

Weltzuckermarkt und regionale Entwicklungen

Autor(en): **Egger, Urs**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): - **(1981)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966238>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

WELTZUCKERMARKT UND REGIONALE ENTWICKLUNGEN

Urs Egger

1. EINLEITUNG

Wie E.O. v. Lippmann im Vorwort zu seiner Geschichte des Zuckers schreibt, spiegelt sich die "gesamte Geschichte der Kultur in der seinigen wider." (1) Es ist nicht meine Absicht, hier eine solche zu präsentieren; doch sei mit diesem Zitat auf die Bedeutung der Zuckerwirtschaft hingewiesen. Die folgenden Ausführungen werden zeigen, wie der Zucker massgeblich am Auf- und Niedergang von Regionen beteiligt war. Zucker bietet sich aus verschiedenen Gründen als Darstellungsobjekt für die Entwicklung von Regionen und der Weltmarktverhältnisse an. Unterschiedliche Ausgangsprodukte in Industrie- und Dritt-Welt-Ländern lassen ein Konkurrenzprodukt entstehen. Dadurch besteht eine vielfältige Interessenlage. Deren Lösung war schon früh Gegenstand internationaler Agrarpolitik. Die Zentrum-Peripherie-Problematik tritt deutlich zutage.

Es soll also gezeigt werden, wie Zuckerproduktion und -handel regionale Entwicklungen bis heute geprägt haben. Die bestehende Situation steht im Zentrum der Betrachtung; zu deren Erklärung werden aber auch teilweise historische Tatsachen verwendet.

Es muss noch eine kurze Bemerkung zum Begriff "Region" angebracht werden. Dieser wird im folgenden sowohl für Nationalstaatsgrenzen überschreitende wie auch für innerstaatliche Gebietsabgrenzungen verwendet werden.

Der Beitrag ist folgendermassen gegliedert: Zuerst wird ein Ueberblick über die Entwicklung der Zuckerproduktion wichtiger Regionen sowie des Welthandels gegeben. Dann werden die unterschiedlichen Produktionsstrukturen von Zuckerrohr- und Zuckerrübenanbau aufgezeigt. Schliesslich sollen die Marktstruktur und Markteingriffe erklärt werden.

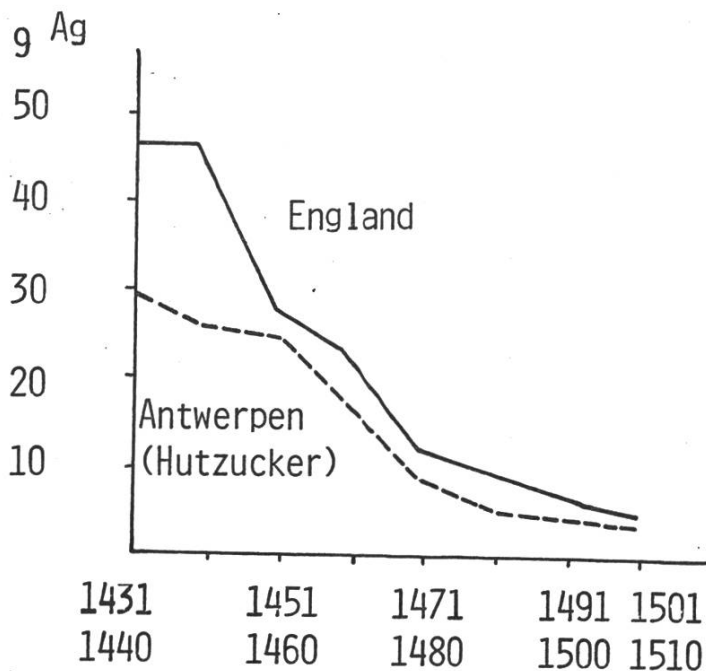
(1) E.O. von Lippmann: Geschichte des Zuckers, Niederwalluf 1970

2. UEBERBLICK UEBER DIE ENTWICKLUNG DER ZUCKERPRODUKTION WICHTIGER REGIONEN SOWIE DES WELTHANDELS

Man muss sich vergegenwärtigen, dass zur Zeit der europäischen Entdeckungsfahrten in Europa noch keine Zuckerrübenproduktion bestand und die Weltzuckerproduktion praktisch auf den östlichen Mittelmeerraum bis hin zum indischen Subkontinent beschränkt war. Wegen dieser kleinen Produktion und Monopolrenten der genuesischen und venezianischen Kaufleute bestanden hohe Verbraucherpreise. Zucker war ein Luxusgut, was im kleinen Verbrauch von 20 - 25 g pro Kopf und Jahr zum Ausdruck kommt. (2)

Die Entdeckungsfahrten brachten Verschiebungen der Zuckerproduktionszentren. Zuerst wurde in Madeira ein starker Ausbau vollzogen, dem später die Ausdehnung auf Süd- und Mittelamerika folgte. Dies hatte mehrere Folgen. Einerseits fielen die Preise in Europa wegen des vergrößerten Angebots und der unelastischen, beschränkten Nachfrage (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1 Zuckerpreise in Antwerpen und England 1431-1510



Quelle: (2)

(2) Hans Heinrich Mauruschat: Gewürze, Zucker und Salz im vorindustriellen Europa. Göttingen 1975, S. 31ff.

Andererseits bewirkte die Zufuhr des billigen Zuckers aus den neuen Produktionsgebieten (Portorico, Jamaika, Brasilien) eine Verdrängung der traditionellen Lieferländer. Diese Umschichtung der Produktion im Verlauf der Entdeckungsfahrten ist grundsätzlich heute noch spürbar.

Tab. 1: Anteil der Zuckerexporte an den Gesamtausfuhren einiger Dritt-Welt-Länder 1975 (in %)

Barbados	60	Brasilien	13
Belize	78	Kapverdische Inseln	0
Kuba	88	Zypern	0
Dominikanische Republik	63	Aegypten	3
Gouadeloupe	41		
Guyana	50		

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1979

In der linken Spalte von Tabelle 1 sind Länder aufgeführt, welche auch heute noch stark von Zuckerausfuhren abhängig sind und wo die Zuckerrohrproduktion in der Folge der Entdeckungsfahrten eingeführt wurde, während rechts die traditionellen Versorgungsgebiete angeführt sind, von denen keine bedeutende Ausfuhren mehr getätigt werden. Ein Spezialfall stellt Brasilien dar, auf dessen Niedergang noch eingetreten werden soll. Die 13 % sind wegen der hohen Weltzuckerpreise 1975 als Ausnahme zu werten. In übrigen Jahren ist der Anteil mit etwa 4 % zu beziffern.

Das brasilianische Beispiel macht die Folgen für Regionen innerhalb eines Landes bei Verlagerung der Zuckerproduktion deutlich. Die ersten Zuckerrohrplantagen wurden im Nordosten des Landes errichtet. Da aber keine technischen Neuerungen eingeführt und die Seetransporte von England übernommen wurden, verlor Brasilien seine Vormachtstellung als Zuckerlieferant zusehends. Die traditionelle Betriebsform des "engenho", bei welcher das Zuckerrohr in einfachen Mühlen ausgepresst wird, hat sich im Nordosten zwar

bis heute gehalten (vgl. Abb. 2). Die sinkende Bedeutung der Zuckerwirtschaft führte aber bereits 1725 (Goldboom in den Südprouvinzen) zu einem ersten Migrationsschub von Arbeitskräften in den Süden, wo später auch im grossen Stil Kaffeeplantagen angelegt wurden.

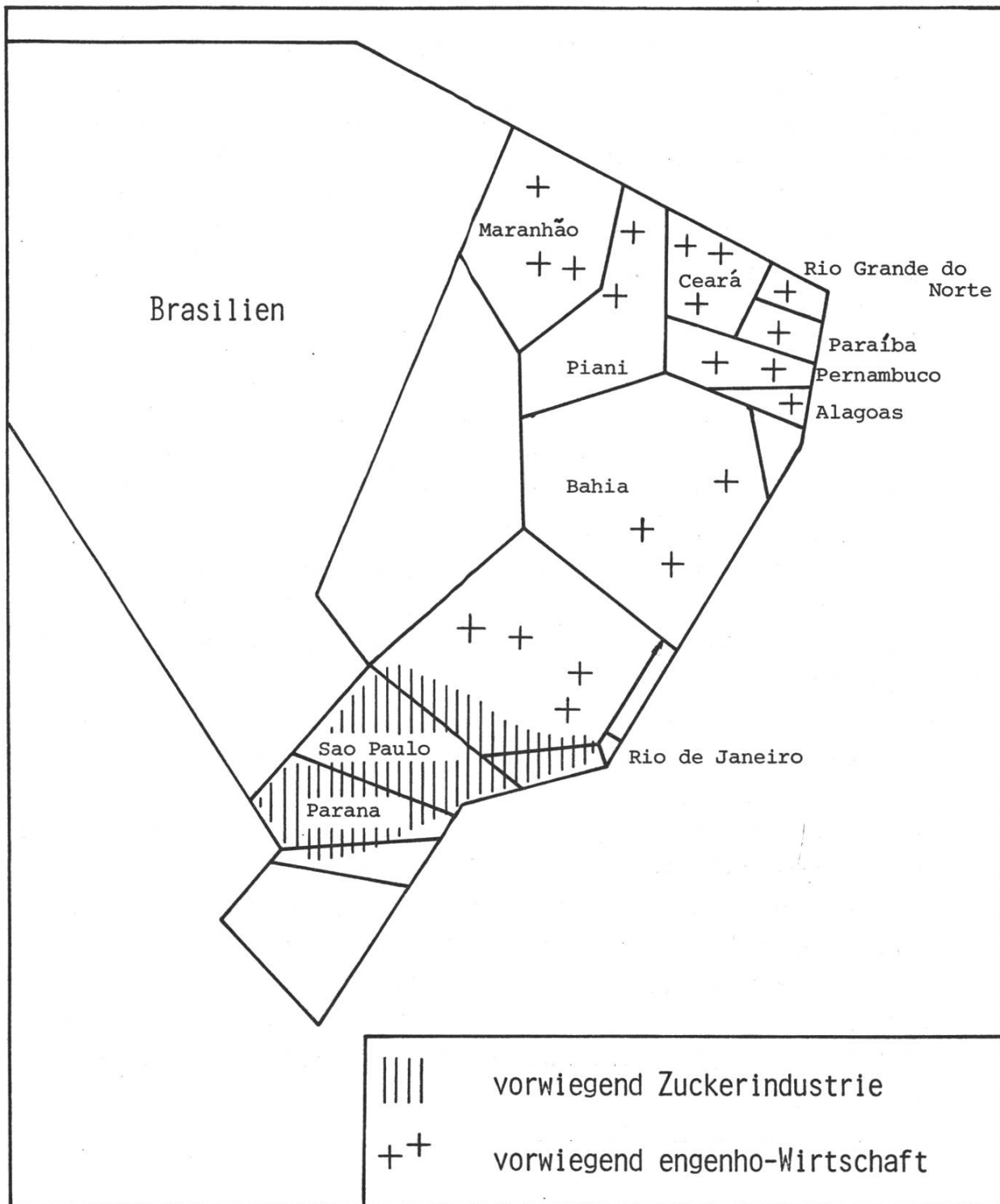
Die einstige Wohlstandregion des Nordostens wurde zum Problemgebiet. Die Entwicklung brachte "eine Polarisierung der Anordnung der "modernen" wirtschaftlichen Aktivitäten im Südosten und der "vormodernen" im Nordosten mit sich und kennzeichnen auch heute noch die räumliche Struktur der brasilianischen Wirtschaft" (3). Das heutige Bild des Nordostens ist von Subsistenzwirtschaft im inneren Trockengebiet, rückständigem Plantagensystem an der Küste, hoher Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, schlechte Nahrungsmittelversorgung, schlecht ausgebauter Infrastruktur, tiefen Einkommen usw. geprägt. Die koloniale Ausrichtung der Wirtschaft des Nordostens auf die Zuckerproduktion hat bei Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit zu einer Verarmung der Region unter Beibehaltung der alten Sozial- und Wirtschaftsstruktur geführt. "Die Entwicklung Brasiliens im neunzehnten Jahrhundert kann somit als typischer Fall einer Volkswirtschaft gedeutet werden, in der eine Verschiebung des komparativen Vorteils erfolgt, d.h. wo sich die Leistungsfähigkeit der Produktion im Laufe der Zeit von einer Region zur anderen verlagerte, ohne dass die von der klassischen Wirtschaftstheorie angenommene automatische und kostenlose (interne) Reallokation der Produktionsfaktoren eingetreten wäre." (4)

In Abbildung 2 treten die heutigen Folgen dieser Regionalisierung deutlich hervor. Im Nordosten herrscht noch die traditionelle Verarbeitungsform vor (engenhos), während sich im Süden eine moderne Zuckerindustrie angesiedelt hat. Endgültig wurde diese Regionalstruktur in der Krisenzeit der 30-er Jahre festgefügt. Der Sturz der Kaffeepreise hatte den Ruin vieler Kaffeepflanzer im Süden be-

(3) Hans Werner Holzborn: Das Problem des regionalen Entwicklungsgefälles. Diessenhofen 1978, S. 154

(4) Hans Werner Holzborn, a.a.O., S. 147

Abb. 2 Regionale Verteilung der Zuckerproduktion in Brasilien



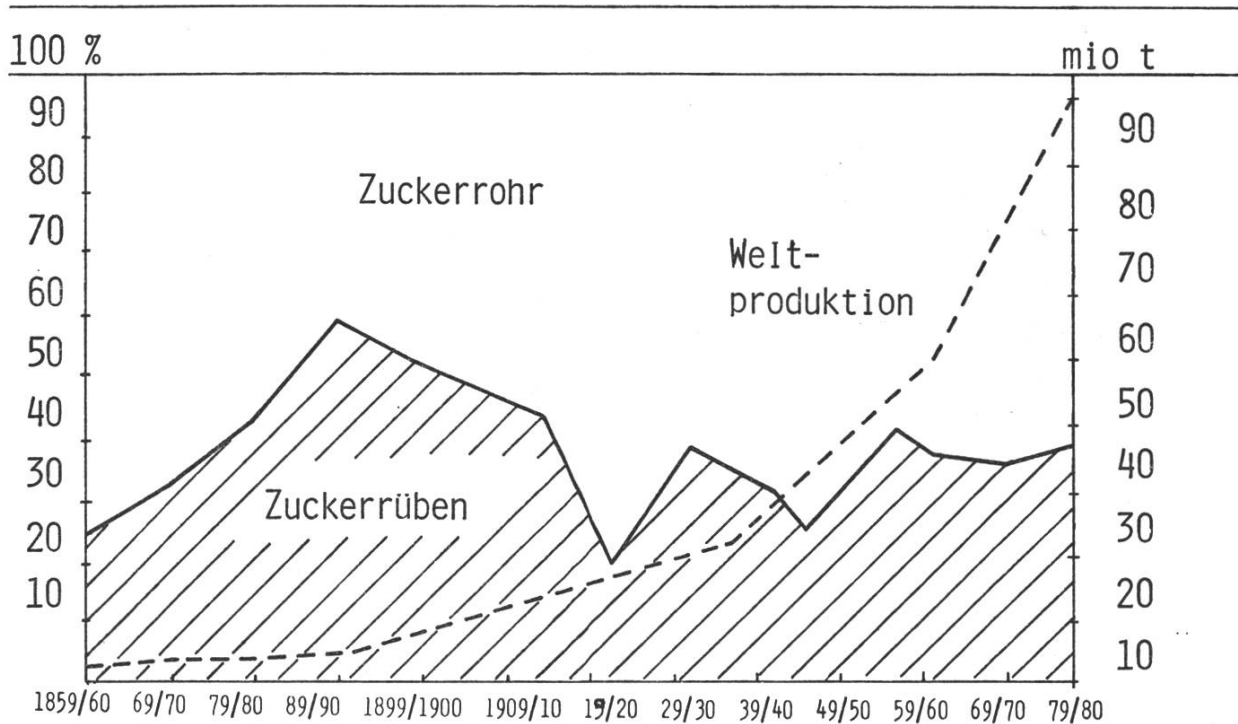
Quelle: Alain Huetz de Lempis, La Canne à Sucre au Bresil, Bordeaux 1977

wirkt. Daher wurden dort Neuanpflanzungen und der Aufbau moderner Industrieanlagen vorgenommen. Die Zuckerpolitik der Regierung zielte jedoch auf die Sicherung der Einkommen der Nordostproduzenten. Die daher relativ hohen Produzentenpreise sicherten ungeachtet jedoch der kostengünstiger produzierenden Südindustrie hohe Margen. Dadurch entstand viel Kapital für weitere Investitionen, wodurch ein schneller Ausbau des modernen Sektors im Süden ermöglicht wurde. Die Region von Sao Paulo konnte ihren Anteil an der nationalen Zuckerproduktion von 10 % im Jahre 1930 auf 52 % im Jahre 1973 steigern (5). Das Gesetz über Fabriksubventionen von 1971 beschränkte die staatliche Unterstützung auf Unternehmen mit einem minimalen Jahresausstoss von 24'000 t. Damit wird erneut die grösser strukturierte Produktion des Südens bevorzugt. Es hat sich also ein Prozess der Verlagerung der modernen Zuckerproduktion aus den einst traditionellen und führenden Regionen in die industrialisierte Gegend vollzogen, womit das regionale Ungleichgewicht noch zusätzlich verstärkt wurde. Denn in der verarmten Nordostregion mit traditionellen,weniger leistungsfähigen Produktionsstrukturen konnte bei deren Ausrichtung auf Ausfuhren keine Eigenentwicklung eingeleitet werden.

Wenn wir nun die Entwicklung der Weltzuckerproduktion weiterverfolgen, finden wir mit der Einführung der Zuckerrübe in Europa eine weitere Verlagerung der Produktionszentren. Unter dem Druck der Kontinental Sperre wurde ab 1806 der Anbau dieser Pflanze durch Zuchtverbesserungen vor allem in Frankreich gefördert. Trotz anfänglichen Schwierigkeiten breitete sie sich immer mehr aus. Ohne entsprechende protektionistische Massnahmen hätte sich die Zuckerrübe allerdings nicht gegen die kostengünstigere Rohrzuckerproduktion durchsetzen können. Wie sich diese Konkurrenzbeziehung entwickelt hat, vermittelt Abbildung 3.

(5) Alain Huetz de Lempis: La Canne à Sucre au Bresil, Bordeaux 1977, S. 83

Abb. 3 Weltzuckerproduktion und deren Verteilung auf Zuckerrohr und Zuckerrüben (in mio t bzw. %) 1859/60 - 1979



Quelle: Eigene Darstellung nach:

H. Paasche, Zuckerindustrie und Zuckerhandel der Welt, Jena 1891

H.E. Günther, Zuckerwirtschaft in EWG und EFTA, Baden-Baden 1962

FAO-Production, Yearbook 1979

Auffällig ist zunächst die enorme Steigerung der Weltproduktion. Diese Ausdehnung des Angebotes bewirkte Preissenkungen, welche im Verlaufe des 19. Jahrhunderts eine Erhöhung des Verbrauches erlaubte. So wurde z.B. in Deutschland um 1890 bereits 10 Kg pro Kopf verbraucht. Die heutigen Verbrauchswerte liegen in den Industrieländern durchwegs bei 30 - 40 kg oder sogar noch höher. Zucker ist also in diesem Teil der Welt vom einstigen Luxusgut zu einem Massenkonsumgut geworden. Bezüglich der Aufteilung nach Rohr- und Rübenzucker hat sich der anfängliche rasche Anstieg der Rübenproduktion wieder abgeflacht und, abgesehen von den Einbrüchen in den beiden Weltkriegen, auf das heutige Verhältnis von ca. 60 : 40 eingespielt. Es wird allerdings etwa dreimal soviel Zuckerrohr wie

Zuckerrüben produziert. Der niedrigere Zuckergehalt und alternative Verwendungsmöglichkeiten des Zuckerrohrs erklären die gegenüber der Zuckerproduktion überproportionale Rohrmasse. Die Alkoholgärung ist die wichtigste alternative Verarbeitungsform des Zuckerrohrs. Sei es in Form von Schnaps oder neuerdings zur Verwendung in Verbrennungsmotoren. Hier ist insbesondere auf das brasilianische Programm PROALCOL hinzuweisen, mit welchem bereits grosse Flächen zur Gewinnung von Motorenenergie eingesetzt werden. Angesichts einer katastrophalen Ernährungssituation grosser Bevölkerungsteile dieses Landes ist das eine bedenkliche Entwicklung.

Aus dieser Entwicklung haben sich die heutigen bedeutendsten Produktionsgebiete herausgebildet. Aus Tabelle 2 geht hervor, dass neben den seit der Kolonialzeit bedeutenden Zuckerrohrproduzenten die europäischen Förderländer der Rübenproduktion (Frankreich und Deutschland) mit an der Spitze liegen. Wenn wir uns nun den Handelsflüssen zuwenden, so liegt ein augenfälliger Unterschied zur Produktionsstruktur darin, dass die Industrieländer nur kleine Anteile am Zuckerexport haben. Thailand und die Philippinen haben ihre Produktion stark auf den Export ausgerichtet. Beide führen mehr als 50% der produzierten Menge aus. Ueberhaupt fliesst der Zucker im Welthandel vornehmlich aus der Dritten Welt in die Industrieländer (vgl. Tabelle 4). Damit ist also bei diesem Produkt die kolonialbedingte Rollenverteilung bis heute erhalten geblieben. Entscheidend für das einzelne Land bleibt jedoch die Abhängigkeit vom Export eines Produktes, wie es in Tabelle 1 dargestellt wurde.

Tab. 2 Weltzuckerproduktion 1979 der wichtigsten Anbauländer
(Rohzucker, mio t)

Welt	89,2	Frankreich	4,3
Kuba	7,9	China	3,5
UdSSR	7,6	BRD	3,3
Brasilien	7,0	Mexiko	3,0
Indien	6,3	Australien	2,9
USA	5,1	übrige	38,3

Quelle: FAO, Monthly Bulletin of Statistics, No. 9, Sept. 1980

Tab. 3: Weltzuckerexporte der wichtigsten Länder 1979 (mio t)

Welt	26,9		
Kuba	7,2	Brasilien	1,8
Australien	2,3	Thailand	1,1
Frankreich	2,3	Philippinen	1,1
		übrige	11,1

Quelle: FAO Trade Yearbook 1979

Tab. 4: Anteil der drei Hauptländergruppen am Zuckerhandel

	Export	Import
Industrieländer	27,6 %	47,4 %
Entwicklungsländer	68,3 %	28,2 %
Sozialistische Staaten	4,1 %	24,4 %
Total	100,0 %	100,0 %

Quelle: FAO, Monthly Bulletin of Statistics, Sept. 1980

3. PRODUKTIONSSTRUKTUREN

Die unterschiedliche Entwicklung im Zuckerrohr- und -rübenanbaubereich brachte entsprechend andere Produktionsstrukturen hervor. Wenden wir uns zuerst den ehemaligen Zuckerkolonien zu und greifen hier nochmals das brasilianische Beispiel heraus. Die traditionellen "engenhos" waren früher als Sklavenplantagen mit grossen Flächen organisiert, während daneben kleine selbständige Zulieferer bestanden. Mit Ausbreitung der Fabriken anfangs dieses Jahrhunderts gelangte immer mehr Boden in deren Besitz. Die grosse Krise von 1930 bewirkte eine Aenderung dieser Politik. Es wurde jetzt vermehrt Vertragsanbau betrieben. Je nach Region ist heute zwischen 38 % und 52 % der Zulieferungsfläche einer Fabrik in deren Besitz (6). Vereinzelt Unternehmen verarbeiten Zuckerrohr, welches ausschliesslich vom eigenen Grund stammt. Die Zulieferer

Tab. 5: Gröszenstruktur von Lieferantenbetrieben der brasilianischen Zuckerindustrie

Grösze der Produktion	Anzahl der Lieferanten		Anteile der Lieferanten der Produktion			
	1971	1975	1971	1975	1971	1975
Tonnen						
0-100	10091	11644	33,4	27,5	2,2	1,5
101-250	6110	7124	20,2	16,8	4	2,8
251-500	4683	5495	15,5	13	6,7	4,8
501-1000	3767	8332	12,5	19,7	10,8	14,6
1001-3000	3606	6275	12	14,8	24,9	25
3001-5000	940	2208	3,1	5,2	14,5	20,7
5001-10000	727	958	2,4	2,2	20	16
10001-20000	276	302	0,8	0,7	12	9,6
über 20000		64	0,1	0,1	4,9	5
	30200	42402				

Quelle: Alain Huetz de Lempis, La Canne à sucre au Bresil, Bordeaux, 1977

der Fabriken sind ehemalige Engenhos-Lieferanten. Diese verfügen meist über sehr wenig Fläche (vgl. Tab. 5). In der gesamten Landwirtschaft Brasiliens gibt es entweder kleine Betriebe oder Latifundien. Tabelle 6 macht dies deutlich. Diese Kleinproduzenten sind auf die Abnahme ihres Produktes angewiesen, während die Latifundien mangelnde Produktivität aufweisen.

Hans Werner Holzborn charakterisiert die Verhältnisse der Latifundien folgendermassen:

- a) Unzureichende Nutzung des Bodens,
- b) geringe Produktivität,
- c) strenge Klassenstruktur, die den Zugang zu eigenem Grund und Boden sehr erschwert,
- d) Monopolisierung des Bodens bester Qualität,
- e) unzureichende Entschädigung der Landarbeiter und
- f) Ermüdung des Bodens durch Monokultur (7).

Tab. 6: Nordosten: Die Agrarstruktur nach Betriebstyp 1967

Betriebstyp	Prozent der Betriebe	Prozent der Fläche
Minifundien	80,8	18,6
Agrarbetriebe	1,0	2,8
Latifundien	18,2	78,6
		100,0

Quelle: Hans Werner Holzborn: Das Problem des regionalen Entwicklungsgefälles, Diessenhofen 1978.

(6) vgl. Alain Huetz de Lemps, a.a.O., S. 113

(7) Hans Werner Holzborn, a.a.O., S. 249

Neben den erwähnten ökologischen Problemen entstanden aus dieser Produktionsstruktur weitere Probleme. Es entwickelte sich ein schlecht bezahltes und oftmals unterernährtes Landproletariat, von welchen die Saisonarbeiter nochmals schlechter gestellt sind. Die allgemein schlechtere Lage im Nordosten drückt sich erneut (auch hier entsprechend) im Lohngefälle aus. Wegen der geringen Produktivität steht zuwenig Fläche für die Lebensmittelproduktion zur Verfügung. Daher sind Importe aus anderen Regionen oder vom Ausland nötig. Da diese aber teuer sind, geraten die Landarbeiter mit tiefen Löhnen in Schwierigkeiten, ihre Familien ernähren zu können.

Das brasilianische Beispiel stellt keine Ausnahme dar. So brachte z.B. die Spekulation der philippinischen Regierung im Anschluss an die Preishausse von 1974/75 die kleinen Pflanzler in grösste Schwierigkeiten. Die Regierung hatte die Exporte in der Annahme gestoppt, die Preise würden weiter steigen. Da sie aber zu sinken begonnen hatten, entstanden Riesenverluste. In der Folge wurden den Produzenten auch tiefere Preise bezahlt, was nicht nur ihr bisheriges, sich am Existenzminimum bewegendes Einkommen weiter absenkte, sondern viele zwang, ihr Land wegen ihrer Verschuldung an die Staatsbank oder einen Grossgrundbesitzer zu verkaufen. Dadurch stärkte sich deren Einfluss auf die nationale Agrarpolitik, was wiederum nicht dem Kleinpflanzler zugute kommt. Kleinbauern, die ihr Land verloren haben, vergrössern das Heer der 400'000 Zuckerarbeiter, deren Arbeitsbedingungen äusserst hart sind. Sie spüren die Zuckerpreisschwankungen am meisten. Zudem müssen sie oftmals 10 % des Lohnes einem Arbeitsvermittler abgeben (8).

Wie zäh sich diese traditionelle Grossgrundbesitzerstruktur mit Monokultur erweisen kann, musste Kuba erfahren. Vor der Revolution gehörten 70 % der Zuckerrohranbaufläche 22 Latifundisten (9). Die Landreform brachte eine bessere Bodenverteilung; die angestrebte Diversifikation der landwirtschaftlichen Produktion scheiterte

(8) vgl. Manfred Sieg: Zucker, Bananen, Kokosnuss. In: Tages-Anzeiger Magazin, Nr. 44, 3.11.1979

(9) Peter Anhalt: Die kubanische Agrarrevolution. In: Ernest Feder: Gewalt und Ausbeutung, Hamburg 1973, S. 441ff

aber, so dass Kuba sich heute wieder auf den Zucker konzentriert. Die dabei geplante Rekordernte von 10 mio t für das Jahr 1970 konnte jedoch nicht erreicht werden. Die dazu notwendige Infrastruktur fehlte. So waren die Transportmittel und Verarbeitungskapazität zu knapp. Insbesondere das Transportsystem aus vorrevolutionärer Zeit war auf Verbindungen von den Fabriken zu den Häfen beschränkt. Es erwies sich daher als unmöglich, nicht ausgelastete Fabriken einer Region mit Zuckerrohr aus einer überlasteten Region zu versorgen. Die übernommenen Wirtschaftsstrukturen monokultureller Produktion sind also ein Hindernis für eine Modernisierung der Landwirtschaft.

Wenn wir uns nun dem Zuckerrübenanbau zuwenden, wollen wir uns auf Europa, insbesondere die EG und die Schweiz beschränken, obwohl der Anbau in weiteren Teilen möglich ist. Schon in den Anfängen des Rübenanbaues bestand eine mehrheitlich kleinbäuerliche Struktur, welche im Vergleich mit den südamerikanischen Verhältnissen bis heute deutlich von mittleren Betriebsgrößen dominiert wird. So werden in der Schweiz ca. 2/3 der Zuckerrüben in Betrieben von 15 - 20 ha (10) produziert und die durchschnittlich bebaute Fläche je Pflanzler beträgt 1,5 ha (11). Damit liegt die Schweiz im europäischen Durchschnitt.

Der Zuckerrübenanbau breitete sich in denjenigen europäischen Ländern rasch aus, in welchen neben günstigen Anbaubedingungen auch die nötige Kapitalbasis für den Aufbau einer Zuckerindustrie vorhanden war. Die Hauptproduzentenländer waren denn auch Frankreich, Deutschland und die Tschechoslowakei.

In der Schweiz scheiterten private Versuche, eine Zuckerfabrik zu erstellen am Konkurrenzdruck der Importe. Erst die staatliche Hilfe sicherte die Existenz der Fabrik in Aarberg. Die Bauern ihrerseits hatten sich im agrarpolitischen Tauziehen eine absatzsichernde Marktordnung erkämpft, welche die folgenden, wichtigsten Punkte enthält:

(10) Flotzinger et al.: Zuckerrübenanbau in Westeuropa, Wien 1959
(11) SBS, Statistische Erhebungen und Schätzungen, 1978

- der Bundesrat legt kostendeckende Preise und Gesamtanbauflächen fest,
- Anbauverträge der Produzenten mit den Zuckerfabriken,
- die Fabriken verkaufen den Zucker zu gleichen Preisen wie die Importware,
- Defizitsummen werden durch den Bund, sowie proportionale Beteiligungen von Produzenten und Konsumenten getragen.

Im Rahmen dieser Ordnung wird der einzelne Landwirt seine Produktion optimieren und versuchen, die Rahmenbedingungen zu beeinflussen, d.h. höhere Preise zu erreichen und die Anbaufläche von gegenwärtig 14'000 ha auszuweiten. Diese Argumentationsweise wird aus folgendem Abschnitt des "Rübenpflanzer-Bulletin" von 1977 deutlich: "Handels- und Finanzinteressen sind den staatspolitischen Erfordernissen, wie Versorgungssicherheit, Beschäftigung und Einkommensverteilung, unterzuordnen. Die Zuckerfabriken haben investiert. Die Schweizerbauern wissen, wie man mit Rüben grosse Mengen erträge erzielen kann. Es fehlt nur die politische Tatkraft, um Wege zu finden, die der Zuckerrübe produktionslenkende Preise und Mehrflächen ermöglichen".

Gerade dieses Zitat lässt den Unterschied zwischen dem Schweizer Rübenproduzenten und dem brasilianischen Kleinbauern oder Landarbeiter klar hervortreten. Hier ist das Suchen einer politischen Lösung für höhere Preise im Vordergrund; dort steht die ungewisse Zukunft der Sicherung des täglichen Ernährungsbedarfes im Mittelpunkt.

4. MARKTEINGRIFFE

Wie schon verschiedentlich angedeutet wurde, ist die Entwicklung der Zuckerproduktion und des -handels geprägt von staatlichen Eingriffen. Diese sollen daher etwas näher dargestellt werden.

Die frühesten Handelsmassnahmen zielten darauf ab, die Handelsflotte des eigenen Landes und die eigenen Zuckerkolonien gegenüber anderen Kolonialmächten zu schützen. Gleichzeitig wird den

Kolonien die Raffination verboten. So wurde die noch heute bestehende internationale Arbeitsteilung begründet. Die Kolonien bleiben also vorwiegend Rohstofflieferanten und die Konsumentenländer verfügen über Kapazitäten zur Endverarbeitung. Gewisse Endprodukte werden schliesslich reexportiert.

Die Einführung der Zuckerrübe in Europa war und ist ohne staatlichen Schutz nicht denkbar, weil Zuckerrohr tiefere Produktionskosten aufweist. Zollschutz und staatliche Unterstützung von Fabrikbauten sind die wirksamsten Instrumente. Ohne diese Massnahmen wäre kein erfolgreicher Aufbau einer Zuckerwirtschaft möglich gewesen, wie das bereits erwähnte schweizerische Beispiel zeigt. 1894 musste die erste Fabrik ihre Pforten wieder schliessen, weil kein Zollschutz vorhanden war. Die krisengeschüttelte Landwirtschaft ergriff die neue Produktionsmöglichkeit gerne als Ausweg, wodurch schon bald Ueberschussprobleme entstanden (vor allem in Deutschland). Für diese im Inland nicht absetzbaren Mengen wurden Exportprämien bezahlt. Die steigenden Belastungen der Staatskasse durch die Ausfuhrprämien führte die wichtigsten Exportländer schliesslich 1864 zusammen, um über ein gemeinsames Vorgehen zu beraten. Das Resultat dieser ersten Zuckerkonvention, welche das erste Agrarabkommen überhaupt darstellt, war eine gemeinsame Festlegung der Zuckerausbeutesätze zur Festlegung von Zollrückerstattungen. Nachdem dieser erste Versuch an den ungenügenden technischen Voraussetzungen scheiterte, wurde erst 1902 die "Brüsseler Konvention" unterzeichnet, womit Freihandel erreicht werden sollte. Nach anfänglichem Erfolg wurde die Konvention gelockert und verlor an Einfluss.

Damit war der letzte Versuch, den Zuckerweltmarkt zu liberalisieren, gescheitert. Denn, nach dem ersten Weltkrieg wurde der Protektionismus in grossem Stil ausgebaut. Aus Gründen der Versorgungssicherheit wurde entweder die eigene Produktion ausgedehnt und weiter geschützt oder mittels Präferenzabkommen die Lieferung aus ehemaligen Kolonien gesichert. Der Ausbau der nationalen Zuckermarktordnungen bis in die heutige Zeit ist die konsequente Weiterverfolgung der Linie, die sich bereits im 19. Jahrhundert angedeutet hatte. Es entstand ein relativ kleiner Restmarkt, des-

sen Preisschwankungen aber für den Welthandel bestimmend waren. Die verschiedenen Zuckerabkommen bis in die neueste Zeit versuchten alle, mittels Angebotsbeschränkungen (Quotensysteme) und Preisbändern die Schwankungen im Rahmen zu halten. Diese Versuche müssen jedoch alle als gescheitert betrachtet werden. Man denke nur an den Preisboom von 1974/75. Heute haben staatliche Organe in praktisch allen zuckerproduzierenden Ländern entscheidenden Einfluss auf Produktion und Handel. Es bestehen allerdings Unterschiede bezüglich der dahinterstehenden Agrarpolitik. Grundsätzlich betreiben Entwicklungsländer eine Tiefpreispolitik, weil so die Konsumentenpreise auch tief bleiben. Der Anreiz zur Produktion ist damit allerdings auch gering. Es bestehen jedoch Ausnahmen. So hat Thailand schon seit vielen Jahren den Zuckerexport gestützt und gefördert, indem mittels Krediten, preisgünstigen Düngemitteln, usw. die Produktion angekurbelt wurde.

In den gestützten Landwirtschaftssystemen der westlichen Staaten wird in der Regel eine Hochpreispolitik zur Einkommenssicherung der Landwirte betrieben. Da die Preise, ausser bei Preishaussen, über den Weltmarktpreisen liegen, besteht die Tendenz zur Ueberproduktion, falls keine Kontingentierung eingeführt wird. Die Kontingente werden dann Gegenstand der internen agrarpolitischen Auseinandersetzung. Zusätzlich muss ein Grenzschutz errichtet werden, wie z.B. das Abschöpfungssystem der EG.

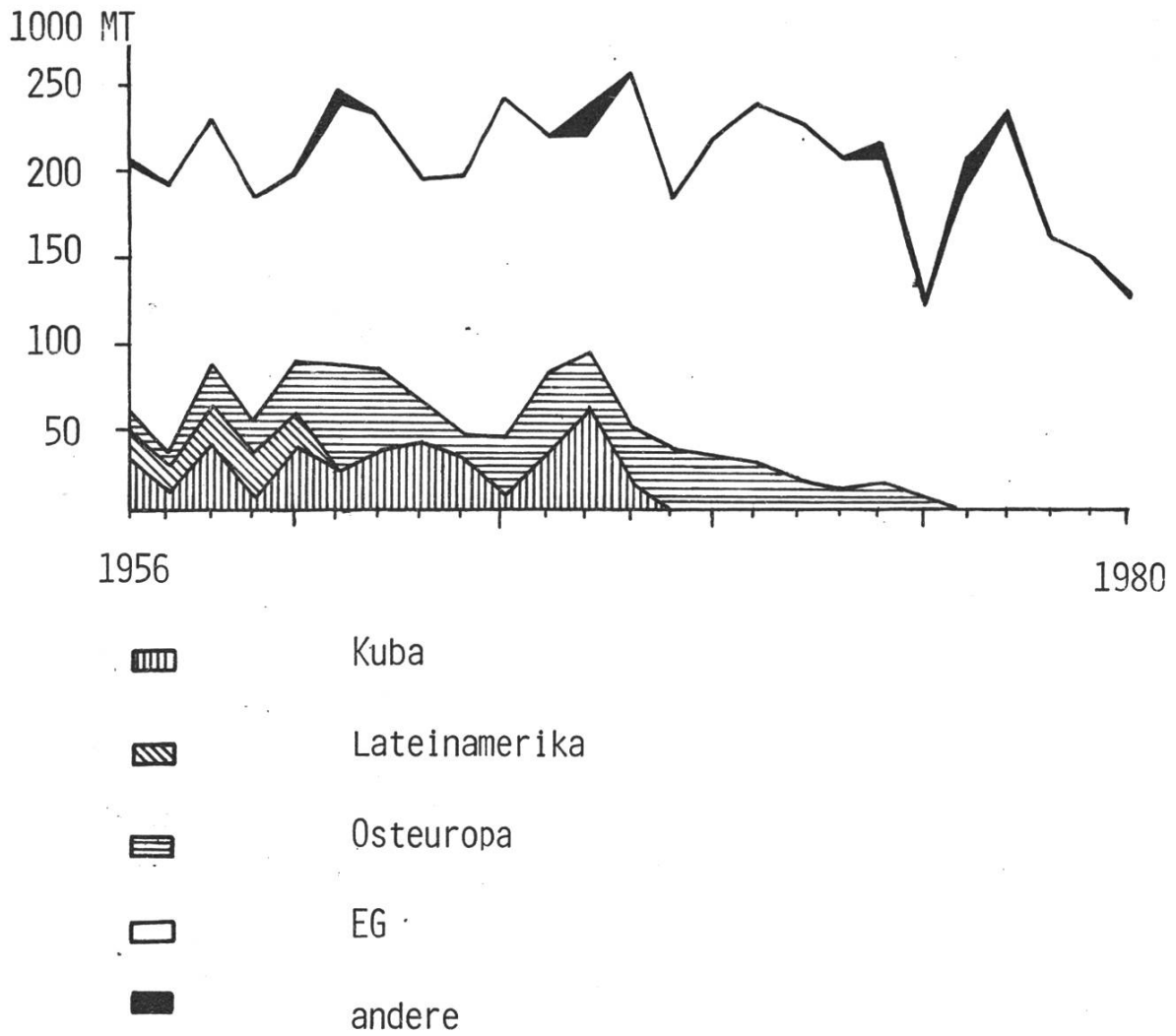
Dass auch kleinere Länder von der Agrarpolitik einflussreicher Länderblöcke profitieren können, wenn sie in deren Windschatten segeln, zeigt der Zuckerhandel zwischen der Schweiz und der EG. In Abbildung 4 ist die Entwicklung der schweizerischen Zuckerimporte nach Herkunft dargestellt. Der Löwenanteil stammt seit den 50er Jahren aus dem EG-Raum. Die Anteile aus Osteuropa, Lateinamerika und Kuba wurden laufend kleiner. Für das stetige Ausscheiden der übrigen Lieferländer waren neben der Nähe vor allem spezifische Exportsubventionen verantwortlich.

Wie stark heute diese Abhängigkeit ist, verdeutlicht folgender Abschnitt aus einer Botschaft des Bundesrates: "Von einem Beitritt zum Zuckerabkommen mussten wir bisher Abstand nehmen, weil die EG, aus der über 95 % unserer Zuckereinfuhren stammen, dieser Ver-

einbarung fern blieb. Ein Beitritt unter diesen Umständen würde unsere Versorgungsmöglichkeiten empfindlich beschneiden, denn die Bezüge aus Nicht-Mitgliedstaaten unterliegen mengenmässigen Beschränkungen " (12). Einerseits bestehen also Vorteile wegen günstigen Lieferbedingungen, andererseits bedeutet dies auch Abhängigkeit. Im Fall der Schweiz ist das nicht gravierend, kann aber für andere Länder eine ernstliche Bedrohung darstellen.

(12) Botschaft für handels- und rohstoffpolitische Massnahmen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit vom 25.2.1981

Abb. 4: Zuckerimporte Schweiz 1956 - 1979



Quelle: Aussenhandelsstatistik Schweiz

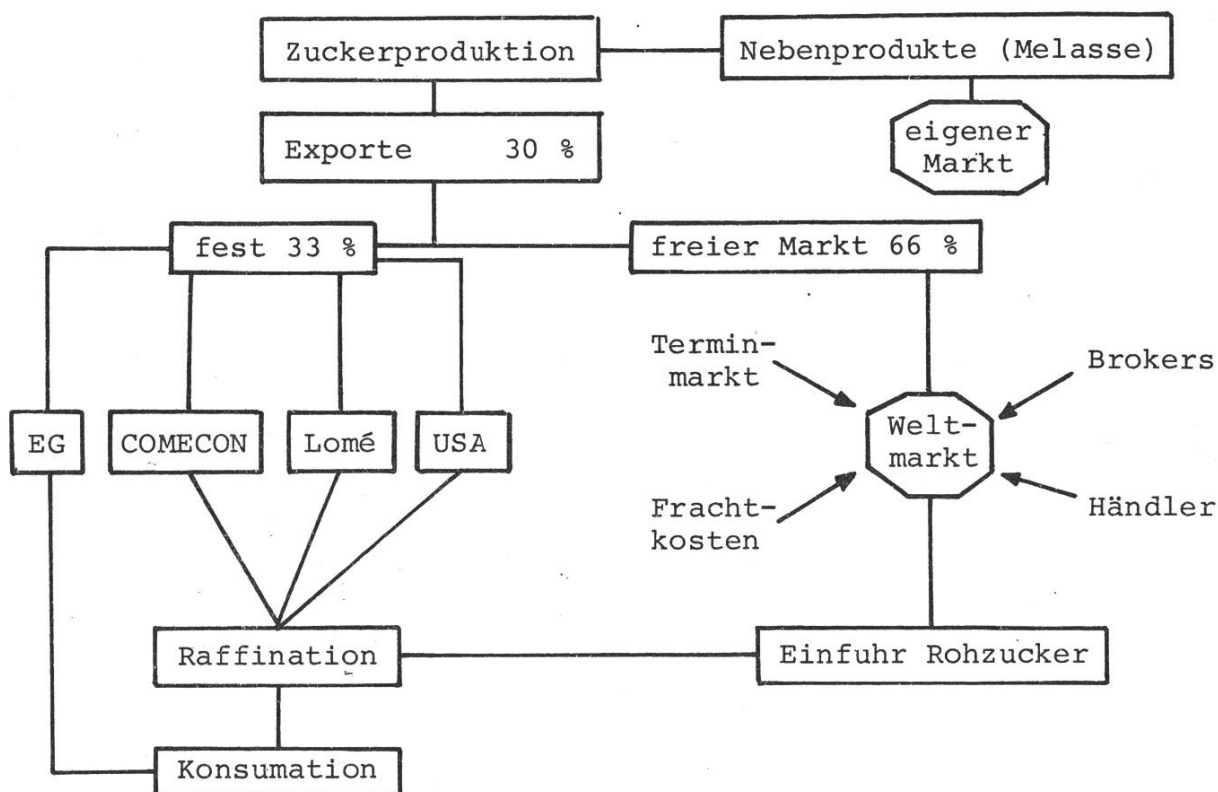
5. ZUCKERMARKTSTRUKTUR

Wenn wir das bisher Gesagte in Verbindung zur heutigen Zuckermarktstruktur bringen, erklärt sich ein Teil der internationalen Agrarmarktproblematik. Dazu soll uns das Schema von Abbildung 5 behilflich sein. Wie bereits erwähnt, werden nur etwa 30 % der Zuckerproduktion gehandelt. Davon wickelt sich ein Teil über feste Abkommen innerhalb der EG, innerhalb des COMECON, zwischen der EG und den AKP-Staaten über das Lomé-Abkommen und durch USA-Präferenzen gegenüber einigen mittelamerikanischen Ländern ab.

Auf das Lomé-Abkommen soll kurz näher eingetreten werden. In diesem Vertrag wird Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) zugestanden, insgesamt eine Menge von 1,3 mio t Zucker zu Vorzugsbedingungen in den EG-Raum einzuführen. Damit sollen diese Länder stabile Exporterlöse erreichen. Die Agrarpolitik der EG erhöhte allerdings ihre eigene Zuckerproduktion auch dauernd. Daher wurde die Gemeinschaft in den letzten Jahren zu einem stetig grösser werdenden Nettoexporteur. Der Zucker des Lomé-Abkommens gelangt also in eine Nettoexportregion und fliesst daher indirekt wieder auf den freien Markt. Das Lomé-Abkommen stellt durchaus eine gute Möglichkeit für die beteiligten Staaten dar, sicherere Absatzchancen zu haben. Im Fall von Zucker wird jedoch der internationale Markt zusätzlich belastet, was sich besonders auswirkt, weil die EG kein Mitglied des Zuckerabkommens ist. Der verbleibende Restmarkt wird stark von den Rohstoffbörsen und damit von Spekulationen beeinflusst. Das Volumen dieser Börsen stellt ein Vielfaches der real vorhandenen Menge dar. Entsprechend gross sind denn auch die Preisschwankungen auf dem Weltzuckermarkt. Diese Preisinstabilitäten wirken allerdings in erster Linie für die Produzenten eines Entwicklungslandes, dessen Hauptexportgut Zucker ist, stark negativ. Die Landwirte der Industrieländer sind durch agrarpolitische Massnahmen davor geschützt.

Aufgrund dieser Tatsachen ist es nicht angebracht, von einer Konkurrenzsituation zwischen den Landwirtschaften eines Industrielandes und eines Entwicklungslandes zu sprechen. Die Agrarpolitik

Abb. 5: Der internationale Zuckermarkt



Quelle: nach: Ph. Chalmin, La politique des operateurs sur le marché international du sucre, in: économie rurale, 134, No. 6, 1979

des einen verstärkt eher noch die Absatzschwierigkeiten des anderen. Der Einfluss ist also einseitig zu sehen. Gerade das Zuckerbeispiel zeigt das starke staatliche Eingreifen auf. Dadurch wurde die Bedeutung international tätiger Unternehmen, wie sie von anderen Agrarmärkten bekannt ist, nie sehr gross. Einzig im Bereich der Ausrüstung von Zuckerfabriken bestehen oligopolistische Marktverhältnisse, welche von amerikanischen Firmen dominiert werden. Zudem besteht die Tätigkeit internationaler Handelsunternehmen an den Rohstoffbörsen. Insgesamt ist der Zuckermarkt als wenig stabil zu bezeichnen.

6. ZUSAMMENFASSENDE THESEN

Zum Schluss sollen die wichtigsten Ergebnisse thesenartig zusammengefasst werden.

- 1) Die Kolonialpolitik der europäischen Zentrumsländer hat zu einer noch heute sichtbaren Regionalisierung der Zuckerproduktion geführt, wobei die Dritte Welt zum Rohstofflieferanten und die Industrieländer zu Zuckerverarbeitern wurden.
- 2) Die Verschiebung der Zuckerproduktion in günstiger gelegene Regionen kann ökologische und Beschäftigungsprobleme entstehen lassen, wodurch sich benachteiligte und verarmte Gebiete herausbilden können.
- 3) Die Produktionsstrukturen der Zuckerrohr- und Zuckerrübenhersteller weisen deutliche Unterschiede auf. Während in Entwicklungsländern der Grossgrundbesitz mit monokultureller Ausrichtung sowie verarmte Kleinproduzenten dominiert, ist die europäische Zuckerproduktion auf mittelgrosse Familienbetriebe mit genügender Mechanisierung ausgerichtet.
- 4) Die frühere Agrarpolitik der europäischen Staaten zur Sicherung fiskalischer Einnahmen und des Konsums eines Luxusartikels der Oberschicht hat sich zur Erhaltungspolitik für die Landwirtschaft gewandelt.
- 5) Da mit dieser Erhaltungspolitik die Produzenten hohe Garantiepreise erhalten, welche in der Regel über den Weltmarktpreisen liegen, entstehen dauernd Ueberschüsse.
- 6) Wegen der Kostenvorteile der Rohrzuckerproduktion konnte sich die europäische Rübenzuckerproduktion nur dank massivem staatlichem Schutz entwickeln. Das Theorem des komparativen Kostenvorteils verlor in diesem Bereich seine Anwendbarkeit.

Literaturliste

Agrarwirtschaft, Heft 12, 1980.

Anhalt Peter: Die kubanische Agrarrevolution. In: Ernest Feder, Gewalt und Ausbeutung, Hamburg 1973.

Chalmin Ph.: La politique des operateurs sur le marché international du sucre. In: Economie Rurale, 134, No. 6, 1979.

FAO, Production Yearbook, diverse Jahrgänge.

FAO, Trade Yearbook, diverse Jahrgänge.

FAO, Monthly Bulletin of Statistics, diverse Jahrgänge.

Flotzinger et al.: Zuckerrübenanbau in Westeuropa, Wien, 1959.

Grosskopf Werner: EG-Zuckermarktpolitik, Münster-Hiltrup 1979.

Günther E.H.: Zuckerwirtschaft in EWG und EFTA, Baden-Baden 1962.

Holzborn Hans-Werner: Das Problem des regionalen Entwicklungsgefälles, Diessenhofen 1978.

Huetz de Lempis Alain: La canne à sucre au Bresil, Bordeaux 1977.

Lippmann von E.O.: Geschichte des Zuckers, Niederwalluf 1970.

Mauruschat Hans Heinrich: Gewürze, Zucker und Salz im vorindustriellen Europa, Göttingen 1975.

Paasche H.: Zuckerindustrie und Zuckerhandel der Welt, Jena 1891.

SBS, Statistische Erhebungen und Schätzungen, diverse Jahrgänge.

Sieg Manfred: Zucker, Bananen, Kokosnuss, In: Tages-Anzeiger Magazin, Nr. 44, 3.11.1979.

UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1979.