

© Schwerpunkt »Landwirtschaft für Europa«

## Zuckerkonzerne kontra Rübenbauern

Zuckermarkt und Rübenanbau in existenzieller Krise

von Eckehard Niemann

*Ende 2017 endete die EU-Zuckermarktordnung. Sie hatte seit 1968 mit Mengen- und Angebotsbegrenzungen sowie Mindestpreisen und Außenschutz den europäischen Zuckermarkt eingehegt. Die sich anschließenden harten und langwierigen Verhandlungen zwischen der hoch konzentrierten Zuckerindustrie und den Rübenanbauverbänden zeigten die tiefen Interessensgegensätze, sind doch Übermengen und niedrige Rübenpreise zum wichtigen Instrument der Zuckerindustrie geworden, um weitere Konkurrenten aus dem Markt zu drängen. Weitere Herausforderungen zeigen sich auf dem zuckergesättigten EU-Binnenmarkt. Verbote im chemischen Pflanzenschutz und Resistenzen machten eigentlich eine gründliche Revision der Fruchtfolgen und damit einen »naturnäheren« Anbau notwendig. Dieser wiederum müsste durch einen politisch-ordnungsrechtlich gesetzten Rahmen abgesichert werden. Nachfolgender Beitrag plädiert für solch einen »echt-integrierten« Anbau, verbunden mit Mengenregulierung und Außenschutz, und fordert hierzu eine bessere Zusammenarbeit der Verbände.*

Auf Beschluss des EU-Agrarrats endeten im September 2017 die Quoten und Mengenbegrenzungen und auch die Mindestpreise für Zucker und Zuckerrüben (und Zuckersirup – Isoglukose). Trotz andauernder Lobbybemühungen von Zuckerverwendern und Zuckerhändlern blieb jedoch der Außenschutz gegenüber dem Weltmarkt erhalten. In Krisenfällen und bei »Marktstörungen« kann die EU – bei Unterschreitung eines »Referenzschwellenwerts« (400 Euro je Tonne Zucker) – allerdings Beihilfen für die private Lagerhaltung der Zuckerfabriken und »Sofortmaßnahmen« beschließen.

### Die bisherige Zuckermarktordnung

Der Zucker- und Zuckerrübenmarkt der EU wurde seit 1968 durch die Zuckermarktordnung (ZMO) geregelt. Ihre Kernelemente: eine Mengen- und Angebotsbegrenzung durch Zucker- und Rübenquoten (und auch für die konkurrierende Isoglukose), garantierte Mindestpreise für Zucker und auch Zuckerrüben, Außenschutz gegenüber dem Weltmarkt durch Einfuhrzölle, Lieferrechte für Landwirte. Zuckermengen oberhalb der Quote mussten von den Zuckerkonzernen auf eigene Rechnung auf dem Weltmarkt abgesetzt werden.

Die EU verpflichtete sich zur zollfreien Einfuhr von bestimmten Zuckermengen zu den EU-Festpreisen aus den »AKP-Staaten« (Afrika, Karibik, Pazifik). 2001 erlaubte ein Abkommen zwischen der EU und den 50 am wenigsten entwickelten LDC-Ländern (*least developed countries*) diesen Ländern, ihre Erzeugnisse (außer Waffen) zollfrei in die EU zu exportieren, was aber bei den später abgesenkten EU-Mindestpreisen für diese Länder relativ unattraktiv wurde.

2006 wurde die ZMO der EU verändert als Folge einer Klage Brasiliens und anderer Zuckerexporteure bei der Welthandelsorganisation (WTO) und unter dem Druck der zuckerverwendenden Süßwaren-, Backwaren- und Getränkebranche. Der Mindestpreis für die Zuckerrübenanbauer wurde um 40 Prozent abgesenkt. Länder wie Brasilien und Indien erhielten unabhängig von Umwelt- oder Sozialstandards zollbegünstigte Einfuhrkontingente für Zucker. Die GATT-Handelsregelungen begrenzten und beendeten später die Weltmarktexporte von EU-Zuckerherstellern und auch die staatlichen Exportsubventionen. Für die Reduzierung der EU-Zuckerquoten (in Deutschland 2007/2008 um 21 Prozent) zahlte die EU den Zuckerfabriken Entschädigungen. Der drastische Rückgang der Quoten und – damit verbunden – der Anbauflächen wurde aber in den Fol-

gejahren kompensiert durch eine massive Steigerung der Hektarerträge.

### **Expansionspläne der Zuckerkonzerne für den Weltmarkt**

Gleichzeitig fielen ab dem 1. Oktober 2017 alle Beschränkungen für Exporte der EU-Zuckerindustrie auf den Weltmarkt weg. Die Zuckerbranche, die zunächst einen Abbau der ZMO zu verhindern und zu verzögern gesucht hatte, stellte diese Exportmöglichkeiten nun als große Chance auch für die Rübenanbauer dar. Nach einer »Durststrecke« und trotz möglicher Durchschläge der Weltmarktpreisschwankungen auf den EU-Binnenmarkt seien, so das Argument der Zuckerindustrie, die guten Weltmarktaussichten wegen des weltweit zunehmenden Zuckerverbrauchs unbedingt zu nutzen.

Trotz großer Besorgnis und Skepsis folgten die Verbände der Rübenanbauer schließlich diesen Prognosen und Verheißungen der Manager der immer riesigeren fusionierten Zuckerkonzerne. Die Alternative, den weiter bestehenden Zollaußenschutz zu nutzen, um durch eine Beschränkung der Erzeugung auf den EU-Binnenbedarf – unabhängig von allen Verwerfungen auf dem Weltmarkt – gute Erzeugerpreise zu sichern, kam in ihrer Globalisierungspropaganda überhaupt nicht zum Zuge.

Stattdessen heizten die Zuckermanager mit Blick auf Weltmarktexporte bereits vor 2017 die massive Ausdehnung der Rübenanbauflächen an und boten Rübenbauern dreijährige Abnahmeverträge mit gerade noch kostendeckenden Rübenpreisen an. Langwierige und harte Verhandlungen mit den Rübenbauerverbänden, denen die EU das Sonderrecht zu solchen Verhandlungen über Lieferverträge und auch Branchenvereinbarungen zugestanden hatte, fanden statt. Es zeigten sich dabei deutlich die Interessensgegensätze zwischen Management bzw. Aktionären der Zuckerkonzerne einerseits und Rübenlieferanten andererseits.

Absehbar ist, dass wenn diese bisherigen Lieferverträge zwischen Zuckerfabriken und Rübenbauern auslaufen, eine weitere ruinöse Preissenkung der Rübenpreise stattfinden wird: Die von den Zuckerkonzernen gepushten Überschussmengen, die auf dem Weltmarkt nicht oder nur unrentabel absetzbar sind, drücken auf die inländischen Preise. Zudem sind niedrige Rübenpreise nach Ende der Marktordnung zu einem wichtigen strategischen Werkzeug im gegenseitigen Wettbewerb und im Verdrängungswettbewerb der Konzerne geworden. Dies wird die »Partnerschafts«-Propaganda zwischen Rübenbauerverbänden und »ihren« Fabriken massiv in Frage stellen. Europäische Rübenbauern stellten bereits 2017

bei ihrer Tagung im französischen Chantilly fest, dass es ein gerechtes Risiken-Nutzen-Gleichgewicht zwischen Anbauern und Zuckerunternehmen in vielen Regionen nicht mehr gebe.<sup>1</sup>

### **Der Zuckerweltmarkt: Überproduktion und Preisdruck**

Auf dem Weltmarkt für Zucker gibt es einen kontinuierlichen Verbrauchszuwachs von jährlich etwa zwei Prozent. Dieser Zuwachs findet nicht in der EU oder anderen Industrieländern statt, wohl aber in Asien und Afrika infolge Bevölkerungs- und/oder Einkommenswachstum. Dieser Nachfrage von derzeit etwa 175 Millionen Tonnen steht ein stark schwankendes und strukturell überhöhtes Angebot an Nahrungszucker gegenüber. Nicht nur Wetterentwicklungen führen zu Angebotsschwankungen, sondern auch die vom Ölpreis abhängigen Mengen des zu Ethanol verarbeiteten Zuckers. Man spricht zudem von einem Marktschwankungszyklus wegen der verzögerten und oft überproportionalen Reaktionen der Produzenten auf die Preisschwankungen. Diese sind besonders ausgeprägt im Rohrzuckeranbau aufgrund der mehrjährigen Kulturen. Generell aber steht der Weltzuckermarkt seit Jahren unter dem Dauerdruck einer Ausweitung der Anbauflächen vor allem für Rohrzucker. Dieser bestreitet mittlerweile 80 Prozent des Zuckerangebots.

Die fünf größten Erzeugungsländer für Zucker (sie vereinigen 60 Prozent der Weltzuckerproduktion) sind Brasilien als Hauptexporteur, zunehmend auch Indien, die EU, Thailand sowie China. Hinzu kommen die USA, Pakistan, Russland, Mexiko und Australien sowie die Ukraine und die Türkei. Hauptimportländer bleiben China, Indonesien, die USA sowie die für EU-Exporte besonders bedeutsamen Regionen Afrika und Mittlerer Osten. Die Produzenten einiger Länder (wie Pakistan und Ukraine) haben wegen der niedrigen Weltmarktpreise ihre früheren Zuckerexportmengen zurückgefahren und sich auf andere Ackerbaukulturen verlegt.

Alle Haupterzeugungsländer – mit Ausnahme der EU – geben der Zuckerindustrie massive Preisstützungen und Exportsubventionen. Als Folge davon sind, auch wegen der strukturellen Überproduktion und des günstigen Wetters in einigen Ländern, die Zuckermengen 2018/2019 weltweit auf 188 Millionen Tonnen Jahreserzeugung gestiegen. Dementsprechend fielen die Zuckerpreise auf dem Weltmarkt zwischen 2016 und 2018 von 600 Euro je Tonne auf weniger als 300 Euro je Tonne. Zum Vergleich: von einem Zuckerpreis in Höhe von 400 Euro je Tonne Zucker leiten die EU-Zuckerfabriken einen Standard-Rübenauszahlungspreis von etwa 26 Euro ab. Dieser Preis liegt

bereits bei maximalen Hektarerträgen unterhalb der Rentabilitätsschwelle von circa 30 Euro je Tonne.

### Strategien der Zuckerkonzerne

In der EU sind Frankreich, Deutschland und Polen die Haupterzeugungsländer. Hinzu kommen Großbritannien, Niederlande, Tschechien und Belgien. Fast alle Zuckerkonzerne weiteten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, schon im Jahr vor Ende der ZMO »ihre« Anbauflächen massiv aus, allein in Deutschland um 22 Prozent. Daher wird es, trotz der diesjährigen Dürre, in der EU immer noch eine Ernte geben, die so hoch liegt wie der Durchschnitt der letzten fünf Jahre.

Die Großen unter den EU-Zuckerkonzernen setzen darauf, dass kleinere Zuckerunternehmen in den klimatisch weniger begünstigten Süd- und Randregionen der EU aufgrund des erhöhten Preisdrucks geschlossen oder übernommen werden können. Das derzeitige Preistal ist für diesen Verdrängungskampf (d. h. für das Vordringen der großen französischen und deutschen Zuckerkonzerne in die »Defizitgebiete« Italien, Spanien und Griechenland) gut nutzbar. Von den bisher noch 22 Zuckerproduzenten in Europa, so Nordzucker-Chef Hartwig Fuchs, würden schon bis 2022 weniger als zwölf übrig bleiben.<sup>2</sup>

Ein Hemmnis bei dieser Expansion sind die nationalen »Produktionshilfen«, die elf EU-Länder ihren bedrohten Zuckerfabriken und Rübenbauern zahlen. So zahlen sie in Polen beispielsweise sieben Euro pro Tonne Zuckerrüben. Leider plädierte auch ein Vertreter der Rübenanbauer für die Verdrängung von Berufskollegen in »wettbewerbsschwachen Regionen«, die »nicht künstlich im Rübenbau gehalten werden« sollten.<sup>3</sup>

Es war bisher immer von »Erzeugungsländern« die Rede – besser sollte man von den Zuckerkonzernen

sprechen, die längst nicht mehr nur in ihren Ursprungsländern aktiv sind, sondern über Tochterfirmen in vielen weiteren Ländern gleichzeitig (siehe Kasten).

Dies acht größten Zuckerkonzerne (Abb. 1) erzeugen mehr als 80 Prozent des EU-Rübenzuckers. In Deutschland gehören dazu Südzucker, Nordzucker und Pfeifer & Langen (»Westzucker«). Sie produzieren im Inland insgesamt an rund 20 Standorten. Diese quasi-oligopolistischen Strukturen können vielleicht auch das Zuckerkartell von Südzucker, Nordzucker und Pfeifer & Langen erklären, gegen welches das Kartellamt vor einigen Jahren hohe Geldbußen (rund 240 Millionen Euro) verhängte und von dem die geschädigten Zuckerkäufer hohe Schadensersatzforderungen geltend machen. Ob und wie sich ein solches Kartell auch einmal gegen Rübenbauern richten könnte, bleibt offen.

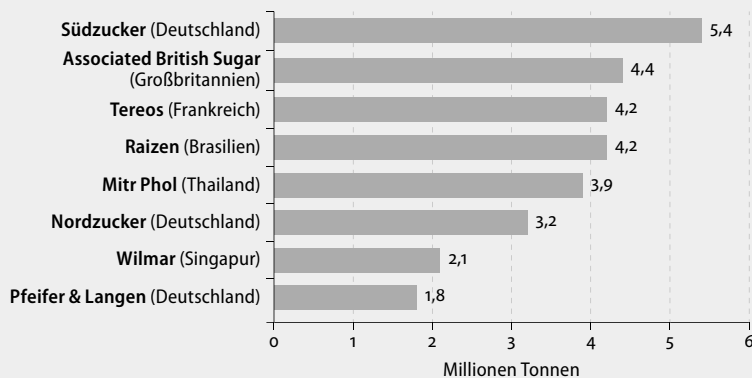
Die meisten dieser Zuckerkonzerne haben sich mittlerweile weitere Unternehmensfelder gesucht und finden diese in der Biodiesel- bzw. Bioethanolherstellung (auch aus Rüben), in der Vermarktung anderer Süßungsmittel (Stevia, Isoglukose), im Einstieg in zuckernahe Bereiche der Ernährungsindustrie (z. B. die Südzucker und ihre »Tochterfirma« Agrana mit Pizzafabriken und Fruchtzubereitungen für die Eis-, Milch-, Süßwaren oder Backindustrie) und/oder in Beteiligungen an internationalen Zucker- und Rohstoffhandelskonzernen.

Da der EU-Binnenmarkt weitgehend zuckergesättigt ist und weitere Übernahmen anderer großer Zuckerunternehmen kartellrechtlich nicht mehr genehmigungsfähig sind, setzen viele Konzerne nun auf die Übernahme von Fabriken außerhalb der EU (z. B. in Serbien oder in der Ukraine) und auf die Übernahme bzw. Gründung von Rohrzuckerfabriken in Afrika, Asien oder auch Brasilien. Dies führt dazu, dass die heimischen Rübenanbauer für die Zuckerkonzerne weniger relevant und gegebenenfalls austauschbar werden.

Bezeichnend für diesen Globalisierungswahn sind die teilweise schmerzlichen Erfahrungen des Nordzucker-Managements: Vor Jahren scheiterten die zugekauften Zuckerfabriken offenbar an den innenpolitischen Strukturen in Balkanländern. Ein geplantes Rohrzuckerprojekt in Sambia (für die Verdrängung der bisherigen brasilianischen Lieferungen ins südliche Afrika) scheiterte am Widerstand der heimischen Aktionäre und

**Abb. 1: Deutsche Zuckerfirmen auf dem globalen Markt**

Produktion der führenden Zuckerhersteller weltweit 2015



Quelle: Lebensmittelzeitung, FAZ.NET/Statista<sup>4</sup>

Rübenbauern wie auch an Problemen mit den vorgeesehenen »Partnern« vor Ort. Aber aus diesen Erfahrungen wird der Konzern offenbar nicht klüger: Die »Einkaufstour« der Nordzucker geht weiter, nun erst einmal nicht mehr in Afrika, sondern in Südamerika und Südostasien.<sup>5</sup>

### »Echt-integrierter« Rübenanbau erforderlich

Parallel zum Ende der Marktordnung und den Überschuss- und Erzeugerpreisproblemen steht der Rübenbau auch im Bereich des chemischen Pflanzenschutzes durch das Verbot der Neonikotinoide sowie durch zunehmende Resistenzen von Unkräutern, Schadgräsern und Schädlingen und durch das drohende Verbot von Herbiziden vor einer völlig neuen Situation. Insbesondere nach den Erfahrungen der letztjährigen Dürre ist eine grundlegende Neubesinnung auf den »integrierten Pflanzenbau« und »gute fachliche Praxis« angesagt. Nicht ein bisschen »integriert«, sondern »echt-integriert« und dies in dem Sinne, dass endlich die Definitionen, die § 2 des Pflanzenschutzgesetzes gibt, ernst und wörtlich genommen werden. Ihm zufolge darf Chemie erst nach Ausschöpfung aller ackerbaulichen Maßnahmen (Fruchtfolge, Sortenwahl, Bodenbearbeitung, mechanische Beikrautregulierung etc.) angewendet werden.

Mit diesem »echt-integrierten« Ansatz sind durchweg höhere Kosten verbunden, die Erträge sind zwar stabiler, jedoch verringert. Man kann diese neuen Anbaubedingungen beklagen, aber sie auch positiv und aktiv nutzen für die Durchsetzung gewinnbringender Erzeugerpreise sowie für die Begründung eines ausreichenden EU-Außenschutzes und für eine bessere gesellschaftliche Akzeptanz des Rübenanbaus: Damit diese neue Produktionsweise nicht durch Billigangebote (aus Produktion nach bisherigen Niedrigstandards) wettbewerblich unterlaufen wird, bedarf es folgender politisch-ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen:

- EU-weite (wenn auch regionalisierbare) ordnungsrechtliche Regelungen mit z. B. klaren Vorgaben zu echten Fruchtfolgen, zu Einsatz von Pflanzenschutzmitteln etc. in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Diese könnte über die »Cross-Compliance«-Anforderungen als Voraussetzung für den Erhalt von EU-Direktzahlungen erfolgen.
- Aufrechterhaltung eines Außenschutzes des EU-Binnenmarkts gegenüber Importen aus Drittländern mit geringeren Standards.

Wären diese Bedingungen gegeben, müssten verringerte Erträge durchaus keinen ökonomischen Nachteil für Landwirte bedeuten. Denn preisdrückende

Überschüsse würden vermieden, weil ein verringertes Angebot speziell auf Agrarmärkten (mit ihrer relativ unelastischen Nachfrage) zu überproportional höheren Erzeugerpreisen führt. Speziell im Zuckerrüben-sektor haben die Zuckerfabriken (als »Flaschenhälse« ähnlich den Molkereien) besondere Lenkungsmöglichkeiten für »Klasse statt Masse« mit fairen Preisen und gesellschaftlicher Akzeptanz.

Die Veränderung innerhalb der Produktionsverfahren einzelner Kulturen (z. B. Zuckerrüben) reicht allerdings nicht aus: Zu verändern und zu optimieren sind ganze, d. h. vielfältigere Fruchtfolgen und diese müssten bezüglich ihrer ackerbaulichen und ökonomischen Ergebnisse betrachtet und bewertet werden (einschließlich ihrer Synergieeffekte). Eine Veränderung des Ackerbaus, der Sortenwahl und der Fruchtfolge sind ohnehin notwendig angesichts der zunehmenden Zahl resistenter Unkräuter, Ungräser und Schaderreger und der wachsenden Nematodenproblematik. Dieser strategischen Neuausrichtung des Rübenbaus steht leider entgegen die nach dem Ende der Quotenregelung angestrebte Konzentration

### Folgerungen & Forderungen

- Das Ende der EU-Zuckermarktordnung hat die Interessensgegensätze zwischen Industrie und Rübenbauern klar zutage treten lassen.
- Erwartbar sind niedrige Erzeugerpreise angesichts struktureller Überschüsse und oligopoler Verarbeiterstrukturen.
- Der Zuckerrübenanbau steht seinerseits unter Veränderungsdruck, um zunehmenden Resistenzen und weiteren Anwendungsverböten von Pestiziden zu begegnen.
- Ein »echt-integrierter« Anbau, verbunden mit Mengenregulierung und Außenschutz, könnte die Lösung bieten. Es bedarf dazu:
  - der Schaffung und Stärkung von wirklich konzernunabhängigen und konzernübergreifend zusammenarbeitenden Rübenanbauerverbände,
  - eines Muts zu Erzeugerpreispolitik anstelle von perspektivlosen Mengenwachstumsstrategien,
  - Strategien der Mengenverringering durch Verbindung von Flächen- und Anbaustrategien,
  - der Zusammenarbeit der Rübenanbauerverbände mit Verbänden wie dem Bundesverband deutscher Milchviehhalter oder dem Milkboard zwecks Nutzung von deren Nach-Quoten-Erfahrungen und Strategien,
  - Berufskollegen in anderen Ländern nicht als Konkurrenten sehen, sondern als wichtige Mitstreiter zu erkennen.

des Rübenbaus in Fabriknähe (zwecks Ersparnis von Transportkosten).

Der Unterschied eines solchen »naturnäheren Zuckerrübenanbaus« zum Ökolandbau und zu Ökorüben bestände unter anderem darin, dass weiterhin chemisch-synthetische Düngemittel und organische Düngemittel aus konventioneller (aber demnächst hoffentlich deutlich artgerechterer) Tierhaltung verwendet werden können und dass in bestimmten, genau zu definierenden »Ackerbaunotsituationen« auch ein begrenzter chemischer Pflanzenschutz im Rahmen von Notfallzulassungen möglich wäre (ohne den Verlust einer Zertifizierung). Im Gegensatz zu bloßen Pestizid-Reduzierungs-Programmen (z. B. dem Nationalem Aktionsplan Pflanzenschutz – NAP) sind die Wirkungen eines solchen neuen konventionellen Anbausystems nicht nur viel umfassender, auch die gesellschaftliche Akzeptanz des konventionellen Ackerbaus lässt sich (angesichts sonst nie lösbarer Rückstandsrisikodebatten) nur so erreichen.

Ein solch neuer konventioneller Anbau muss für die Vorzüglichkeit und die Chancen des Ökologischen Landbaus nicht unbedingt negativ sein: Der jetzt noch sehr hohe Abstand von Kosten und Preisen wäre deutlich geringer. Und der Ökologische Landbau bekäme

so mehr Freiraum, bestimmte Probleme und Defizite auch in seinem Bereich offensiver anzugehen.

#### Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- Andrea Fink-Keßler: Süße-Leiden-Schaft. Gesundheitliche, soziale und politische Aspekte des (zu) hohen Zuckerkonsums. In: Der kritische Agrarbericht 2015, S. 284–288.

#### Anmerkungen

- 1 Europäische Zuckerrübenanbauer sehen Produktivität bedroht. In: Zuckerrübe 6 (2017), S. 18.
- 2 Nordzucker: Bereit für die neue Zeit« In: Land & Forst 22 (2017), S. 83.
- 3 Rübenanbau in schwere See geraten. In: Land & Forst 36 (2018), S. 28.
- 4 [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaft-in-zahlen/grafik-des-tages-was-polen-zu-verlieren-hat-15301438.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaft-in-zahlen/grafik-des-tages-was-polen-zu-verlieren-hat-15301438.html).
- 5 Nordzucker auf Einkaufstour. In: Land & Forst 14 (2017), S. 101.



#### Eckehard Niemann

Diplom-Agraringenieur, Herausgeber des Newsletters »AGRAR-HINWEISE« und Koordinator des Netzwerks »Bauernhöfe statt Agrarfabriken«

Varendorfer Str. 24, 29553 Bienenbüttel  
eckehard.niemann@freenet.de