

Anhörung

Zur Reform der EU-Zuckermarktordnung

Zunächst möchten wir bei den Mitgliedern des Ausschusses um Verständnis dafür bitten, dass wir uns bei der Beantwortung des Fragenkataloges auf die Punkte beschränken wollen, die einen direkten Bezug zu unserer Tätigkeit als Händler haben. Weiterhin aber möchten wir die Gelegenheit nutzen, um auf einige Aspekte und Besonderheiten des Welt-Zuckermarktes hinzuweisen, die, unserer Wahrnehmung nach, in den Diskussionen zur Reform der ZMO zu wenig Beachtung finden.

Zu den Fragen:

I. Auswirkungen

Die im internationalen Zuckerhandel tätigen Firmen haben im Laufe der letzten Jahrzehnte bedeutende und umfangreiche Netzwerke erschaffen, in logistischer, infrastruktureller und nicht zuletzt auch persönlicher Hinsicht, um die EU-Zuckerüberschüsse in eine Vielzahl von weltweiten Märkten zu exportieren. Insbesondere in Weißzucker-Importländern mit hoch entwickelter Verarbeitungsindustrie und anspruchsvoller Kundschaft spielt Zucker aus der EU eine beherrschende Rolle. Ein Wegfall der Exporte, wie sie von der Reform der ZMO angestrebt wird, würde dem europäischen Handel seine bisherige unmittelbare Aufgabe entziehen. Verluste von Arbeitsplätzen wären unumgänglich, bedeutende Investitionen, wie z.B. die weitgehend vom Handel finanzierten und betriebenen Hafen-Terminals (in denen loser Zucker abgesackt und in Schiffe oder Container verladen wird) wären überflüssig.

Auf Importe von EU-Weißzucker spezialisierte Länder, exemplarisch wären hier Israel und die Schweiz zu nennen, würden ihre gewohnte, logistisch und qualitativ in Jahrzehnten eingespielte Lieferbasis verlieren.

Natürlich wird der Handel sich bemühen, im Rahmen der angedachten Importe von Zucker in die EU Aufgaben zu übernehmen. In welchem Maße dies gelingen wird, kann allerdings erst dann beurteilt werden, wenn sich die Einzelheiten der neuen Regelungen, und der jeweilige Reaktionen der Beteiligten herauszukristallisieren beginnen.

(7.)

Die Höhe der subventionierten Exporte ist im Rahmen der WTO-Abkommen verbindlich geregelt. Eine unveränderte Fortführung der ZMO hätte auf die WTO-Regelung keinen Einfluss.

II. Drittländer

Die Vorschläge der Kommission im Bezug auf die Zucker liefernden Drittländer – soweit die AKP- und LDC-Länder gemeint sind – betreffen, grob gesagt, 2 Punkte: Senkung der Garantiepreise und Öffnung des Marktes für LDC (im Rahmen des EBA-Programmes). Die Senkung der Garantiepreise betrifft zunächst alle AKP-Länder, die im Rahmen des Zucker-Protokolls über Quoten verfügen. Der Einkommensverlust ist erheblich, wieweit die betroffenen Zuckeranbieter dann noch in der Lage sind, oder Interesse daran haben, ihre Quoten zu erfüllen, ist schwer zu beurteilen, und wird nicht zuletzt von der Reaktion des landwirtschaftlichen Sektors abhängen. Hier werden dann auch die Besitzverhältnisse eine Rolle spielen, sowie die alternativen Beschäftigungs- bzw. Verdienstmöglichkeiten, landwirtschaftliche oder andere, wie z.B. im Tourismus. Darüber hinaus müssen aber noch externe Faktoren betrachtet werden, wie z.B. die Entwicklung der Seefrachtraten, die seit geraumer Zeit auf einem extrem hohen Niveau sind, und voll zu Lasten des Lieferanten gehen.

(2.)

Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass die AKP-Länder mit Zucker-Quoten von der derzeitigen Regelung – mit gewissen Abstrichen durch die o.g. Faktoren – am meisten profitieren.

Die Frage, welche Länder bzw. Märkte vom “Exportdumping“ der EU besonders betroffen seien, erfordert weitere Klarstellungen. Wir sind nicht der Meinung, die EU betreibe ein “Exportdumping“. Die Exportsubventionen sind notwendig, um EU-Zucker mit vergleichbarem Weißzucker anderer Exporteure konkurrenzfähig zu machen. Die Subventionen folgen dem Markt, sie bestimmen ihn nicht. Sie sind erforderlich, weil der Weltmarktpreis infolge andauernder weltweiter Überproduktion gedrückt ist, unter den des EU-Marktes und auch den der einheimischen Märkte der meisten Zuckerproduzenten und -exporteure auf der Welt. Die Subventionen sind eine notwendige Folge der gedrückten Weltmarktpreise, nicht ihre Ursache. Jegliche Erholung des Weltmarktpreises, wie auch jede Steigerung des Wertes des US-\$ (in dieser Währung wird Zucker notiert und gehandelt), hat eine unmittelbare Verringerung der Subventionen zur Folge. Sie sind nichts anderes als der Ausgleich zwischen dem politisch gewolltem, zu Gunsten des Agrarsektors definierten EU-Preisniveaus, und dem jeweiligen Weltmarkt.

Folgerichtig gab es während der Zeiten, in denen der Weltmarktpreis über dem EU-Preis lag, zeitweise erheblich, als Ausgleich keine Export-Erstattungen, sondern Abschöpfungen, d.h. Exporteure mussten für die Mengen, die für den Export anfielen, die Differenz zum höheren Weltmarktpreis zuzahlen. Bis heute definiert sich das Exportprogramm, die jährlich neu aufgelegte Dauerausschreibung, als

“Ausschreibung . . . für die Festsetzung von Abschöpfungen und/oder Erstattung bei der Ausfuhr von Weißzucker“.

(6.)

Die Sozial- und Umweltstandards der AKP/LDC-Länder sind mit denen der EU nicht zu vergleichen. Eine detaillierte Studie dieser Frage wäre zweifelsohne aufschlussreich, würde aber den Rahmen dieser Anhörungen völlig sprengen.

(7.)

Der Vorschlag der LDC, ihnen definierte Marktzugangspräferenzen, also Quoten einzuräumen, wenn dafür das Preisniveau beibehalten wird, entspricht deren Sorge bzw. Erkenntnis, dass die eigenen Strukturen einem über den Preis ausgetragenen Wettbewerb auf absehbare Zeit nicht standhalten werden. Allerdings muss bedacht werden, dass diese Maßnahmen ausdrücklich als Mittel zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dienen sollen, damit nach Ablauf der Übergangszeit ein umso größerer Anteil des EU-Marktes bedient werden kann.

(8.)

Swap-Geschäfte sind bereits im Rahmen der existierenden ZMO eine Realität, indem die Länder mit Marktzugangsrechten (AKP/LDC/Balkan) ihre eigene Produktion in die EU liefern, und den eigenen Markt mit billigen Importen vom Weltmarkt versorgen. Dies kann über die Festsetzung von Quoten eingeschränkt, nicht aber verhindert werden, es sei denn, die Quoten würden nachvollziehbar und auch regelmäßig überprüfbar auf den realen Exportüberschuss, Produktion minus Eigenverbrauch, beschränkt.

III. Einzelne Elemente

(1.)

Die bestehende ZMO ist mit den WTO-Regelungen, wie sie bisher von allen Beteiligten verstanden wurden, voll kompatibel. Sofern infolge des endgültigen Ausgangs des “Panel“-Verfahrens Änderungen erforderlich werden, ließen auch diese sich im Rahmen des Status Quo verwirklichen. Die Vorschläge für

eine Reform der ZMO stellen dagegen in vieler Hinsicht eine Vorleistung gegenüber den Forderungen der WTO-Kontrahenten dar, für die dann keine Gegenleistungen mehr zu erwarten sind.

(2.)

Ein Unterlaufen von festgesetzten Mindestpreisen für Rüben wäre in einem reformierten System genauso wenig zu erwarten wie im gegenwärtigen, die Rübenlieferanten können und werden auf Einhaltung dieser Mindestpreise bestehen.

(3.)

Ein privates Lagerhaltungssystem müsste, wenn es seinen politisch gewollten Zweck erfüllen soll, sehr ähnliche Regelungen vorsehen wie das gegenwärtige Interventionssystem. Dass dies seit geraumer Zeit nicht genutzt worden ist, muss gesehen werden als Ausdruck der Wirksamkeit der alternativen Maßnahmen, im Wesentlichen des Exports. Ein willkürlicher Verzicht, oder auch die gegenwärtig praktizierte Erschwernis dieser Entlastung würde Interventionen, oder eben zukünftig die Lagerhaltung, mithin die Entstehung von "Zuckerbergen" umso wahrscheinlicher machen.

(8.)

Die Absicht, am C-Zucker System festzuhalten, ist sowohl aus der Sicht der von Witterungseinflüssen betroffenen Landwirte, als auch aus der des Exporthandels uneingeschränkt zu begrüßen. Leider scheint diese Frage aber durch den voraussichtlichen endgültigen Ausgang des WTO-Panels dem Einfluss der Kommission entzogen zu sein.

VI. Bioethanolmarkt

Die Verwendung von Zucker zur Herstellung von Bioethanol könnte eine zukunftsweisende Möglichkeit sein, der Überversorgung der internationalen Zuckermärkte und der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern entgegenzuwirken. Die jüngste Preisexplosion auf dem Erdölmarkt ist ein deutliches Zeichen für Handlungsbedarf auf diesem Sektor. Viele Rohrzuckerproduzenten beschäftigen sich aktiv mit dieser Alternative für die Verwendung von Zucker bzw. Zuckerrohr, allein in Brasilien wird seit geraumer Zeit etwa die Hälfte der Zuckerrohproduktion für die Ethanolproduktion als Kraftstoff verwendet.

Weltmarkt

Wie eingangs erwähnt, möchten wir die Gelegenheit nutzen, einige allgemeine Bemerkungen zu der Konzeption und der Bedeutung des Zucker-Weltmarktes beizusteuern. Schon die Bezeichnung "Weltmarkt" ist unserer Meinung nach irreführend. Nach den gegenwärtigen Schätzungen werden weltweit aktuell zwischen 145-148 Mio. Tons Zucker (Rohwert) produziert, und, so sieht es jedenfalls aus, auch konsumiert werden. Zu "Weltmarktpreisen" aber, also zu freien, ohne jegliche Regulierung allein von Angebot und Nachfrage bestimmten Konditionen wird dagegen nur ein vergleichsweise geringer Teil der globalen Mengen gehandelt, nämlich rd. 45 Mio. Tons, also etwa 30 % . Der "Weltmarkt" ist also eine Art Rest-Markt, auf dem Produzenten ihre Überschüsse abladen, und Importländer ihren Bedarf, der nicht durch Eigenproduktion gedeckt wird, besorgen. Dies hat aber zur Folge, dass selbst im weltweiten Maßstab geringfügige Produktions- oder Verbrauchsschwankungen, wie sie z.B. aufgrund klimatischer (bei der Produktion) oder konjunktureller (beim Verbrauch) Einflüsse immer wieder vorkommen, sich in diesem "Rest-Markt" überproportional manifestieren, und auf die hier ausbildenden Preise auswirken. Ein weltweiter Überschuss von Produktion über Verbrauch, von beispielsweise, 2 %, also knapp 3 Mio. Tons, führt auf dem "Weltmarkt" zu einem Überschuss von Angebot über Nachfrage von fast 7 %, entsprechendes gilt natürlich für ein weltweites Defizit.

Dies hat in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder zu extremen, teilweise geradezu absurden Preisausschlägen nach oben und nach unten geführt, wie z.B. in den frühen 60-er Jahren zu Notierungen für Rohzucker von knapp über einem US-\$-Cent pro lb (0,4536 kg), und dann 1974 von über 64 Cents, und 1981 noch mal bis zu 44 Cents per lb. Beides, nebenbei, weit über das damalige EU-Niveau hinaus. Es versteht sich beinahe von selbst, dass ein solcher Markt ein gefundenes Fressen für die internationale Spekulation ist, sodass fundamental begründeten Preisausschläge immer wieder grotesk verzerrt werden.

In den letzten Jahrzehnten, das ist unbestreitbar, sind die auf diesem so definierten Weltmarkt die Preise aber meist niedrig gewesen, deutlich niedriger als die EU-Preise, und auch niedriger als das Inlandspreisniveau der meisten anderen Anbieter. Nun verkauft niemand, auch die EU selbstverständlich nicht, seine Exporte absichtlich mit Verlust. Die weltweite Produktion hat aber in den vergangenen Jahren den weltweiten Konsum mit einiger Regelmäßigkeit überschritten, teilweise erheblich. Die Überschüsse der einzelnen Produzenten wurden, wenn sie nicht mühsam gelagert wurden, auf dem Weltmarkt abgeladen, und konkurrierten dort gegeneinander um die Absatzmärkte. Abgesehen von regionalen bzw. logistischen Besonderheiten vollzieht sich der Wettbewerb auf dem Rohstoffsektor fast ausschließlich über den Preis, qualitative Aspekte spielen eine untergeordnete Rolle, und rechtfertigen höchstens

marginale Auf- oder Abschläge. Mit anderen Worten, für die niedrigen Preise auf dem Weltmarkt ist nicht der eine oder andere Anbieter verantwortlich zu machen, sondern nur das Überangebot.

Die EU-Exportmengen sind Teil dieses Überangebotes. Mann kann aber leicht ausrechnen, dass sie nur rd. 10 % davon ausmachen. Entscheidend ist darüber hinaus, dass die absoluten Exportmengen der EU seit den frühen 80-er Jahren, abgesehen von saisonalen Schwankungen, weitgehend konstant geblieben sind, während sich z.B. die aus Brasilien im gleichen Zeitraum etwa verzehnfacht haben. Es ist somit völlig unverständlich, warum nur die EU aufgefordert wird, sich aus diesem Markt zurückzuziehen. Wenn nicht andere ihre Exportmengen kontinuierlich und aggressiv ausgeweitet hätten, hätte längst ein sehr viel ausgeglicheneres Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Weltmarkt hergestellt werden können, vielleicht sogar eines, das die EU in die Lage versetzen würde, ihre Exporte ohne Subventionen abzusetzen.

Aus dieser Perspektive sieht es so aus, dass nicht der EU-Preis zu hoch ist. Sondern der Weltmarktpreis zu niedrig.