

DIE ZEIT

01/2004

ZUCKER

Rohr gegen Rübe

Um die Zuckerproduktion tobt ein weltweiter Verteilungskampf. Europas Agrarpolitiker halten den Preis künstlich hoch

Von Fritz Vorholz

Jan Kirsch für einen rheinischen Karnevalisten zu halten, nur weil ihn manche als personifizierte Rübe bezeichnen, wäre ein etwas vorschnelles Urteil. Der Landwirt aus Kerpen bei Köln gehört ganz im Gegenteil zu den Weisen seiner Zunft. Schließlich hat er schon vor vielen Jahren erkannt, dass die Zuckerrübe nicht nur gehegt und gepflegt werden will, wenn sie den Bauern zu einem ordentlichen Einkommen verhelfen soll; Kirsch weiß auch genau, dass die kegelförmige Frucht nur dann auf deutschen und anderen europäischen Äckern gedeiht, wenn sie vor billigem Zuckerrohr geschützt wird, das in vielen tropischen Ländern heranreift. Dem Rübenschutz hat sich der hoch gewachsene 63-Jährige deshalb ebenso verschrieben wie der Rübenzucht auf seinen eigenen Äckern.

Eine kleine Stube auf seinem inmitten von Rübefeldern gelegenen Hof, ausgestattet unter anderem mit einem handgemalten Rübengemälde und einer Flasche Rübenschnaps, dient Kirsch als Denkzentrale. Von dort stürzt sich der Verbandschef aller rheinischen Rübenaubauern, der Vorsitzende des Vereins sämtlicher fünf deutschen Rübenaubauverbände und Vizepräsident des Internationalen Verbandes Europäischer Rübenaubauern in den globalen Kampf, der um die „Königin der Feldfrüchte“, wie Kirsch gern sagt, entbrannt ist.

Tatsächlich hat es die Rübe zum Zankapfel der großen Politik gebracht. Genauer ist es eine Rechtsakte aus Brüssel, die Anlass hitziger Debatten rund um den Globus ist; sie trägt die Nummer 1260/2001 und heißt „Gemeinsame Marktorganisation für Zucker“. Um dieses 31-seitige Gesetz nebst sieben Anhängen tobt Streit zwischen reichen Rübenaubauern und armen Rohrnationen, zwischen Zuckerproduzenten und Zuckerverbrauchern, zwischen Leuten wie Jan Kirsch und beispielsweise Tobias Bachmüller, dem Chef von Katjes. Ebenso wie die Hersteller von Limonade, Schokoweihnachtsmännern oder Printen würde er den Zucker für seine Fruchtgummis und Lakritzkatzen gern billig einkaufen, was ihm das europäische Rübereglement aber verwehrt. Statt für rund 180 Euro, den Weltmarktpreis für eine Tonne Zucker, muss Bachmüller das süße Zeug deshalb für 720 Euro einkaufen. Bachmüller findet, das sei ein Skandal – genauso wie die brasilianischen Zuckerhersteller, die ihren Stoff gern billig an ihn verkaufen würden. De facto werden sie ihren Zucker in Europa aber nicht los.

Schuld daran sind Quoten und Mindestpreise, Produktionsabgaben und Ergänzungsabgaben, Ausfuhrerstattungen und Exportverpflichtungen, Zölle und Sonderzölle, Präferenzregeln und Sonderpräferenzregeln – ein filigranes Geflecht von Bestimmungen, mit denen Europas Agrarpolitiker hiesige Rübenaubauern und Zuckerfabrikanten vor Konkurrenz verschonen. Sogar die Rübe selbst, *Beta vulgaris*, haben sie der Logik ihrer Marktordnung geopfert; die gemeine Rübe kennt das Regelwerk nicht einmal. Stattdessen wachsen in Europa laut Zuckermarktordnung ausschließlich A-, B- und C-Rüben. Biologisch sind sie identisch, ökonomisch betrachtet vollkommen verschieden.

Selbst mancher Rübenbauer findet, das sei „der helle Wahnsinn“.

Wahnsinn im Dienst der Rübe: A-Rüben werden zu A-Zucker, dessen Absatz Europa zu hohen Preisen garantiert; dafür müssen die Zuckerfabriken A-Rüben teuer einkaufen. B-Zucker ist mit einer weniger großzügigen Preisgarantie ausgestattet; entsprechend billiger sind B-Rüben. Zucker und Rüben, die weder der Kategorie A noch B angehören, tragen das Initial C. C-Zucker setzt die Zuckermarktordnung gnadenlos der Konkurrenz des Rohrzuckers aus. Ohne Staatsstütze muss er exportiert werden – während der Export jener Chargen A- und B-Zuckers, die in Europa keinen Käufer finden, subventioniert wird. Mit der Welthandelsorganisation WTO haben die hiesigen Zuckerpolitiker bis auf die Stelle hinterm Komma vereinbart, wie viel des teuren Vorzugszuckers sie ausführen – und wie viel sie sich das kosten lassen dürfen: maximal 499,1 Millionen Euro pro Jahr. Vor fremdem Zucker schützen sich die Europäer derweil mit Zöllen in Höhe von mehr als 500 Euro pro Tonne. Alles klar?

Das ABC der Rüben machte teuren europäischen Zucker jedenfalls zu einem Exportschlager – und 56 Zuckerunternehmen sowie rund 270000 Rübenbauern reich. Das Einkommen dieser Minderheit, 4 Prozent aller Landwirte, liegt um das 1,7fache über dem der übrigen Betriebe. Wer keine Lizenz zum Rübenanbau hat, blickt deshalb neidisch auf die Kollegen Rübenbauern.

Selbstverständlich war es nicht Napoleon Bonaparte, der die ebenso perfekten wie profanen Rübenschutzregeln ersann. Gewissermaßen hat der französische Kaiser und Artillerieoffizier vor fast 200 Jahren aber doch die Grundlage dafür gelegt, als er 1806 seine gegen England gerichtete Handelsblockade, die Kontinentalsperre, verhängte. Bis dahin war Zucker Gegenstand eines traurig-berühmten Dreieckshandels: Engländer und Spanier versilberten in Afrika Waffen und Glasperlen, um mit dem Erlös Sklaven zu kaufen. Die tauschten sie in Westindien gegen Rohrzucker. Damit und mit Rum bepackt, kehrten ihre Schiffe nach Europa zurück, wo sich begüterte Bürger an den Kolonialwaren labten. Als wegen Napoleons Kontinentalsperre plötzlich der Zuckernachschub fehlte, schlug die Stunde der Rübe. Glücklicherweise war es kurz zuvor dem Berliner Naturforscher Franz Carl Achard gelungen, der Knolle das weiße Gold abzugewinnen. Fortan wuchs und gedieh die Rübe in Europa meist unter staatlicher Obhut – dank des Wirkens ihrer Lobby bis heute.

„Wir sind die Besten.“ Jan Kirsch, der Oberlobbyist, ist durchaus zufrieden mit sich und seinen Mitstreitern. Ein Beamter der Brüsseler EU-Kommission bestätigt deren Leistung. „Die stehen jeden Tag bei uns auf der Matte“, sagt er.

Im Landwirtschaftsministerium an der Bonner Rochusstraße sitzt Cord Husemeyer. Zwar weist er den Titel Zuckerpapst weit von sich. Es ist aber kein Geheimnis, dass sich nur wenige so gut mit der Marktordnung auskennen wie er. Husemeyer, der in den vergangenen Jahren mit ansehen musste, wie der Schutz für Getreidebauern oder Rindfleischerzeuger Stück für Stück dem Glaubensbekenntnis des freien Welthandels geopfert wurde, ist sogar richtig stolz auf sie. Und er hält das für Laien schwer verdauliche Regelwerk für simple Materie.

Immerhin, auch um die vermeintlich einfachen Dinge des Lebens muss sich jemand kümmern – und das tut der Ministerialrat gemeinsam mit seinen Kollegen aus den anderen europäischen Agrarministerien und mit Monsieur Gazagnes, der bei der EU-Kommission in Brüssel Dienst für die Rübe schiebt. Während sich Millionen Europäer morgens nichtsahnend ein paar Löffel Zucker in ihren Kaffee schütten, drehen Husemeyer & Co also womöglich schon an den Stellschrauben der Zuckermarktordnung: deklarieren ein paar hundert Tonnen A- und B-Zucker zu C-Zucker um und machen sich Gedanken über die Höhe der B- und der so genannten Ergänzungsabgabe. Die treiben sie bei der Zuckerindustrie und bei den

Rübenbauern ein, um mit dem Geld den Export des teuren europäischen Zuckers, Sorte A und B, zu fördern. Husemeyer findet übrigens, das sei eine besonders geniale Facette der Zuckermarktordnung: Die Steuerzahler koste sie keinen Cent.

Das Finanzgebaren der EU prüft der Europäische Rechnungshof. Zum Leidwesen der Agrarpolitiker lassen es sich die Luxemburger Prüfer nicht nehmen, ab und zu auch jene Vorschriften zu begutachten, welche die Brüsseler Kommission für allerlei sehr spezielle Produkte ersonnen hat: für Bananen beispielsweise, für Trockenfutter, für Kartoffelstärke – und eben auch für Zucker. Die Zuckermarktordnung prüften die Rechnungsprüfer zuletzt Anfang 2001 ausführlich, mit einem niederschmetternden Ergebnis. Sie mache Europa ärmer, steht in ihrem Bericht. Und zwar um 6,5 Milliarden Euro pro Jahr, überschlägig gerechnet. So viel könnten Europas Verbraucher sparen, wenn die Zuckermarktordnung sie nicht zum Kauf des teuren europäischen Zuckers zwänge.

Jan Kirsch hat das Kalkül des Rechnungshofes mit einigem Unbehagen zur Kenntnis genommen. Jahrelang war die Zuckermarktordnung eine Bastion, wagte niemand, an ihren Grundfesten zu rütteln. Nun aber drohen jene die Oberhand zu gewinnen, die sie respektlos auf den Müllhaufen der Geschichte werfen, „zerstören“ wollen, wie Kirsch sagt: Coca-Cola und Konsorten, Zuckerbarone aus Brasilien und Südafrika, ahnungslose Freihandelstheoretiker. Ihr Verlangen hat selbst den europäischen Agrarkommissar Franz Fischler infiziert, der die Zuckerwirtschaft bisher vor allen Agrarreformen verschonte – nun aber über die Lockerung der Marktordnung mit sich reden lassen will. Die europäische Zuckerwirtschaft, hat er wissen lassen, müsse bald „zu einem großen Teil auf Ausfuhrerstattungen und hohe interne Stützung verzichten“.

Um das Schlimmste zu verhindern, sucht Kirsch neuerdings häufiger noch als sonst den Kontakt zu dem österreichischen Kommissar. Ebenso wie zu dem Franzosen Joseph Daul, dem Vorsitzenden des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments, der glücklicherweise im Elsass selbst Rüben anbaut und deshalb viel Verständnis für Kirschs Sorgen hat. „Einige gute Gespräche“, sagt Kirsch, habe er auch schon mit Matthias Berninger geführt, dem Staatssekretär im hiesigen Landwirtschaftsministerium. Bärbel Höhn, die nordrhein-westfälische Landwirtschaftsministerin, zählt er ebenfalls zu seinen Verbündeten. Der Grünen imponiere, dass europäischer Rübenzucker, im Gegensatz zu Rohrzucker, nicht umweltbelastend um die halbe Welt gekarrt wird, bevor er beim Verbraucher landet.

Gäbe es in Europa einen Zuckerbaron, er hieße Theo Spettmann, lenkt er doch die Geschicke des größten Zuckerimperiums der Welt: der Mannheimer Südzucker AG. Weil es Zuckerbarone aber nur anderswo gibt, ist Spettmann einfach nur Vorstandssprecher eines Konzerns, dem 54 Zuckerfabriken gehören, dessen Aktien mehrheitlich im Besitz von Rübenbauern sind und der über die Lizenz verfügt, mehr als ein Fünftel allen europäischen Quotenzuckers zu erzeugen. Wenn Spettmann sagt, Zucker sei „ein Stück Lebensqualität“, könnte das durchaus missverstanden werden.

Wie der Rübenbauer Kirsch kennt auch der Manager Spettmann selbstverständlich sämtliche Einwände gegen die Zuckermarktordnung – und glaubt, sie alle entkräften zu können. Billigerer Zucker? Sechs, sieben Kilo kauft jeder Deutsche, pro Päckchen oft für weniger als einen Euro. Soll doch niemand glauben, auch nur ein einziger Verbraucher würde glücklich, könnte er Zucker billiger erstehen. Billigere Limo, billigere Lakritzkatzen? Soll doch niemand glauben, Cola & Co reichten günstigere Zuckerpreise an die Kundschaft weiter. Spettmann fand sogar wohl reputierte Gutachter, die ihm das bescheinigten. Auf nicht mehr als zwei Cent pro EU-Bürger belaufe sich der von der Marktordnung verursachte Wohlfahrtsverlust, heißt es in der druckfrischen Expertise, die das Mannheimer

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung für Spettmann anfertigte. Zwei Cent!

Tief im Süden des Indischen Ozeans liegt der kleine Inselstaat Mauritius. Die 1,2 Millionen Mauritier leben von der Textilindustrie, vom Tourismus – und vom Zuckerrohr. Ein Viertel seiner Deviseneinnahmen verdient das Land mit dem Export von Zucker, ausgerechnet auf den so perfekt abgeschotteten europäischen Markt.

Tatsächlich lässt Europa eine Hand voll Staaten, ehemalige Kolonien, an den Segnungen seiner Zuckermarktordnung teilhaben. Insgesamt 1,3 Millionen Tonnen Rohrzucker dürfen Mauritius, die Fidschi-Inseln, Jamaika, Swasiland und ein paar andere Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (so genannte AKP-Staaten) in der Europäischen Union verkaufen – zu den hohen europäischen Garantiepreisen. Ein schönes Geschäft. Weil es in Europa aber schon genug eigenen Rübenzucker gibt, führen die Europäer den teuer eingekauften AKP-Zucker gleich wieder aus. Das gelingt ihnen allerdings nur, wenn sie den Reexport subventionieren. Jährlich rund 800 Millionen Euro kostet das Geschäft über Bande, das die AKP-Länder zu Verbündeten der hiesigen Rübenbauern und der Zuckermarktordnung machte – dank der speziellen Variante von Entwicklungshilfe.

Jan Kirsch findet das vollkommen in Ordnung. Weniger Verständnis hat er allerdings dafür, dass die europäischen Entwicklungspolitiker es mittlerweile 49 besonders armen Ländern, den Least Developed Countries (LDC), erlauben, nach und nach immer mehr Zucker zollfrei nach Europa zu liefern – bis von 2009 an sämtliche Hürden schwinden sollen. Obendrein dürfen die Balkannationen schon heute ihren Zucker auf dem EU-Markt zollfrei verkaufen; nur weil die europäische Betrugsbekämpfungsbehörde namens OLAF einem merkwürdigen Karussellhandel auf die Spur kam, müssen Serbien und Montenegro vorerst auf das lukrative Geschäft verzichten. Die beiden Länder sollen billigen Zucker auf dem Weltmarkt besorgt und ihn teuer in der EU verkauft haben.

Irgendwann jedoch wird der Bann über den Balkanzucker wieder fallen. Gemeinsam mit dem LDC-Zucker wird er der hiesigen Rübe dann zusetzen. „Jede Tonne, die reinkommt, verdrängt unseren Zucker“, sagt Kirsch. Ihm dräut bereits das „Ende der europäischen Zuckerwirtschaft“ – weshalb er darauf drängt, den Import von jedem Kilogramm Zucker mengenmäßig zu begrenzen: „Quoten für alle.“ Ein Weltzuckerregime.

Mit großem Interesse beobachtet der brasilianische Präsident Luiz Inácio Lula da Silva, was in Europa über den Zucker gedacht und geredet wird. Nirgendwo auf der Erde wird so viel Zucker so billig hergestellt wie in Brasilien – in Europa ist er jedoch unerwünscht: Keine Präferenz, keine Sonderpräferenz. Dem Rohr falle der Urwald zum Opfer, heißt es, das Rohr werde von Kinderhand geschnitten. Falsch ist das nicht. Und dennoch schmerzen die Importhindernisse jemanden wie Lula, der angetreten ist, Armut und Hunger in dem südamerikanischen Land zu bekämpfen. Mehr Zuckererlöse würden ihm dabei helfen.

Nun hat sich Lula entschlossen, die europäische Zuckermarktordnung zu beklagen, nicht deren Kern zwar, aber doch zwei wichtige Details: Den subventionierten Export des AKP-Zucker soll die Welthandelsorganisation für unzulässig erklären – ebenso wie die nichtsubventionierte Ausfuhr europäischen C-Zuckers. Die sei den Zuckerunternehmen nur möglich, weil sie am A- und B-Zucker prächtig verdienen.

Jan Kirsch beschleichen übrigens mulmige Gefühle, wenn er an die brasilianische Beschwerde denkt. Scheint so, als würde die Rübe – 700 Gramm, vier Fünftel Wasser – noch für viel Streit sorgen. Schon bald.