



Stellungnahme

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages zur**

Reform der EU-Zuckermarktordnung

**am Montag, dem 8. November 2004, 11.00 Uhr,
Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900, in Berlin**

Beantwortung des Fragenkataloges vom 06.10.2004

Die EU-Kommission hat mit der am 14.07.2004 vorgelegten Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament konkrete Vorschläge für eine Reform der EU-Zuckermarktordnung formuliert.

I. Auswirkungen

1. Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen?

a) auf die deutschen Zuckerrübenanbauer

Die Kommissionsvorschläge wirken sich für die Zuckerrübenanbauer in mehrfacher Hinsicht aus: Die Reduzierung der Produktionsquoten um 2,8 Mio. t bzw. um 16 % führt zu einer Reduzierung des Anbauumfangs der Zuckerrübe in Deutschland um rund 72 000 ha. Diese Fläche wird für den Anbau anderer Ackerkulturen frei, deren Einkommensbeitrag geringer ist als die bisherige Leistung des Zuckerrübenanbaus.

Die Reduzierung der Mindestpreise für Zuckerrüben um zunächst 25 und dann um weitere 12 % auf 37 % führt zu hohen Einkommenseinbußen in diesen Betrieben. Die vorgesehene Ausgleichszahlung von 60 % kompensiert die negative Wirkung aus der Einschränkung des Rübenanbaus und der Preissenkung nur um weniger als die Hälfte. Der Zuckerindustrie wird es aufgrund des vorgeschlagenen neuen Referenzpreissystems nicht mehr möglich sein, wie bisher Preiszuschläge über die Mindestpreise hinaus zu zahlen. Diese Preiszuschläge (Mehrleistungen) können im Durchschnitt auf 10 % veranschlagt werden.

Die tatsächliche Einkommenswirkung der Reform in Deutschland hängt ferner wesentlich davon ab, ob die vorgesehenen Direktzahlungen als Betriebsprämie oder als Ackerflächenprämie gezahlt werden.

In einigen Regionen, insbesondere in Teilen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern, wird der Kommissionsvorschlag dazu führen, dass der Deckungsbeitrag von Zuckerrüben unter diejenigen von Kartoffeln und Weizen absinkt. Damit wird es in diesen Gebieten zu einer Reduzierung des Zuckerrübenanbaus um mehr als 16 % kommen.

Landwirtschaftliche Betriebe mit Zuckerrübenanbau sind in der Regel gut geführt und nutzen bereits in hohem Maße die Möglichkeiten der überbetrieblichen Zusammenarbeit, so dass das Potential für Kosteneinsparungen und weitere Rationalisierungsmaßnahmen weitestgehend ausgeschöpft ist. Damit bleibt den Zuckerrübenanbauern als wesentliche Reaktionsmöglichkeit lediglich der Weg, den Einkommensrückgang durch Vergrößerung des Betriebs zu begrenzen. Andere Möglichkeiten erscheinen eher wenig geeignet.

b) auf die Zuckerfabriken

Die vorgeschlagene Reduzierung der Zuckerpreise führt in Verbindung mit der Abschaffung des bisherigen Systems der Garantiepreise und den erwarteten zunehmenden Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern zu einer erheblichen Verringerung der Erlöse und der Fabrikationsspanne der Zuckerindustrie. Dies macht weitere Rationalisierungsmaßnahmen (z.B. noch längere Verarbeitungskampagnen) und damit die Schließung von Zuckerfabriken notwendig.

Die Quotenkürzung um 16 % und der in einigen Regionen wegen fehlender Wettbewerbsfähigkeit darüber hinausgehende Rückgang der Rübenerzeugung werden ebenfalls zur Schließung von Zuckerfabriken führen. Bei einem negativen Ausgang des WTO-Panels muss mit der Schließung von 40 % aller Zuckerfabriken gerechnet werden.

c) auf die Sicherung von Arbeitsplätzen in diesen Wirtschaftsbereichen sowie in der Landwirtschaft

Die Umsetzung des Kommissionsvorschlags wird zu einem deutlichen Verlust an Arbeitsplätzen in der Zuckerwirtschaft führen. Entsprechend der Reduzierung der Zuckerfabriken wird sich auch die Zahl der in der Zuckerindustrie Beschäftigten verringern. Zu erwarten ist ein Rückgang um mindestens 2 000 Arbeitsplätze.

Die Auswirkung auf die Beschäftigung in der Landwirtschaft hängt wesentlich davon ab, in welchem Umfang der Einkommensrückgang durch Strukturanpassungen, d. h. durch Wachstum der Betriebe, abgeschwächt werden kann. Eine Quantifizierung dieses Effekts ist derzeit noch nicht möglich.

Die Reform der Zuckermarktordnung wird sich ferner in allen Branchen auswirken, die mit der Rüben- und Zuckererzeugung in einem direkten Zusammenhang stehen (z. B. Hersteller von spezieller Anlagen- und Gerätetechnik sowohl für Zuckerindustrie als auch Zuckerrübenproduktion, Züchter, Landmaschinenhandel, Handwerksbetriebe im ländlichen Raum etc.).

Die Zahl der direkt in der deutschen Zuckerindustrie Beschäftigten ist seit 1998 um 9,3 % bzw. 651 zurückgegangen. Im Durchschnitt des Jahres 2003 betrug die Anzahl der Beschäftigten in der Zuckerindustrie 6 330.

d) auf den Verbrauch von Zucker und die Preise für Endverbraucher und Verarbeiter

Die Reformvorschläge der Kommission werden sich im Wesentlichen nur insofern auf den Zuckerverbrauch auswirken, als die Kommission eine Erhöhung der Quoten für Isoglukose um 300 000 t beabsichtigt. Damit wird sich der Zuckerverbrauch (EU 25: rund 16,0 Mio. t) entsprechend verringern.

Der durchschnittliche Zuckerverbrauch pro Kopf und Jahr beträgt in der Bundesrepublik Deutschland 34,4 kg. Davon entfallen 6,1 kg bzw. 17,7 % auf den Verbrauch von Haushaltszucker. 28,3 kg bzw. 82,3 % werden in Form von zuckerhaltigen Verarbeitungserzeugnissen konsumiert. Der Anteil des Zuckers am Verkaufspreis dieser Erzeugnisse nimmt nach Aussagen der EU-Kommission lediglich einen Anteil von ca. 5 % ein. Inwieweit sich eine Reduzierung der Zuckerpreise auf den Verbraucherpreis auswirkt, kann nicht klar beurteilt werden, da die Preisbildung für diese Produkte von verschiedenen Parametern abhängt. Untersuchungen der Verkaufspreise für bestimmte zuckerhaltige Markenartikel in Ländern mit hohen und Ländern mit niedrigen Zuckerpreisen zeigen, dass es zwischen dem Preis dieser Produkte und dem Zuckerpreis des jeweiligen Landes keinen Zusammenhang gibt.

Bei Haushaltszucker kann von einer gewissen Entlastung der Verbraucher ausgegangen werden, die sich pro Kopf und Jahr auf weniger als 2 Euro belaufen wird.

Ein durch die Reform bedingter Anstieg des Zuckerkonsums ist nicht zu erwarten, da die Preiselastizität der Nachfrage nach Zucker in industrialisierten Ländern außerordentlich gering ist.

e) *auf die ländliche Entwicklung in den betroffenen Anbaugebieten in Deutschland*

Die Reform der Zuckermarktordnung wird eine Reduzierung der bisher aus dem Zuckerrübenanbau resultierenden Wertschöpfung zur Folge haben. In den einzelnen Anbauregionen steht künftig deutlich weniger Einkommen zur Verfügung als in der Vergangenheit.

Die durch den Rückgang des Zuckerrübenanbaus und die Preissenkung verursachte Notwendigkeit zu einem beschleunigten Wachstum der Betriebe wird in diesen Regionen zu einem forcierten Strukturwandel führen.

f) *auf die Wertschöpfung der deutschen Landwirtschaft*

Die Erntemenge an Zuckerrüben hatte im Wirtschaftsjahr 2002/03 einen Produktionswert zu Erzeugerpreisen von 1,3 Mrd. Euro. Der Anteil des Produktionswertes der Zuckerrüben an der gesamten landwirtschaftlichen Produktion betrug 3,3 %. Die Wertschöpfung aus dem Anbau von Zuckerrüben betrug nach Abzug der Vorleistungen 580,1 Mio. Euro.

Die Reduzierung der Zuckerrübenpreise und die Quotenkürzung werden dazu führen, dass sich der Produktionswert für Zuckerrüben bis 2008/09 um ca. 50 % verringert. Unter Berücksichtigung der künftigen Direktzahlungen in Höhe von 241 Mio. Euro ergäbe sich damit für die deutschen Zuckerrübenanbauer eine jährliche Erlöseinbuße von rund 400 Mio. Euro. Mit der zweiten Stufe der vorgeschlagenen Preissenkung findet somit aus der Produktion von Zuckerrüben keine wesentliche Wertschöpfung mehr statt.

2. *Sehen Sie Konflikte mit gesundheitspolitischen Zielen der Bundesregierung?*

Nein. Sowohl in den Zehn Regeln der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) als auch in den gemeinsam von den Ernährungsgesellschaften in Deutschland, Österreich und der Schweiz herausgegebenen „Referenzwerte für die Nährstoffzufuhr“ wird ein moderater bzw. maßvoller Umgang mit Zucker und zuckerhaltigen Lebensmitteln empfohlen. Wie unter 1. d) ausgeführt ist ein durch die Reform bedingter Anstieg des Zuckerkonsums, der nach Angaben des Ernährungsberichts 2000 im vergangenen halben Jahrhundert relativ stabil blieb, nicht zu erwarten.

3. *Welche Strukturumbrüche wären in den Ackerbauregionen Deutschlands aufgrund der Auswirkungen der Vorschläge zu erwarten?*

Rübenanbaubetriebe wären gezwungen, in andere Kulturen bzw. in die Veredelung zu investieren. Wegen gesättigter Märkte und wegen Kapitalknappheit ist das in vielen Fällen nicht möglich. Die Folge wäre eine zunehmende Aufgabe von landwirtschaftlichen Betrieben, eine Verarmung ländlicher Räume und letztlich eine verstärkte Abwanderung aus diesen Ackerbauregionen.

4. *Welche Konsequenzen hätte ein möglicher Quotenhandel in der EU für den Rübenanbau und die Zuckerfabriken in Deutschland?*

Deutschland zählt zu den leistungsfähigsten Standorten des Zuckerrübenanbaus in der EU. Ein möglicher Quotenhandel in der EU könnte unter bestimmten Voraussetzungen dazu führen, dass die generelle Quotenkürzung um 16 % in Deutschland zumindest teilweise durch Zukauf von Quoten aus weniger leistungsfähigen Ländern kompensiert werden könnte.

Ob und in welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden kann, hängt bei den künftig stark reduzierten Rüben- und Zuckerpreisen in erster Linie davon ab, welcher Preis bei einem Quotenzukauf zu entrichten ist, welche Skaleneffekte dadurch überhaupt noch zu erwarten sind und welche Perspektiven der europäische Markt noch bietet. Sofern die Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern nicht in das Mengenmanagement der Zuckermarktordnung integriert werden und solange durch den vorgeschlagenen Review im Jahr 2008 Unsicherheiten bezüglich der mittelfristigen Produktionsmöglichkeiten bestehen, dürfte die Inanspruchnahme des Quotenhandels nur sehr gering sein.

Im Interesse eines funktionierenden Quotenhandels müssen derartige Transaktionen auf eine in allen Mitgliedstaaten einheitliche administrative und wettbewerbspolitische Grundlage gestellt werden.

5. *Wie ist die grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quotenrechte zur Schaffung von mehr Wettbewerb zu beurteilen?*

Die grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quoten kann durch Skaleneffekte an den leistungsfähigeren Standorten zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit führen und somit die negativen Wirkungen der Preis- und Mengenreduzierung zu einem gewissen Teil kompensieren.

Nachdem der Zuckermarkt der EU seit Einführung der ZMO als ein gemeinsamer Markt funktioniert, ist aus der Handelbarkeit der Quoten keine Veränderung des Wettbewerbs zu erwarten. Die vorgeschlagenen Einschnitte in den Preis- und Mengenrahmen werden allerdings dazu führen, dass schwächere Standorte und Regionen aus der Zuckerproduktion ausscheiden, womit ein weiterer Konzentrationsprozess verbunden ist. Von erheblicher Bedeutung für den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt der EU werden dagegen die künftigen Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern sein. Sie können dann, wenn sie mengenmäßig unreguliert bleiben, den zu erwartenden Konzentrationsprozess noch deutlich verstärken.

6. *Welche Maßnahmen wären seitens der EU erforderlich, um das Unterlaufen der EU-Vorschläge in mengenmäßiger und preislicher Hinsicht zu verhindern?*

Um über die Vorschläge hinausgehende Mengen- und Preiseinschnitte zu vermeiden, ist es erforderlich, die künftigen Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern entsprechend den Forderungen dieser Länder in das Mengenmanagement der ZMO einzubeziehen. Es muss ferner sicher gestellt werden, dass die Entwicklungsländer nur ihre derzeitigen Exportverfügbarkeiten expor-

tieren und nicht ihre gesamte Produktion. Letzteres würde bedeuten, dass sie im Rahmen so genannter SWAP-Geschäfte den Inlandsbedarf durch Importe vom Weltmarkt decken und ihre gesamte Erzeugung exportieren. Insofern sind auch strenge Ursprungsregelungen erforderlich.

Im Rahmen der laufenden Doha-Verhandlungsrunde ist Zucker als sensibles Produkt einzustufen, von Bedeutung ist außerdem der Erhalt einer Schutzklausel im Rahmen der WTO.

7. Welche Auswirkungen hätte eine unveränderte Fortführung der EU-Zuckermarktordnung auf die Höhe der subventionierten Exporte?

Die Höhe der gestützten Exporte hängt ausschließlich von den Verpflichtungen im Rahmen der WTO ab. Die ZMO enthält seit 1994 einen so genannten Deklassierungsmechanismus, der es ermöglicht, die gestützten Exporte der EU in Übereinstimmung mit den WTO-Verpflichtungen zu bringen. Auch bei einer unveränderten Fortführung der ZMO wäre es damit möglich, die subventionierten Exporte zu reduzieren.

8. Wie sind die Ausgleichsmaßnahmen für Zuckerrübenanbauer und Zuckerfabriken in den Vorschlägen der EU-Kommission zu bewerten?

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag die Notwendigkeit von Ausgleichszahlungen anerkannt hat. Die vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen sind allerdings weder für die Zuckerrübenanbauer noch für die Zuckerindustrie ausreichend. Für die Landwirtschaft wird hierzu auf die Antwort zu Frage 1 a) verwiesen.

Für die Zuckerindustrie ist weder ein Ausgleich für die Reduzierung der Fabrikationsspanne noch für die Reduzierung der Produktionsquoten um 16 % vorgesehen. Damit muss die Zuckerindustrie sämtliche Maßnahmen (auch die notwendig werdenden Sozialpläne), die aus der Reform notwendig werden, in eigener Verantwortung finanzieren. Der von der Kommission vorgesehene Einmalbetrag von 250 Euro/t für die freiwillige Stilllegung von Quoten über die vorgeschlagene Kürzung von 16 % hinaus ist unzureichend.

Die Reformnotwendigkeiten resultieren überwiegend aus Verpflichtungen, welche die EU gegenüber Drittländern eingegangen ist (Balkan, EBA) und deren Konsequenzen durch die nicht ausreichenden Kompensationen einseitig der Zuckerwirtschaft aufgebürdet werden.

9. Sollten die deutschen Zuckerrübenanbauer zusätzlich zur regionalen Flächenprämie einen 60%-igen Ausgleich für die Preis- und Quotenkürzungen erhalten?

Die deutschen Zuckerrübenanbauer fordern den vollständigen Ausgleich der ihnen aus den vorgeschlagenen Preis- und Mengenkürzungen entstehenden Einkommenseinbußen. Dieser Ausgleich muss in den Betrieben ankommen, in denen die Einkommensverluste entstehen; deshalb fordern die Rübenanbauer neben einem vollständigen Ausgleich einen Referenzzeitraum, der nicht in der Vergangenheit liegt, sondern der die tatsächliche Erzeugung zum Zeitpunkt des Übergangs von der bisherigen auf die neue ZMO berücksichtigt.

Um innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, müssen die Ausgleichszahlungen in allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise ausgestaltet werden.

10. Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen oder andere Optionen auf die Haushalte (EU, national, privat)?

Die ZMO ist, soweit es gemeinschaftlichen Rübenzucker anbelangt, bisher haushaltskostenneutral. Sowohl die Exporterstattungen als auch die Produktionserstattungen für Chemiezucker werden in Form der Produktionsabgaben von den Zuckerrübenanbauern und Zuckerfabriken gemeinsam aufgebracht. Der Zuckerpreis in der EU bewegt sich auf einem Niveau, das den Zuckerpreisen in vielen anderen industrialisierten Ländern entspricht, so dass auch die privaten Haushalte nicht durch Kosten der ZMO belastet sind.

Kosten entstehen allerdings für den Reexport des AKP- und anderen Präferenzzuckers.

Mit der vorgeschlagenen Reform verliert die ZMO auch für Rübenzucker ihren haushaltsneutralen Charakter. Mit dem Auslaufen der gestützten Exporte und der neuen Chemiezuckerregelung werden künftig Produktionsabgaben entfallen, die bisher zu den Eigenmitteln der Gemeinschaft gehören. Die Kosten für die Ausgleichsmaßnahmen für die Zuckerrübenanbauer zu Lasten des EU-Haushalts werden von der Kommission auf 1,340 Mrd. Euro jährlich veranschlagt, hinzu kommen die Kosten für Ausgleichsmaßnahmen gegenüber den AKP-Staaten, die künftig aus dem Europäischen Entwicklungsfonds finanziert werden sollen. Die Ausgleichszahlungen für freiwillige Quotenstilllegungen in Höhe von 250 Euro/t sollen zu 50 % vom jeweiligen Mitgliedstaat und zu 50 % von der Kommission finanziert werden.

Mit einer nennenswerten Entlastung der privaten Haushalte durch die Reform ist nicht zu rechnen. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 1 d) verwiesen.

Die wesentlichen Kosten der Reform werden durch die von der Kommission vorgeschlagene Senkung der Mindestpreise für Zuckerrüben um 37 % verursacht. Diese starke Preissenkung wird im Wesentlichen damit begründet, dass mit ihr ein zu starkes Anwachsen der Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern verhindert werden kann. Eine Begrenzung dieser Einfuhren könnte auch durch ihre Einbeziehung in das Mengenmanagement der ZMO erfolgen, wie dies von den Regierungen der LDC selbst bereits wiederholt gefordert worden ist. Damit würde es möglich, die Preissenkung auf das Maß zu beschränken, das im Zuge der laufenden WTO-Verhandlungen für sensible Produkte unumgänglich ist. Dadurch würde sich sowohl die Höhe der erforderlichen Ausgleichszahlungen für die europäischen Zuckerrübenanbauer als auch für die AKP-Staaten stark verringern.

II. Drittländer

Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Zucker liefernden Drittländer?

Unabhängig von der Konkurrenzfähigkeit der einzelnen Lieferländer ist zunächst festzustellen, dass sich die von der Kommission vorgeschlagenen Reformmaßnahmen auf sämtliche Lieferländer negativ, dies allerdings in unterschiedlichem Ausmaß, auswirken.

Für die AKP-Staaten führen die Kommissionsvorschläge zu einer Reduzierung ihrer Garantiepreise um 37 %, die am wenigsten entwickelten Länder erhalten freien Zugang zu einem Markt, der künftig durch ein erheblich niedrigeres Preisniveau gekennzeichnet ist. Länder, deren Produktionskosten unter den künftigen Garantiepreisen der EU liegen, werden möglicherweise auch weiterhin Zucker liefern, dies allerdings mit deutlich geringeren Erlösen. Länder, deren Produktionskosten über den neuen Mindestpreisen liegen, werden von der Belieferung des europäischen Marktes völlig Abstand nehmen, es sei denn, sie können im Rahmen von Swap-Geschäften ihren eigenen Zuckerbedarf auf dem Weltmarkt zu Preisen decken, die den Export des eigenen Zuckers in die EU trotz höherer Kosten lukrativ machen.

Zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Garantiepreis von 329 Euro/t Rohzucker werden unter Berücksichtigung der Fracht- und Fobbingkosten nur noch folgende Länder Zucker kostendeckend und mit marginalem Gewinn in die EU exportieren können:

Äthiopien, Fiji, Indien, Malawi, Mozambique, Sudan, Swaziland, Sambia und Simbabwe.

Für folgende AKP- und LDC-Staaten wäre der Export in die EU dagegen nicht mehr kostendeckend:

Bangladesh, Barbados, Belize, Burkina Faso, Kongo Brazzaville, Republik Kongo, Elfenbeinküste, Kuba, Guyana, Jamaica, Madagascar, Mauritius, Senegal, St. Kitts, Tansania, Trinidad.

1. *Wie beurteilen Sie die Auswirkungen dieser Vorschläge auf die Einkommen und die Beschäftigung in diesen Ländern sowie auf die Leistungsbilanzen dieser Länder?*

Die Kommissionsvorschläge zielen auf eine Begrenzung der Importe durch niedrige europäische Preise ab. Damit nimmt die Reform diesen Ländern die Chance zu mehr Einkommen und Beschäftigung aus der Zuckererzeugung, gleichzeitig werden Investitionen in die Zuckererzeugung von vornherein verhindert. Diese Wirkung einer starken Preissenkung kommt für die am wenigsten entwickelten Länder im Ergebnis der Wirkung einer völligen Liberalisierung des europäischen Zuckermarktes sehr nahe.

2. *Welche Länder profitieren besonders von der jetzigen Regelung? Welche Länder oder regionalen Märkte sind vom Exportdumping der EU besonders betroffen?*

Die jetzige Regelung kommt insbesondere den AKP-Staaten zugute. Unter der Voraussetzung einer umfassenden Mengenregelung unter Einbezug der LDC könnte die jetzige Regelung künftig auch für diese Ländergruppe vorteilhaft werden. Aus diesem Grunde haben sie sich für eine Beschränkung ihrer Lieferungen in die EU bis 2019 ausgesprochen.

Die Zuckereporte der EU gehen vor allem in den nahen und mittleren Osten. Dies sind Regionen, die selbst über keine bzw. keine nennenswerte Zuckererzeugung verfügen. Zucker aus der EU wird in diesen Ländern vor allem aufgrund seiner hohen Qualität nachgefragt.

3. Erachten Sie Ausgleichsmaßnahmen für Lieferländer als sinnvoll oder auch notwendig, wenn der europäische Zuckerpreis durch die von der EU-Kommission vorgeschlagene Preissenkung unter die für diese Länder geltende Preisuntergrenze fällt?

Die Notwendigkeit von Ausgleichsmaßnahmen hängt davon ab, welche Verpflichtungen die EU gegenüber diesen Ländern eingegangen ist. Im Falle der AKP-Staaten sind solche Ausgleichsmaßnahmen unumgänglich, dies führt allerdings zu einer Fortsetzung der Ungleichbehandlung von Entwicklungsländern. Ein auskömmliches Preisniveau in der EU in Verbindung mit Einfuhrquoten, die sich an den bisherigen Nettoexporten der AKP- und LDC-Länder orientieren, könnte deshalb sachgerechter und kostengünstiger sein als die einseitige Gewährung von Ausgleichszahlungen.

4. Würden Sie die Zuckermarktordnung als entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument einstufen, das einer positiven und nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume in den Lieferländern dient oder dienen kann? Wie müsste die Zuckermarktordnung gegebenenfalls weiter entwickelt werden, damit sie eine positive und nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume in den Lieferländern stärkt?

Bei der Konzeption der ursprünglichen Zuckermarktordnung standen entwicklungspolitische Interessen nicht im Vordergrund, insofern kann die ZMO nicht als direktes entwicklungspolitisches Instrument eingestuft werden. Allerdings enthält die ZMO entwicklungspolitische Komponenten in Form der verschiedenen Präferenzregelungen. Um zu einer positiven und nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Räume in den Lieferländern beizutragen, müssten die ZMO bzw. die Präferenzabkommen um entsprechende Elemente ergänzt werden.

Eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume in den Lieferländern könnte durch ein umfassendes Mengenmanagement unter Einbeziehung der LDC gefördert werden. Feste Abnahmegarantien in Verbindung mit auskömmlichen Preisen würden Investitionen in die Zuckererzeugung dieser Länder fördern. Garantieprieße könnten mit der Verpflichtung verbunden werden, einen Teil der Erlöse in infrastrukturelle Maßnahmen, in Ausbildung, soziale Maßnahmen, Anbauberatung etc. zu investieren.

5. Halten Sie es für sinnvoll und machbar, die Reduzierung von EU-Lieferrechten der Drittländer auszuhandeln und im Gegenzug den Aufbau einer Bioethanolindustrie oder anderer Veredelungsindustrien im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit vor Ort zu fördern?

Eine derartige Förderung wäre unter mehreren Gesichtspunkten sinnvoll: Diese Länder könnten ihre Handelsbilanzen dadurch verbessern, dass sie ihre Energieimporte verringern. Mit nachwachsenden Rohstoffen würden sie in einen Sektor mit Wachstumspotential investieren und damit die Abhängigkeit vom Erdöl verringern. Bei Zucker dagegen investieren sie in einen Markt, der seit vielen Jahren durch Überschüsse gekennzeichnet ist. Sofern es gelänge, mit diesen Ländern bei Zucker feste Liefermengen zu vereinbaren und damit ein höheres Preisniveau als vorgeschlagen zu halten, könnten die entsprechend bei den Ausgleichszahlungen eingesparten Mittel möglicherweise in eine spezielle Förderung von Investitionen dieser Länder in nachwachsende Rohstoffe umgewidmet werden.

6. Wie verhalten sich die Sozial- und Umweltstandards in den Lieferländern zu denen in Deutschland? Können Sie dies beispielhaft an Ländern wie Brasilien und Bangladesh erläutern?

Die Sozial- und Umweltstandards der Zuckerwirtschaft in Deutschland entsprechen dem hohen Niveau der Sozial- und Umweltgesetzgebung in Deutschland und gehen in vielen Bereichen noch darüber hinaus. Dies bedingt allerdings auch Produktionskosten, die erheblich über dem Weltmarktpreis und über den Produktionskosten zahlreicher Lieferländer liegen, deren Sozial- und Umweltstandards – wie verschiedene Studien zeigen – deutlich niedriger sind.

7. Wie beurteilen Sie den Vorschlag der LDC zu der EBA-Initiative der EU, der darauf hinausläuft, zumindest für eine Übergangszeit den LDC Marktzugangspräferenzen einzuräumen?

Positiv, und zwar sowohl im Interesse der verschiedenen Lieferländer als auch mit Blick auf die Sicherung einer nachhaltigen Zuckerrüben- und Zuckererzeugung in der EU.

8. Welche Gefahren bestünden, wenn ein unteres Preisauffangnetz nicht mehr existierte und bestimmte Länder der Dritten Welt eigenen Zucker im Tausch mit eingeführtem Zucker in die EU schleusten (Swap-Geschäfte)?

Für die EU entstünde ein zusätzlicher Mengendruck, der zu weiteren Erzeugungseinschränkungen mit allen daraus resultierenden negativen Konsequenzen führen würde. Profitieren würden davon lediglich diejenigen, die an diesen Transaktionen beteiligt sind. Für die Zuckerrohrerzeuger und die Beschäftigten in der Zuckerindustrie der Lieferländer entstünde daraus keine positive Wirkung. Deshalb muss die neue ZMO Swap-Geschäfte zuverlässig ausschließen. Swap-Geschäfte tragen nicht zu einer konstruktiven Entwicklungspolitik bei.

Derartigen Geschäften kann allerdings nicht durch ein unteres Preisauffangnetz sondern nur durch eine klare Mengenregelung begegnet werden, die den Lieferländern Quoten nur in dem Umfang zuteilt, in dem sie über Nettoexporte verfügen.

III. Zu einzelnen Elementen der Vorschläge:

1. Wie bewerten Sie insgesamt die diskutierten Vorschläge unter dem Aspekt der Kompatibilität mit den WTO-Regeln?

Die Vorschläge sind nicht nur dazu geeignet, den zu erwartenden WTO-Verpflichtungen im Rahmen der Doha-Runde in vollem Umfang zu entsprechen, sondern sie gehen weit über das Erforderliche hinaus und stellen in mehrfacher Hinsicht eine erhebliche und unnötige Vorleistung dar. Dies gilt insbesondere für die Höhe der vorgeschlagenen Preissenkung.

2. Wie kann gewährleistet werden, dass die festgesetzten Mindestpreise für Zuckerrüben im Markt nicht unterlaufen werden?

und

3. Wie ist die Einrichtung eines privaten Lagerhaltungssystems zur Stabilisierung der Preise zu beurteilen?

Die Ablösung des bisherigen Interventionspreissystems durch einen Referenzpreis in Verbindung mit einem privaten Lagerhaltungssystem ist für die EU-Zuckerindustrie mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Nach dem Vorschlag der Kommission soll die private Lagerhaltung erst dann ausgelöst werden, wenn der Marktpreis den Referenzpreis signifikant unterschreitet. Unter diesen Umständen kann es für die Zuckerindustrie schwierig werden, ihrer Verpflichtung zur Zahlung von Rübenmindestpreisen gerecht zu werden, ohne ihre eigene

wirtschaftliche Situation noch zusätzlich zu beeinträchtigen. Mit diesem Vorschlag bürdet die Kommission die Lasten und Risiken aus den eingegangenen Freihandelsabkommen ausschließlich den Zuckerfabriken auf. Der Umfang, in dem die private Lagerhaltung für EU-Zucker notwendig wird, wird nicht durch das gemeinschaftliche Zuckerangebot, sondern durch die zollfreien Einfuhren im Rahmen der Präferenzabkommen bestimmt. Der Kommissionsvorschlag ist auch in diesem Punkt dringend korrekturbedürftig. Ein privates Lagerhaltungssystem könnte nur dann marktstabilisierend wirken, wenn es tatsächlich dauerhaft einen Marktpreis erlaubt, der den Referenzpreis nicht unterschreitet und wenn es sich gleichzeitig auch auf eingeführten Präferenzzucker erstreckt.

- 4. *Wie bewerten Sie die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen für die Zuckerrübenanbauer? Wie stellt sich dies im Zusammenhang mit der EU-Agrarreform dar, insbesondere vor dem Hintergrund der deutschen Umsetzung der GAP-Reform? Wie wären die Ausgleichsmaßnahmen für Zucker national auszugestalten?***

Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen I. 1. a), I. 8. und I. 9. verwiesen.

- 5. *Besteht die Möglichkeit, ein nationales Ankaufsprogramm für Rübenquoten zu installieren? Würden Sie dieses für sinnvoll erachten? Wie wäre es ggf. auszugestalten?***

Es wird auch in Zukunft nach dem Vorschlag der Kommission keine Rüben-, sondern nur Zuckerquoten geben. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass Rübenlieferrechte auch künftig innerhalb des Einzugsgebietes einer Zuckerfabrik oder eines Zuckerunternehmens gehandelt werden können.

Ein nationales Ankaufprogramm für Rübenlieferrechte müsste in jedem Fall in der ZMO verankert werden.

- 6. *Welche Bedeutung messen Sie der vorgesehenen grenzüberschreitenden Handelbarkeit der Quotenrechte zu?***

Siehe hierzu Antwort zu Frage I. 5.

- 7. In welcher Art und Weise ist eine eventuelle Übertragung von Produktionsquoten über EU-Binnengrenzen hinweg politisch-administrativ zu begleiten und auszugestalten? Wie wird ein solcher innergemeinschaftlicher Transfer von den Regierungen der prinzipiell abgebenden Länder beurteilt?**

Ein derartiger Quotentransfer muss in allen Mitgliedstaaten nach gleichen Maßstäben möglich sein und darf keinen besonderen nationalen Beschränkungen im aufnehmenden Land unterliegen.

Die Haltung der Regierungen der prinzipiell abgebenden Länder zu diesem Transfer ist nicht bekannt.

- 8. Wie bewerten Sie den Vorschlag der Quotenerhöhung für Isoglukose? Wie bewerten Sie, dass die EU-Kommission in ihrem Vorschlag an dem C-Zucker-System festhalten will? Was spricht dafür, was dagegen? Wie beurteilen Sie einen möglichen Nutzen des C-Zucker-Systems für die Zuckerrübenanbauer und für die Zuckerfabriken?**

Eine Anhebung der Quoten für Isoglukose um 300 000 t ist vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Quotenkürzung für Zucker um 2,8 Mio. t bzw. 16 % völlig unverständlich.

Wie C-Zucker künftig einzustufen ist, wird im Rahmen des noch laufenden WTO-Panels und nicht von der EU-Kommission entschieden.

- 9. Welche Konsequenzen wären für die geltende EU-Zuckermarktordnung im Hinblick auf ein mögliches negatives Urteil bei C-Zucker erforderlich?**

Voraussichtlich keine, da diese ohnehin nur noch bis zum 30. Juni 2006 läuft.

IV. WTO

- 1. Stellen Sie bitte die konkreten Anforderungen dar, die aus einem für die Europäische Union negativen Ausgang des WTO-Panels zur Zuckermarktordnung erwachsen. Müssen die Vorschläge zur Reform daraufhin angepasst werden und ggf. wie?**

Bei einem negativen Ausgang des Panels kann sich in Abhängigkeit vom Ergebnis der laufenden WTO-Verhandlungen und der Einfuhren aus den am we-

nigsten entwickelten Ländern die Notwendigkeit einer weiteren Quotenanpassung ergeben.

2. Halten Sie eine Vorfestlegung auf konkrete Maßnahmen der EU-Kommission vor dem endgültigen Schiedsspruch des WTO-Panels für richtig?

Nein.

3. Welche Rolle spielt die bestehende EU-Zuckermarktordnung hinsichtlich des von allen Fraktionen geforderten erfolgreichen Abschlusses der WTO-Runde?

Die Zukunft der Zuckermarktordnung ist insbesondere von den verschiedenen Präferenzabkommen abhängig. Im Rahmen der WTO steht die ZMO einem erfolgreichen Abschluss nicht im Wege, sie beinhaltet bereits jetzt sämtliche Mechanismen, um künftigen Verpflichtungen gerecht zu werden.

V. Status quo

1. Was kostet die Aufrechterhaltung der geltenden Zuckermarktordnung für die öffentlichen und privaten Haushalte in der Europäischen Union und in Deutschland? Wie beurteilen Sie dies, auch im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen?

Zucker ist in Deutschland in den vergangenen 2 Jahrzehnten real um mehr als 50 % billiger geworden. Der Preis für Zucker ist in der EU nicht höher als in anderen industrialisierten Ländern. Die Kosten des Exports für Gemeinschaftszucker werden von den Produzenten in Form von Abgaben selbst finanziert.

2. Wie ist die unveränderte Fortführung der EU-Zuckermarktordnung vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels in der europäischen Agrarpolitik mit einer Entkopplung der Prämien von der Produktionsmenge zu sehen?

Aufgrund der besonderen Situation des Weltmarktes für Zucker und der verschiedenen von der EU eingegangenen Freihandelsabkommen kann die ZMO nicht alleine im Kontext der europäischen Agrarpolitik betrachtet werden, sondern sie muss gleichzeitig besonderen internationalen Ansprüchen gerecht werden.

VI. Bioethanolmarkt

Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten für die Verwendung von Zucker im Nicht-Nahrungsmittelbereich, insbesondere für Bioethanol, mit und ohne staatliche Förderung?

Zucker ist neben seiner Funktion als Grundnahrungsmittel ein vielseitig einsetzbarer nachwachsender Rohstoff. Dies gilt insbesondere für den chemisch-pharmazeutischen Bereich und den gesamten Bereich der Gärungstechnologie.

Ebenso wie beim Einsatz von Zucker im Bereich der chemisch-pharmazeutischen Industrie ist auch der Einsatz von Biokraftstoffen anstelle von Kraftstoffen fossilen Ursprungs unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht ohne staatliche Förderung wettbewerbsfähig.

- 1. Halten Sie einen außenzollgeschützten Markt für EU-Markt für Bioethanol für sinnvoll und machbar, auch unter dem Gesichtspunkt der notwendigen WTO-Konformität?**

Hierzu wird auf die Antwort des Deutschen Bauernverbandes Bezug genommen.

- 2. Kann der verstärkte Aufbau eines Marktes für Bioethanol eine alternative Wertschöpfung für Zucker darstellen und stünde dies im Konflikt mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung?**

Bei den gegenwärtigen Erlösen für Bioethanol ist aus dem verstärkten Aufbau eines Bioethanolmarktes keine alternative Wertschöpfung für Zuckerrüben und Zucker zu erwarten. Die Respektierung der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung und der damit verbundenen Umwelt- und Sozialstandards ist mit der erforderlichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber brasilianischem Bioethanol nicht vereinbar.

- 3. Wie hoch schätzen Sie das Marktpotential für Bioethanol in Deutschland und der Europäischen Union ein und welchen Anbauäquivalenten für Zuckerrüben entspräche dieses?**

Hierzu wird auf die Antwort des Deutschen Bauernverbandes Bezug genommen.

4. Welche Auswirkungen hätte ein Szenario, das eine jeweils regionale Verwertung von Zuckerüberschüssen in Form von Bioethanol oder Vergleichbarem vorsieht, auf den Weltmarktpreis und die Situation in Europa?

Hierzu wird auf die Antwort des Deutschen Bauernverbandes verwiesen.

Ein solches Szenario könnte allerdings durchaus geeignet sein, zu einer jeweils regionalen Verwertung von Zuckerüberschüssen in weniger entwickelten Ländern mit geringen Produktionskosten beizutragen. Dies könnte wiederum zu einer Entlastung der Situation in Europa und zu einer Verbesserung des Weltmarktpreises für Zucker führen und die Abhängigkeit der weniger entwickelten Ländern von Energieimporten reduzieren.

5. Wie stufen Sie die Umsetzungsmöglichkeit eines solchen langfristigen Szenarios ein?

Die Umsetzungsmöglichkeit eines derartigen Szenarios hängt in erster Linie von der langfristigen Entwicklung der fossilen Energieträger sowie von einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Zuckerrübe gegenüber diesbezüglich geeigneten anderen agrarischen Rohstoffen ab.

Bonn, 25. Oktober 2004