quoten werden den Landwirten anteilig als garantierte Abnahmemengen zugewiesen und dann zunächst zum Preis von A-Quoten abgenommen. Für über diese Menge hinaus produzierten Zucker kommt eine Vergütung nach der B-Quote zum Tragen, solange diese die Höchstquote nicht überschreitet. Der darüber hinausgehende Überschuss wird als C-Quote abgenommen und muss außerhalb der EU unverarbeitet zu Weltmarktpreisen verkauft werden, woraus sich massive Dumpingpreise ergeben. Somit ist der Zuckermarkt mit einem jährlichen Exportüberschuss von etwa 5 Mio. t, verbunden mit hohen Importzöllen, einer der am meisten verzerrten Sektoren in der europäischen Landwirtschaft und erweist sich de facto als Preisbindungskartell.

Zu den offenen Fragen bzw. internen Aspekten der Reform zählen – angesichts der aktuellen globalen Nahrungsmittelkrise – mittlerweile auch ethisch-moralisch bedenkliche Vermarktungsoptionen, wie sie heute bereits v.a. in Brasilien durch die Herstellung von Bioethanol beschritten werden. Bei diesem Dilemma zeichnet sich ein neues Problemfeld des Nord-Süd-Konflikts ab.

Durch die Quotenzuweisung findet ein Wettbewerb de facto nicht mehr statt. Unter diesen Bedingungen leiden v.a. die Länder des Südens, da der nicht subventionierte Rohrzucker im Vergleich zum subventionierten Rübenzucker auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig ist. Erschwerend kommen – mit Ausnahme der AKP-Staaten – die hohen Einfuhrzölle der EU hinzu, die einen Import in die EU quasi unmöglich machen.

Mit der Reform der ZMO sollen nun die Quotenregelungen der EU-Zuckerproduktion sowie die garantierten Preise abgesenkt werden. Im Zuge dieser Marktliberalisierung werden die europäischen Zuckerrübenbauern jedoch weiterhin mit

Abb. 1: Quotensystem der EU 25



großzügigen Subventionen aus dem Agrarfonds ausgestattet sowie mit langfristigen Ausgleichszahlungen und Übergangsregelungen unterstützt, während für die EBA-Staaten in der neuen ZMO kein Ausgleich vorgesehen ist. Um weiter Dumpingpreise auf dem Weltzuckermarkt zu Lasten der Entwicklungsländer zu verhindern, hätte die EU ihre Produktionsquoten aber deutlicher um 20 bis 30 % kürzen, den Preis aber zugleich entsprechend hoch halten können (Kosch 2006, 17).

Mit dem Absenken des EU-Preises gehen aber die Einnahmen der AKP-Länder und der LDCs zurück (Schmidt 2005, 22). Diese erzielen einen Erlös aus dem Zuckerexport in die EU, der im Vergleich zu den am Weltmarkt erzielbaren Ausfuhrerträgen um etwa 560 Mio. Euro höher liegt (Frohberg 2005, 120). Wenn der EU-Zuckerpreis um ein Drittel reduziert wird, wird jedoch auch dieser Vorteil eingeschränkt. Es wird deshalb von der EU-Kommission erwogen, diese Länder dafür zu kompensieren und ihnen zusätzliche Entwicklungshilfe zukommen zu lassen. Allerdings hätten diese Zahlungen den Beigeschmack eines „Freikaufes“ der EU für die nicht vollständige Liberalisierung ihres Zuckermarktes. Erst der Abbau aller Handelsbeschränkungen würde deshalb den Entwicklungsländern die größten Vorteile bringen.

Hier stellt sich nun die Frage nach der intra- und intergenerationellen globalen Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der Weltwirtschaftsordnung und ihren Akteuren, denn die WTO-Streitschlichtung hat bisher nicht zu einem Abbau der Machtungleichgewichte geführt. Die Welthandelsordnung anerkennt zwar formell das Prinzip der

souveränen Gleichheit der Staaten, ihre konsensorientierten Entscheidungsverfahren können aber kaum als demokratisch gelten. Entsprechende Verfahren sind für ärmere Länder meist zu aufwendig und die Erhebung von Strafzöllen kann sich für kleine Volkswirtschaften kontraproduktiv auswirken, während umgekehrt eine reiche Klägerpartei Strafzölle recht beliebig verhängen kann (Marti 2005, 116). Zentral ist daher die Pflicht zur global distributiven Gerechtigkeit auch sozialer und wirtschaftlicher Güter, ihrer gemeinwohlorientierten, normativen und ordnungspolitischen Rechtsetzung sowie der Anwendung der universell gültigen Menschenrechte auch außerhalb von Staatsgrenzen in der Weltgesellschaft. Dies setzt Good-Governance-Strukturen ohne Exklusionsgrenzen innerhalb international agierender Kooperationen und Institutionen zum kollektiven Vorteil aller voraus. Dabei müssten nach dem Differenzprinzip den am wenigsten Begünstigten die größtmöglichen Vorteile eingeräumt werden (vgl. Rawls 1971), ohne dabei das entwicklungspolitische Paradigma der Hilfe zur Selbsthilfe außer Acht zu lassen. Die bisherige Nichterfüllung einer gerechten Weltwirtschaftsordnung hat so letztlich auch zum Scheitern der Doha-Runde der WTO geführt.

Didaktische Perspektiven und die Methode der Fallstudie

Die Thematik der EU-Zuckermarktreform weist enge Bezüge zur ökonomischen und entwicklungspolitischen Bildung auf und beleuchtet eine Gerechtigkeitslücke im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen. Sie setzt Kenntnisse der Weltwirtschaftspolitik voraus, bleibt jedoch in Verbindung mit dem Grundnahrungsmittel Zucker auch im Nahbereich gut nachvollziehbar. Gerade ein alltägliches Lebensmittel wie Zucker bietet vielfältige didaktische Perspektiven des forschenden Lernens, indem es regionale Aspekte im globalen Maßstab spiegelt und umgekehrt (vgl. Schroedel@ktuell 2005). Die Methode ist Lernstrategie, Lehrstoff und Medium zugleich und geeignet, den komplexen Sachverhalt in Verbindung zwischen Globalität und Lokalität zu analysieren (vgl. Brunold 2007, 148-156).

So besitzt der 2007 von der Kultusministerkonferenz (KMK) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) herausgegebene Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung den Anspruch, Kriterien für die Auswahl von Themenbereichen anzubieten, die im Rahmen der Bildung für nachhaltige Entwicklung die Konstruktion von Lernsituationen und den Erwerb von Kompetenzen erleichtern sollen (KMK & BMZ 2007, 61). Die Bereiche sollen u.a.

- das für den Lernbereich relevante Orientierungswissen repräsentieren,
- die Multidimensionalität des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung abbilden,

- einen lebensweltlichen Bezug sowie eine globale Weltsicht ermöglichen.

Die Spanne umfasst dabei Themen wie „Waren aus aller Welt: Produktion, Handel und Konsum“, „Landwirtschaft und Ernährung“, „Globalisierung von Wirtschaft und Arbeit“ sowie „Armut und soziale Sicherheit“. Als Auswahl- und Gestaltungskriterien werden u.a. die Ermöglichung von Perspektivenwechseln, der Anschluss an Lernprozesse in interdisziplinären Kontexten und Fächerverbänden sowie die Begünstigung von selbstorganisiertem Lernen durch handlungsorientierte Methoden wie dem Planspiel (vgl. BMZ 2007) oder der Fallstudie empfohlen. Die den Bereichen zugeordneten Kompetenzen (KMK & BMZ 2007, 64) zielen auf Aspekte wie „Informationsbeschaffung und -verarbeitung“, „Analyse des globalen Wandels“, „Solidarität und Mitverantwortung“, „Verständigung und Konfliktlösung“ sowie auf „Handlungsfähigkeit im globalen Wandel“. Deziert schlägt der Orientierungsrahmen innerhalb des Themenspektrums „Waren aus aller Welt: Produktion, Handel und Konsum“ das Fallbeispiel „Zucker“ vor, verbunden mit den Unterpunkten „Agrarsubventionen, Zuckerrübenanbau, Zuckerrohranbau, Handelsschranken“ (KMK & BMZ 2007, 115).

Die Struktur der Fallstudie beruht darauf, dass Lernende mit einem möglichst aus der Alltagswelt gewonnenen Problem konfrontiert werden, dieses kontrovers diskutieren, nach alternativen Lösungen suchen, sich für eine Alternative entscheiden, diese begründen und schließlich mit der in der Realität getroffenen Entscheidung vergleichen (Kaiser/Kaminski 1999, 137). Durch die Bearbeitung und Auswertung des Fallmaterials sollen so eigene Entscheidungskompetenzen ermöglicht, Werthaltungen präsentiert bzw. verteidigt sowie deren Konsequenzen beurteilt werden können (Brunold 2007, 153).

Unter diesen Voraussetzungen werden idealiter Arbeitsweisen der sozialwissenschaftlichen Analyse erlernt sowie Kategorien, Begriffe und Strukturen erkannt, die auf rationale und partizipative Auseinandersetzung mit der sozialen Umwelt vorbereiten. Ziel ist es, durch die Bearbeitung von als exemplarisch zu geltenden Einzelfällen zu verallgemeinerungsfähigen Aussagen – also zu induktiven Schlussfolgerungen – sowie zur eigenen Urteilsbildung zu gelangen. Die Fallarbeit verlangt weiter, dass v.a. das Erfahrungswissen und die Alltagstheorien der Lernenden hierbei wirksam werden und zur Entscheidungsfindung beitragen sollen. Das Verlaufsschema der Fallstudie kann wie folgt gegliedert werden (s. Tabelle S. 152).

Die Fallstudie soll die didaktischen Perspektiven einer gerechten Weltwirtschaftsordnung sowie die Frage der Gestaltbarkeit der wirtschaftlichen Globalisierung aufzeigen. Um die komplexen Auswirkungen der Reform der ZMO untersuchen zu können, bietet sich die Analyse der kontroversen Haltungen der an der Neugestaltung

Hinführung zum Thema und Konzeption realer Fragestellungen	Am 24.11.2005 wurde die ZMO der EU geändert. Besteht nun für die Länder des Südens eine verbesserte Möglichkeit, im Rahmen der Welthandelsordnung der WTO Zucker in die EU zu exportieren?
Folgen und Konsequenzen durch die ZMO der EU	Wenn Länder des Südens ihre Schulden nicht mehr bezahlen können und in Armut versinken – was dann? Bestehen Chancen für eine gerechte Weltwirtschaftsordnung oder drohen Gefahren einer weiteren Abspaltung der „Dritten Welt?“
Recherche nach Quellenmaterial sowie Abfolge der Arbeitsschritte mittels eines Portfolios	
Fragestellungen zum Thema	Zucker ist aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Man findet ihn verstärkt in Marmelade, Schokolade, Coca-Cola etc. Sein Konsum ist zu einer Selbstverständlichkeit, aber auch zu einem Gesundheitsproblem geworden. Die Abschottung der EU-Agrarmärkte hat aber gerade bei diesem Produkt die Frage nach einer gerechten Weltwirtschaftsordnung aufgeworfen. Zucker kann in den Ländern des Südens viel billiger hergestellt werden und wäre daher auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig. Besteht durch eine neue ZMO für die Länder des Südens die Chance, im Rahmen einer reformierten Welthandelsordnung Zucker in die EU zu exportieren? Wenn Länder des Südens ihre Landwirtschaftsprodukte nicht zu fairen Preisen auf dem Weltmarkt verkaufen und damit u.a. ihre Schulden nicht mehr bezahlen können – was dann?
Einführung in die Methode der Fallstudie	Der Ablauf der Gruppenarbeiten, der Zeithorizont für die Bearbeitung der Quellen und Auswertung des Fallmaterials sowie die Anforderungen an die Präsentation der Ergebnisse und einen Entscheid werden erläutert.
Themenbearbeitung und Urteilsbildung zur Entscheidung	Arbeitsgruppen werden gebildet, Fragestellungen analysiert, Arbeitspläne erstellt und Texte bearbeitet. Gruppendiskussionen finden statt, Präsentationen werden vorbereitet und Gruppensprecher bestimmt.
Dokumentation der Arbeitsergebnisse	Die Arbeitsergebnisse werden in Gruppen – z.B. durch Vorträge oder Poster – vor dem Plenum präsentiert. Bei einem realen Fall konnten sich diese vor Ort informieren und Experteninterviews führen.
Erstellung einer Dokumentenmappe (CD)	Die zur Bearbeitung der Fragestellungen geeigneten Materialien werden systematisiert. In der Gruppe wird entschieden, was von Relevanz ist.
Erarbeitung des Gruppenentscheids	Der Gruppenentscheid enthält die bearbeiteten Quellen, eine Zusammenfassung, persönliche Lösungsvorschläge sowie die Begründungen.

beteiligten Akteure an.¹ Dies setzt eine differenzierte Betrachtung deren unterschiedlicher Standpunkte voraus. Hierzu eignen sich v.a. Vergleiche der Positionen internationaler Nichtregierungsorganisationen (z.B. Oxfam), der EU (Parlament, Kommission und

Ministerrat), der zuckerverarbeitenden Industrie (Zuckerrübenanbauer) und der Verbraucher, der Klägerstaaten vor der WTO (Brasilien, Thailand und Australien) sowie nicht zuletzt auch der AKP-Staaten und der LDCs.

Anmerkung

- 1 Die Materialien sind unter www.philso.uni-augsburg.de/de/lehrtstuehle/didsozialk/Lehrerfortbildung/ (M 1 bis M 8) eingestellt.

Literatur

- BMZ 2007: Globalisierung in der Zuckerdose. DVD Nr. 014, Bonn.
- Brunold, A. 2007: Fallstudie. In: Lange, D./Reinhardt, V. (Hrsg.): Basiswissen Politische Bildung. Handbuch für den sozialwissenschaftlichen Unterricht, Bd. 6, Baltmannsweiler, S. 148-156.
- Buntzel-Cano, R. 2005: Die Zuckermarktordnungsreform in der EU. Auswirkungen auf die Entwicklungsländer in der südlichen Hemisphäre. In: Lange, J. (Hrsg.): Zucker: Markt oder Ordnung? Die Reform der EU-Zuckermarktordnung, Rehburg-Loccum, S. 97-105.
- Elliesen, T. 2005: Reform der EU-Marktordnung rückt näher. In: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 46 Nr. 12, Bonn.
- Frohberg, K. 2005: Auswirkungen der EU-Zuckermarktreform auf die Entwicklung in der südlichen Hemisphäre. In: Lange, J. (Hrsg.): Zucker: Markt oder Ordnung? Die Reform der EU-Zuckermarktordnung, Rehburg-Loccum, S. 107-121.
- Kaiser, F.-J./Kaminski, H. 1999: Methodik des Ökonomie-Unterrichts. Grundlagen eines handlungsorientierten Lernkonzepts mit Beispielen, Bad Heilbrunn.
- KMK & BMZ 2007: Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für Nachhaltige Entwicklung, Bonn.
- Kosch, S. 2006: Zoff um Zucker. Ein süßer Stoff und die Globalisierung, Berlin.
- Marti, U. 2005: Globale distributive Gerechtigkeit. Was heißt Verteilung? In: Angehrn, E. (Hrsg.): Globale Gerechtigkeit und Weltordnung. Studia Philosophica Vol. 64, Basel, S. 103-119.
- Mense, U.: Der Kampf ums weiße Gold. WTO will EU-Zuckermarktordnung prüfen. In: www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/447469/ vom 12.12.2005.
- Oxfam-Hintergrundpapier 2004: Eine süßere Zukunft? Wie eine Reform der EU-Zuckerpolitik zur Armutsbekämpfung im südlichen Afrika beitragen kann, Nr. 70, Berlin.
- Rawls, J. 1971: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M.
- Schroedel@ktuell Wirtschaft 2005: Marktwirtschaft für die Zuckerrübe. In: www.schroedel.de, Braunschweig.
- Schmidt, E. 2005: Reformiert oder deformiert? Auswirkungen der Reform auf die Bundesrepublik. In: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Bonbon oder bittere Pille? Die Reform der EU-Zuckermarktordnung. AKP-Staaten und Bundesrepublik zwischen Interessen und Interessenpolitik, Bonn. www.ec.europa.eu/agriculture/capreform/sugar/infopack_en.pdf
www.zuckerwirtschaft.de