

Hamm, Juni 2004

## AbL-Positionspapier

### Reform der EU-Zuckermarktordnung

#### Besser erzeugen – gerechter verteilen – Ende des Dumpings

Die Europäischen Union muss ihre Zuckermarktordnung reformieren.

Obwohl die Zuckernerzeugung in der EU aus Zuckerrüben rund doppelt so teuer ist wie die aus Zuckerrohr in Entwicklungs- und Schwellenländern und der Zuckerpreis in der EU mehr als das Doppelte des Weltmarktpreises für Zucker erreicht, ist die EU aufgrund der EU-Zuckermarktordnung drittgrößter Zucker-Exporteur auf dem Weltmarkt.

Rund 20 % der Zuckernerzeugung der EU wird exportiert. Für rund 1,6 – 1,8 Mio. t Zuckerexport (sog. Re-Export von AKP-Zucker) werden aus dem EU-Haushalt Ausfuhrerstattungen gezahlt, rund 3,5 Mio. t (sog. C-Zucker) werden mit Hilfe von Abgaben der Zuckerwirtschaft, d.h. letztlich mit Bauerngeld, auf Weltmarktpreis gebracht und exportiert.

Der Zuckerexport der EU ist unter diesen Bedingungen nichts anderes als Dumping. Auf dem Weltmarkt wirken diese massiv gestützten Exporte preis- und handelsverzerrend. Der Export von Zucker aus der EU zu Preisen, die deutlich unter den Erzeugungskosten liegen, ist „Dumping“ und zerstört Möglichkeiten zur Wertschöpfung für Bauern und Bäuerinnen in Entwicklungsländern, aber auch innerhalb der EU. Diese zerstörerische Politik der EU auf dem Weltzuckermarkt ist zu beenden. Das ist ein zentrales Ziel für die bevorstehende Reform der EU-Zuckermarktordnung, auch um eine bäuerliche Zuckerrübenherzeugung in Europa zu erhalten.

Eine faire Zuckermarktordnung muss den Zuckerbauern in den ärmsten Entwicklungsländern bessere Chancen zu einem besseren Einkommen ermöglichen. Dies ist durch begrenzte Lieferungen in die EU zu EU-Preisen besser zu erreichen, als durch unqualifizierte Öffnung der Märkte. Bisher gibt es nur für einige Staaten (v.a. AKP-Staaten, Indien, einige Balkan-Länder) zollfreie Lieferrechte in die EU. Für die allermeisten der ärmsten Länder der Welt (LDC) gilt weiterhin der Außenschutz (Zölle von ca. 250 - 300 % des Weltmarktpreises), d.h. es besteht faktisch kein Zugang zum hochpreisigen EU-Markt.

Von der zuckerverarbeitenden Ernährungsindustrie in der EU wird vorgeschlagen, die EU-Zuckermarktordnung schlicht aufzulösen, d.h. sowohl die Zuteilung von Garantiemengen (Quoten) an die Erzeuger abzuschaffen, als auch das Interventionssystem, die Exporterstattungen und den Außenschutz. Mit dieser Abschaffung der EU-Zuckermarktordnung würde auch der Präferenzzugang nach dem AKP- bzw. Cotonou-Abkommen aufgegeben.

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft lehnt die Abschaffung der EU-Zuckermarktordnung bzw. die völlige Liberalisierung strikt ab, denn sie ist keine Lösung der bestehenden Probleme, sondern würde einige Probleme sogar noch verschärfen.

Von einer Liberalisierung des Zuckermarktes der EU würden nicht die Zuckerbauern in den ärmsten Ländern, sondern multinationale Zuckerkonzerne vor allem in den Ländern profitieren, die schon heute zu den größten Erzeuger- und Exportländern der Welt gehören. Vor allem die Zuckerfarmen mit ihren großflächigen Zuckerrohrplantagen in Brasilien, aber auch auf Kuba, in Südafrika, Indien und Australien, würden den europäischen Markt unter sich aufteilen.

Durch den weiteren Ausbau des Zuckerrohranbaus in Monokultur sind ökologisch negative Folgen für die Anbauregionen zu erwarten, teilweise würden Waldflächen dafür gerodet. In Ländern wie Brasilien, Indien, Thailand, Kuba und Südafrika kann außerdem nicht davon ausgegangen werden, dass breitere Schichten vom Ausbau des Zuckeranbaus profitieren, da die Zuckerrohrschneider und Arbeiter in den Zuckerfabriken oft unter unmenschlichen Arbeitsbedingungen arbeiten müssen.

Ein solcher weiterer Ausbau der Zuckerproduktion in den Entwicklungs- und Schwellenländern würde auch nicht im Sinne der Ernährungssouveränität wirken, sondern im Gegenteil noch mehr Flächen aus der bäuerlichen Lebensmittelerzeugung herausnehmen. Plantagenarbeiter sind oft ohne Land und haben wie Industriearbeiter keine Möglichkeit, im Rahmen einer Subsistenz eigene Nahrung anzubauen, weshalb Landreformen und nicht exportorientierter Ausbau von Monokulturen notwendig sind.

Die ärmsten Länder wären aufgrund ihrer strukturellen Nachteile auch ohne EU-Zuckermarktordnung gegenüber den größten Zuckerproduzenten in Nord und Süd nicht in der Lage, Zucker zu Preisen herzustellen, die konkurrenzfähig wären.

Bei einer Aufgabe der Zuckermarktordnung und ohne die Importe für alle Beteiligten an die Einhaltung qualitativer Standards zu binden (qualifizierter Außenschutz), nimmt sich die EU jegliche Möglichkeiten, Einfluss darauf zu nehmen, wie Zucker erzeugt wird und wer an den zu erwartenden steigenden Importen teilhaben wird. Eine Abschaffung der Zuckermarktordnung bietet daher keinen Beitrag zur Entwicklung in den ärmsten Ländern der Welt, noch bietet sie Möglichkeiten zur ökologischen Steuerung in den Erzeugungsregionen.

Eine Reform der Zuckermarktordnung ist unumgänglich und bietet Chancen für alle Beteiligten. Der Reform-Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) orientiert sich an folgenden Leitlinien:

1. Umbau der intensiven Zuckerwirtschaft zugunsten bäuerlicher Zuckererzeugung in nachhaltiger Bewirtschaftung sowohl in der EU als auch in Entwicklungsländern.
2. Keine weitere Ausdehnung der Zuckererzeugung zulasten einer bäuerlichen und subsistenzwirtschaftlichen Lebensmittelerzeugung (als Bestandteil der Ernährungssouveränität), sondern Stärkung der bäuerlichen und genossenschaftlichen Zuckererzeugung und -verarbeitung.
3. Öffentliche Zahlungen in der Zuckerproduktion werden gebunden an Maßnahmen zur Förderung von Arbeit und Umwelt. Bindung aller Fördermaßnahmen und Fördermittel der europäischen (und deutschen) Entwicklungszusammenarbeit an die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards.
4. Armutsbekämpfung auch durch Einflussnahme der EU mittels Handelsbeschränkungen (qualifizierter Außenschutz) gegen die zum Teil katastrophalen Arbeits- und Lohnverhältnisse der Zuckerarbeiter.

5. Das Weiterbestehen einer Zuckermarktordnung innerhalb der EU muss gebunden werden an einen sozial-ökologischen Verhaltenskodex für die Zuckerwirtschaft.

Zur Reform der EU-Zuckermarktordnung schlägt die AbL vor:

- Streichung aller staatlichen Exportsubventionen der EU.
- Exportverbot für C-Zucker bzw. für durch Bauerngeld gestützten C-Zucker.
- Reform der EU-Zuckermarktordnung, ohne Reduzierung der Erzeugerpreis-Stützung für Zuckerrüben.
- Reduzierung der für im Lebensmittelbereich eingesetzten EU-Zuckerrübenherzeugung bis auf einen Umfang, der 75 % des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs entspricht, um in dem Umfang der Reduktion Import-Angebote an Entwicklungsländer.
- Verwertung von darüber hinaus gehender Zuckerrüben- und Zuckerherzeugung ausschließlich in nicht für den menschlichen Verzehr bestimmten Bereichen.
- Unterstützung von alternativen Verwertungsmöglichkeiten für Zuckerrüben.
- Bei der Kürzung der Zuckerrüben-Anbauquoten (A-Quoten) auf 75 % des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs bleibt eine Grundquote je Betrieb von 1.000 dt kürzungsfrei.
- 25 % des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs werden Ländern der 3. Welt nach entwicklungspolitischen, sozialen und ökologischen Kriterien und Erfordernissen als Präferenzimporte zu EU-Preisen angeboten.
- Die freien Importrechte für die 50 ärmsten Länder der Welt (LDC) mit der Eingrenzung „Alles außer Waffen“ (EBA) werden bei Zucker an Mengenkontingente gebunden, die einen bäuerlich-umweltverträglichen Zuckerrohranbau begünstigen und Zuckerrohr-Monokulturen zulasten der Grundnahrungsmittelerzeugung ausschließen. Der Missbrauch der freien Zugangskontingente für Transferlieferungen (Drittlandsgeschäfte) in die EU wird durch geeignete Maßnahmen ausgeschlossen.
- Die bestehenden Präferenzrechte anderer Länder (z.B. AKP-Staaten, Indien, Balkanländer) werden innerhalb der Präferenzzugangsrechte von 25 % des EU-Lebensmittel-Zuckerverbrauchs eingebunden und neu geregelt.
- Auf die mengenbegrenzten Präferenzzugangsrechte werden keine Zollabgaben erhoben, aber die in der EU geltenden sozialen und Umweltkriterien angelegt. Für Importe, die diese Kriterien nicht erfüllen, werden Abgaben erhoben. Diese Abgaben werden dafür verwendet, in den Erzeugerländern die Produktionsverhältnisse so anzupassen, dass die Kriterien erfüllt werden können (qualifizierter Außenschutz).
- Im Rahmen der Bindung der EU-Direktzahlungen an Mindestkriterien im Umweltbereich (Cross compliance) ist der Zuckerrübenanbau als Fruchtfolgeglied auf maximal 25 % der Betriebsfläche zu beschränken.

## Hintergrund

Ganz gleich ob hergestellt aus Zuckerrohr oder Zuckerrübe, Zucker ist fast unendlich haltbar, einheitlich und wird überall in der Lebensmittelindustrie gebraucht. Der Weltmarktpreis für Zucker schwankt stark, zwischen 110 und 280 Euro pro Tonne in den letzten 10 Jahren, und sinkt tendenziell, was vor allem auf die Subventionierung der Zuckerproduktion in den Industrieländern, daneben auch auf eine großflächige Technisierung und Rationalisierung des Zuckerrohranbaus in den tropischen Gunstlagen zurückzuführen ist.

In der EU-15 wurden bisher jährlich zwischen 15 und 18 Mio. t Zucker produziert, die Erzeugung in den Beitrittsstaaten beläuft sich auf rund 3 Mio. t. Geregelt ist der EU-Zuckermarkt seit 1968 durch die Gemeinsame Zucker-Marktordnung (ZMO). Kern der ZMO sind:

- der **Interventionspreis** (von der EU angewandt an der Schnittstelle Verarbeiter/Interventionsstelle) für Weißzucker
- der **Mindestpreis** für die Zuckerrüben (Schnittstelle Bauer/Zuckerhersteller),
- die **Produktionsquoten**, innerhalb derer diese Preise gelten (die **A-Quote** entspricht der Konsummenge in der EU, die **B-Quote** soll auch in schlechten Erntejahren die Versorgung sichern)
- und schließlich die **Ausfuhrerstattungen (Exportsubventionen)**, mit denen die Überschüsse auf den Weltmarkt gedumpt werden durch Ausgleich der Differenz zwischen hohem EU-Zuckerpreisniveau und niedrigem Weltmarktpreis.

Zudem bestehen Abkommen über einen bevorzugenden Marktzugang mit den AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) und Indien, die bestimmte Mengen zollfrei oder zu geringen Zöllen in die EU einführen dürfen. Bisher wird dieser Zucker aus den AKP-Staaten jedoch gleich wieder – mit Hilfe von EU-Exportsubventionen – aus der EU „re-exportiert“. Es handelt sich um rund 1,6 Mio. t im Jahr. Hinzu kommen die Exporte von rund 3 Mio. t so genanntem **C-Zucker** (d.h. außerhalb der A- und B-Quoten erzeugt).

Bisher wurde die ZMO von den EU-Agrarreformen weitgehend ausgenommen, bis auf kleine Änderungen: Die Abschaffung der Verpflichtung zur Lagerhaltung, und damit auch des Lagerkostenausgleichs samt Abgabe, zudem wurden die Produktionsquoten, vor allem die B-Quoten, seit 2000 temporär gekürzt. In Deutschland musste die Produktion um 7,1% zurückgefahren werden.

Doch es gibt nun Änderungsdruck von mehreren Seiten:

- Es wurden bevorzugende Abkommen mit einigen Ländern abgeschlossen, die in Zukunft mehr Zucker zollfrei in die EU exportieren dürfen (freier Marktzugang für die Balkanstaaten; freier Marktzugang für die ärmsten Länder bis 2009 im Rahmen der *Alles-außer-Waffen-Initiative EBA*). Welche Zuckermengen durch die EBA-Initiative in die EU kommen werden, ist schwer vorauszusagen, Schätzungen reichen von 100.000 bis 2,7 Mio. t.
- Das Abkommen mit den AKP-Ländern läuft 2009 aus. Die EU muss diesen Ländern bis dahin ein neues Angebot unterbreiten.
- Die ZMO ist wegen zu hoher Produktionsquoten und hoher Exporterstattungen für die Steuerzahlung und für die Erzeuger sehr teuer.

- Es wächst der internationale Druck, den abgeschotteten EU-Markt zu öffnen, und zwar sowohl durch das Ende der Friedensklausel der Welthandelsorganisation WTO als auch durch die Klage von Brasiliens und Australiens bei der WTO gegen den geschützten EU-Zuckermarkt. Im Juni 2004 werden erste Aussagen des WTO-Panels hierzu erwartet.

Im September 2003 hat die EU-Kommission ein Diskussionspapier vorgelegt, in dem drei Optionen zur Reform der Zuckermarktordnung und ihre möglichen Folgen aufgezeigt werden.

Die erste Option sieht eine Fortschreibung der gegenwärtigen Zuckermarktordnung über das Jahr 2006 hinaus vor. Eine Reduzierung von Quoten, Zöllen und Preisen würde demnach innerhalb der derzeitigen gemeinsamen Marktorganisation (GMO) erfolgen.

Bei der zweiten Option würden die Produktionsquoten allmählich abgeschafft und der EU-Binnenmarktpreis würde sich an das Preisniveau für nicht bevorzugende Zuckereinfuhren anpassen. Dieses Preissenkungsszenario sieht ferner gegebenenfalls die Möglichkeit vor, auch die Zuckerrübenbauern von der produktionsentkoppelten einheitlichen Betriebsprämie profitieren zu lassen.

Als dritte Option wurde eine vollständige Liberalisierung der derzeitigen Marktordnung untersucht, wobei die Zuckerrübenbauern in die Regelung der einheitlichen Betriebsprämie einbezogen würden. Die Hauptzuckerproduzenten Brasilien, Kuba, Thailand, Südafrika und Australien könnten ihre Zuckerproduktion noch ausbauen und den Weltmarkt mit Zucker versorgen. Dies würde jedoch eine Ausweitung der Anbaufläche, in Brasilien z.B. auf Kosten des Regenwaldes, bedeuten.

Für einige im Rahmen der EBA-Initiative begünstigte Länder (LDC: die am wenigsten entwickelten Länder) ist der Export von Zucker eine wichtige Einnahmequelle. Sie haben ein Interesse daran, den Zuckerpreis in der EU zunächst auf hohem Niveau zu halten und wünschen sich gleichzeitig einen bevorzugenden Marktzugang im Rahmen gesicherter Importkontingente. Auf diese Weise hoffen sie, ihre Zuckerwirtschaft so entwickeln zu können, dass sie nach einigen Jahren, möglichst schon 2009, zum Weltmarktpreis wettbewerbsfähig ist. Dann wollen sie auf eine Liberalisierung des EU-Zuckermarktes vorbereitet sein, so eine verbreitete Vorstellung oder Hoffnung.

### Preise für Zucker

Zuckerart	Handelsort	Preis in Euro/Tonne
Rohrzucker Herstellungspreis	Südl. Länder	mind. 180-250
Rübenzucker Herstellungspreis	EU	mind. 420
Weißzucker	Weltmarkt	110-280 (Tendenz insg. sinkend)
Weißzucker, Interventionspreis	EU	<b>631,90</b>
Rohrzucker, Interventionspreis	EU	523,70
Glucosesirup, Saccharin als Zuckerersatz	Weltmarkt	320

**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 abesackt 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 Beschäftigung- 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 Dauerausreibung, als "Ausreibung . . . 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. Man 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.

# DEUTSCHER BAUERNVERBAND

Geschäftsstelle Berlin

Reinhardtstr. 18

10117 Berlin, den 21.10.2004

Tel. 030 31 904 232

Fax 030 31 904 233

[d.klein@bauernverband.net](mailto:d.klein@bauernverband.net)

## 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**

Die Zuckermarktordnung ist Existenzgrundlage für 375 000 landwirtschaftliche Betriebe, 230 Zuckerfabriken und rund 300 000 Beschäftigte im Zuckersektor der EU sowie seinen vor- und nachgelagerten Bereichen. Auch für zahlreiche Entwicklungsländer stellt die Zuckermarktordnung eine wichtige Existenzgrundlage dar.

Internationale Verpflichtungen machen eine Anpassung der europäischen Zuckerpolitik an veränderte handelspolitische Rahmenbedingungen erforderlich machen. Der Deutsche Bauernverband ist deshalb bereit, konstruktiv an notwendigen Reformmaßnahmen mitzuarbeiten.

Mit ihren Vorschlägen vom 14. Juli 2004 hat die EU-Kommission jedoch ein Reformpaket vorgelegt, das weit über die tatsächlichen Reformnotwendigkeiten hinaus geht und das sowohl für die europäische Zuckerwirtschaft als auch für viele AKP-Staaten mit unzumutbaren Folgen verbunden ist.

Die vorgeschlagenen Einschnitte in die Preis- und Mengengarantien der Zuckermarktordnung werden zu einem nicht verantwortbaren Rückgang der Zuckerrüben- und Zuckererzeugung führen. Der jetzt vorgelegte Bericht des WTO-Panels stellt zusätzlich die Erzeugung von mehr als 4 Mio. t Zucker in der EU in Frage. Insgesamt sind damit rund 40 % der europäischen Rüben- und Zuckererzeugung von gegenwärtig 20 Mio. t und viele Tausend Arbeitsplätze im ländlichen Raum extrem gefährdet.

In den Kommissionsvorschlägen sind weder das laufende WTO-Zuckerpanel noch die gegenwärtigen WTO-Verhandlungen berücksichtigt.

- a) ***auf die deutschen Zuckerrübenanbauer, differenziert nach Anbaugebieten? Bringen Sie dieses bitte in den Zusammenhang mit den langfristigen Maßnahmen der EU-Agrarreform.***

#### **1. Beginn der Reformperiode**

Die vorgeschlagene Verkürzung der Laufzeit der derzeitigen Zuckermarktordnung um ein Jahr kann von den Zuckerrübenanbauern nicht umgesetzt werden.

In den landwirtschaftlichen Betrieben muss die Anbauplanung wegen der notwendigen Einbindung der Zuckerrüben in den Fruchtwechsel spätestens zur Winteraussaat für das folgende Kalenderjahr feststehen. Als Grundlage der Anbauplanung für die Zuckerrübenenerzeugung im Wirtschaftsjahr 2005/2006 stand und steht bislang ausschließlich die geltende Marktordnung zur Verfügung.

Ein – mit Blick auf die Entscheidungsabläufe und Beschlussfristen in Rat und Parlament ohnehin zweifelhaftes - Inkrafttreten der Reform ab dem 01.07.2005 würde angesichts der vorgeschlagenen drastischen Einschnitte bei Mengen und Preisen der Anbauplanung bei

Zuckerrüben und den im Rahmen des Fruchtwechsels verbundenen Fruchtarten wie Getreide und Ölsaaten sowie sonstigen Anbaualternativen im Nachhinein die Grundlage entziehen.

## 2. Dauer der Reformperiode

Die vorgeschlagene Laufzeit der neuen Marktordnung von nur drei Jahren ist weder mit der GAP-Reform, noch mit den Anpassungszwängen der Zuckerrübenanbauer zu vereinbaren.

Mit der Begrenzung der Laufzeit auf drei Jahre würde den Zuckerrübenanbauern ein Kernelement der GAP-Reform – Planungssicherheit bis 2012 – vorenthalten.

Die wegen der vorgeschlagenen gravierenden Änderungen der Marktordnung notwendigen umfassenden einzelbetrieblichen Anpassungsmaßnahmen in der kapitalintensiven Zuckerrübenenerzeugung setzen z.B. auf Grund der dafür notwendigen Investitionen und langfristigen Abschreibungszeiträume, Änderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit, Anpassung der Finanzierungsstruktur, Änderung der Pachtvereinbarungen eine zumindest mehr als kurzfristige Laufzeit voraus.

Besonders gravierend würde sich eine verkürzte Laufzeit zu Lasten einer Übertragung von Zuckerquoten bzw. Lieferrechten aus anderen Mitgliedstaaten auswirken. Die dafür notwendigen Aufwendungen wären für eine ggfs. verbleibende Restlaufzeit der Marktordnung von nur noch ein bis zwei Jahren nicht vertretbar.

## 2. Senkung der Rüben- und Zuckerpreise

Die vorgeschlagene drastische Senkung der Rübenmindestpreise um 25 % und nachfolgend 37 % ist für die Zuckerrübenanbauer in Ausmaß und Höhe nicht verkraftbar.

Die vorgeschlagenen Preissenkungen haben in Verbindung mit den Mengenkürzungen für den Sektor Zuckerrüben bei voller Berücksichtigung der vorgeschlagenen direkten Einkommensstützung ausschließlich für die Zuckerrübenenerzeugung binnen nur drei Jahren auf ca. 57 % der verbleibenden Erlöse stark steigende Verluste mit der aktuellen Situation zur Folge:

Übersicht 1	2003/04	2005/06	2006/07	2007/08
Erlöse in Mio. EUR	1.222	775	751	625
Verluste* in Mio. EUR		293	317	356

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

\* nach Ausgleich

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die von den Fabriken tatsächlich gezahlten Rübenpreise zu Grunde gelegt werden müssen.

Generelle Aussagen über einzelbetriebliche Auswirkungen erscheinen wegen der Vielzahl unterschiedlicher einzelbetrieblicher Gegebenheiten und Anpassungsmöglichkeiten schwierig.

Auf Grundlage bundesdurchschnittlicher Ertragswerte ergeben sich nach Anrechnung entkoppelter betriebsindividueller Direktzahlungen die aus Übersicht 2 ersichtlichen – auf ca. 547 EUR/ha steigenden – Erlösverluste.

<b>Übersicht 2</b>	2003/04	2005/06	2006/07	2007/08
Erlöse in EUR/t	46,51	37,74	37,74	36,57
Erlösverluste in EUR/ha		482	482	547

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

### 3. Senkung der Zuckerquoten

Die Senkung der Zuckerquoten um insgesamt 2,8 Mio. t und damit der Rübenlieferrechte um ca. 16 % führen in Verbindung mit einem evtl. zu gewärtigenden Verlust des WTO-Streitschlichtungsverfahrens bei Zucker zu einem Produktionsrückgang von gegenwärtig ca. 20 Mio. t um etwa 27 % auf voraussichtlich noch 14,6 Mio. t.

<b>Übersicht 3</b>		
<b>EU-Zuckererzeugung: Komm.-vorschläge / WTO-Panel</b>		
	Basisjahr	2009/2010
<b>1. EU-Zuckererzeugung</b>	<b>20,0</b>	<b>14,6</b>
davon A+B-Zucker	17,4	14,6
davon C-Zucker	2,6	0,0
<b>2. zzgl. Importe</b>	<b>1,9</b>	<b>2,4</b>
davon AKP	1,3	1,3
davon LDC/MFN	0,3	0,8
davon Balkan	0,3	0,3
<b>3. abzgl. Exporte</b>	<b>5,6</b>	<b>0,9</b>
davon gestützte Exporte	2,5	0,5
davon Verarbeitungserzeugnisse	0,5	0,4
davon C-Zuckerexport	2,6	0,0
<b>4. abzgl. Binnenverbrauch</b>	<b>16,3</b>	<b>16,1</b>
<b>5. Rückgang Zuckererzeugung</b>	<b>-</b>	<b>27 %</b>

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

Quotensenkungen dieses Ausmaßes können nicht ohne Kapazitätsanpassungen verkraftet werden. Ggfs. notwendige Fabrikschließungen würden sich besonders gravierend in Gebieten auswirken, in denen die Restrukturierung der Fabriken bereits durchgeführt worden ist, insbesondere in Ostdeutschland. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen,

dass Fabrikschließungen im Einzelfall der Zuckerrübenenerzeugung in der Region insgesamt die Basis entziehen könnten.

Keine abgesicherten Aussagen können zur Zeit gemacht werden über Auswirkungen in einzelnen Anbaugebieten. Grundsätzlich gilt, dass Anbaugebiete mit hohen Erträgen und geringen Transportentfernungen Wettbewerbsvorteile gegenüber Regionen mit z.B. längeren Transportwegen zu den nächstgelegenen Fabriken haben.

Entscheidende Einflussgrößen auf den Zuckerrübenanbau in den Regionen können wegen der anstehenden Mengenkürzungen die Fabrik- und Unternehmensstruktur sein. Auf Grund der relativ geringen Transportwürdigkeit von Zuckerrüben bestehen nur begrenzte Möglichkeiten zur unverzichtbaren Kapazitätsauslastung von Fabriken mit Zuckerrüben aus entfernteren Anbaugebieten.

### ***Welche Alternativen bieten sich den Zuckerrüben anbauenden Betrieben?***

Grundsätzlich können Zuckerrübenanbauer in Abhängigkeit von den betriebsspezifischen Gegebenheiten alle alternativen Feldfrüchte anbauen. Als wichtigste Alternativfrüchte sind Weizen und Raps (in getrennter Fruchtfolge) anzusehen. Begrenzende Faktoren sind die Kombination aller Früchte im Fruchtwechsel des Betriebes, Größe, Qualität und Kosten der dem Betrieb zu Verfügung stehenden landwirtschaftliche Nutzfläche sowie die maschinelle Ausstattung des Betriebes bzw. der überbetrieblichen Zusammenarbeit.

Bei einem Einstieg in Produktionsbereiche mit hoher Wertschöpfung wie z. B. Kartoffeln oder Obst und Gemüse, die in den Zuckerrübenanbauregionen eine gewisse Bedeutung haben, würden - bedingt durch die Ausgestaltung des Kombimodells - die Neueinsteiger einen Wettbewerbsnachteil haben, da sie ihre Prämienrechte insoweit nicht aktivieren können. Für die Zuckerrübenanbauer besteht somit nur eine geringe Möglichkeit zur Veränderung der Marktausrichtung.

Eine Produktionsverlagerung hin zu Getreide hätte naturgemäß erhöhten Markt- und Preisdruck in diesen Märkten zu Lasten Erzeuger zur Folge.

Eine wesentliche Maßnahme ist die Anpassung der Konditionen von Landpachtverträgen an die neuen Gegebenheiten.

- b) auf die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche, insbesondere***
- ***die Zuckerfabriken***
  - ***die zuckerverarbeitende Industrie***
  - ***die im internationalen Zuckerhandel tätigen Firmen***

Es wird auf die Antwort der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ) Bezug genommen.



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

Bei Senkung von Mengen und Preisen gemäß den Kommissionsvorschlägen und unter Berücksichtigung eines Verlustes des WTO-Panel wäre von einer Verringerung der Anbaufläche von gegenwärtig ca. 444.000 ha um ca. 120.000 ha auf etwa 324.000 ha auszugehen.

Eine abgesicherte Prognose der Auswirkung einer solchen Entwicklung auf die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitsplätze erscheint gegenwärtig nicht möglich. Die Entwicklung in der Vergangenheit dürfte in nur sehr begrenztem Maße Anhaltspunkte geben. Im Gegensatz zur Entwicklung in den letzten 10 Jahren (s.u. Übersicht 4) sollen die vorgeschlagenen Mengen- und Preiseinschnitte kurzfristig in einem 3-Jahreszeitraum vollzogen werden.

***In welchem Umfang fand in den vergangenen Jahren trotz der bestehenden EU-Zuckermarktordnung ein Arbeitsplatzabbau im Bereich der Zuckerrübenwirtschaft statt?***

Die Anzahl der zuckerrübenzeugenden Betriebe hat sich in den letzten 10 Jahren mit ca. 28 % mehr als doppelt so schnell als der Rückgang der Anbaufläche mit 12 % von knapp 67.000 Betrieben auf heute ca. 48.000 Betriebe verringert.

Übersicht 4	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Anbaufläche	505.921	517.743	514.452	504.147	500.573	488.561	451.410	449.133	455.225	443.545
Landwirte	66.780	64.060	62.466	59.361	57.061	55.869	54.608	51.955	50.359	48.183

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

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

***Rechnen Sie mit einer spürbaren Senkung des Endverbraucherpreises für zuckerhaltige Produkte und mit einem Anstieg des Zucker- bzw. Süßwarenkonsums?***

Es wird auf die Antwort der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker (WVZ) Bezug genommen.

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

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Zuckerrübenanbaugebiete mit relativ geringen Zuckerrübenanteilen am Ackerbau – in der unten stehenden Übersicht 5 sind dies i.W. die Anbaugebiete mit Anteilen von unter 10 % - besonders betroffen werden. In diesen Gebieten könnte die bisherige Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Zuckerrübenanbau ganz oder teilweise entfallen.

**f) auf die Wertschöpfung in der deutschen Landwirtschaft?**

Die Bruttowertschöpfung der deutschen Landwirtschaft aus dem Zuckerrübenanbau würde bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge und einem Verlust des WTO-Panel um über 50 % von 1.200 Mio. EUR auf noch 620 Mio EUR(A- und B-Rübenanbau) sinken.

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

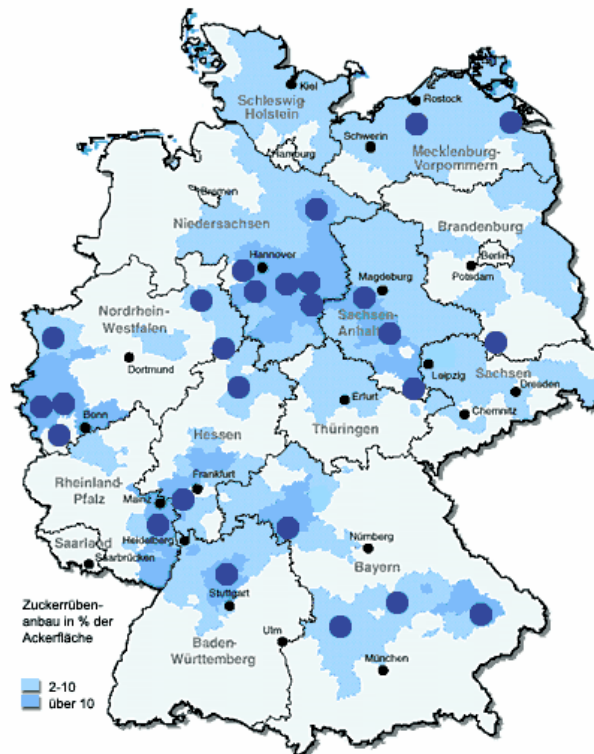
Die Kommissionsvorschläge erscheinen hinsichtlich gesundheitspolitischer Ziele neutral. In der Kommissionsmitteilung ist dieser Aspekt nicht angesprochen.

Nach den Angaben der Kommission ist von einem weiterhin stabilem Binnenverbrauch auszugehen. Auch bei sinkenden Zuckerpreisen ist ein Verzehrsanstieg nicht zu gewärtigen. Der in der EU eintretende Rückgang der Erzeugung wird durch Drittlandsimporte ausgeglichen.

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

In den Ackerbauregionen mit relativ geringer Fabrikdichte – aus der nachstehenden Übersichtskarte sind die entsprechenden Regionen ersichtlich - muss wegen nur begrenzter Möglichkeiten einzelner Unternehmen/Fabriken zu Anpassungsreaktionen mit Strukturumbrüchen durch Fabrikschließungen gerechnet werden. Auf Grund der geringen Transportwürdigkeit von Zuckerrüben können überdehnte Transportwege an alternative Fabriken der Fortsetzung der Zuckerrübenproduktion im Wege stehen. Zur Vermeidung solcher Strukturbrüche sind die mit Frage I. 4 bzw. den Fragen III. 5– 7 angesprochenen Aspekte des Quotenhandels von Bedeutung.

Übersicht 5



Quelle: WVZ

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

Grundsätzlich kann ein Quotenhandel entsprechend den dazu allerdings nur rudimentären Vorstellungen der Kommission geeignet sein, den mengenmäßigen Anpassungsbedarf in Deutschland zu vermindern.

Dies setzt jedoch voraus, dass der von der Kommission vorgeschlagene Ansatz, Quotenübertragung erst nach der allgemeinen Kürzung um 2,8 Mio. t zuzulassen, ersatzlos gestrichen wird.

Es ist zu berücksichtigen, dass eine vollständige Kompensation der Zuckerquotensenkung um 2,8 Mio. t theoretisch eine vollständige Produktionsaufgabe in 10 EU-Mitgliedstaaten voraussetzen würde. Dies erscheint realistischer Weise nicht absehbar. Durch Quotenhandel kann daher allenfalls nur ein Teil des mengenmäßigen Anpassungsbedarfes kompensiert werden.

Dies vorausgeschickt ist in jedem Fall für Investitionen in den Zukauf von Quoten unabdingbare Voraussetzung, dass

- durch eine hinreichend lange Laufzeit der Marktordnung – mindestens bis 2012 -,

- durch auch in Zukunft gewährleistete Rentabilität der Zuckerproduktion, und besonders
- durch den Einbezug der LDC in das Mengenmanagement der EU

eine vertretbare Planungsbasis geschaffen wird.

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

Durch die grenzübergreifende Handelbarkeit der Quotenrechte wird die bislang weitgehend verschlossene Möglichkeit eröffnet, Quoten auf günstigere Produktionsstandorte zu übertragen bzw. durch strukturverbessernde Kapazitätserweiterungen in Fabriken deren Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Im Wesentlichen führt die Handelbarkeit von Quoten zu einem Standortwettbewerb, nicht zu Produktwettbewerb.

Aus Erzeugersicht bedingt die Einführung einer EU-weiten Handelbarkeit der Quoten entsprechend den Vorschlägen der Kommission eine adäquate Berücksichtigung der Erzeugerinteressen z.B. durch Branchenvereinbarungen über solche Übertragungen.

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

Von entscheidender Bedeutung für eine auch weiterhin nachhaltige Zuckerrübenproduktion in der EU ist

- ein umfassendes Mengenmanagement unter Einschluss aller Präferenzeinfuhren (LDC etc.) in Verbindung mit einer strikten Ursprungsregelung (Raffination) und einer Verhinderung von SWAP-Geschäften;
- der Erhalt eines hinreichenden Aussenschutzes im Rahmen der WTO-Verhandlungen in Verbindung mit der Einstufung von Zucker als sensibles Produkt und dem Beibehalt der besonderen Schutzklausel;
- die Gewährleistung auch zukünftiger Exportmöglichkeiten, zumindest im Rahmen der allgemeinen WTO-Bedingungen;

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

Vorbehaltlich des Ergebnisses des WTO-Panel ist mit der Deklassierungsregelung in der geltenden Marktordnung bereits ein Instrumentarium zur Anpassung der Zuckererzeugung an das Limit der möglichen gestützten Exporte gegeben.

Bei einem Verlust des Panel wäre allerdings je nach zur Verfügung stehenden Übergangszeiträumen für den Abbau der gestützten Exporte voraussichtlich eine Quotenanpassung nicht auszuschließen.

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

Für die Zuckerrübenanbauer ist die direkte Einkommensstützung als zentrales Instrument der GAP-Reform unverzichtbar zum Ausgleich reformbedingter Erlöseinbußen.

Die von der Kommission vorgeschlagene Einkommensstützung bezieht sich jedoch nur auf die Senkung der administrierten Rübenmindestpreise, nicht aber der tatsächlichen Marktpreise.

Aus Übersicht 6 ergibt sich, dass die tatsächlichen Erlösverluste nur in einem Rahmen von 29 % bis 35 % ausgeglichen werden

Übersicht 6	2003/04	2005/06	2006/07	2007/08
Ausgleich Mio. EUR	-	143	138	209
Ausgleich in %	-	32	29	35

Quelle: EU-Kommission/eigene Berechnung

Daraus ergibt sich, dass die von der Kommission vorgeschlagene direkte Einkommensstützung nur einen relativ geringen Ausgleich leistet.

Notwendig ist eine Ausgleichsregelung, die den tatsächlichen Erlöseinbußen aus Preis- und Mengenkürzungen der Rübenbauer gerecht wird und bei diesen ankommt. Diese Ausgleichsregelung muss einen dauerhaften und betriebsindividuellen Ausgleich bis mindestens 2013 vorsehen.

Eine nach Mitgliedstaaten unterschiedlich gestaltete Ausgleichsregelung wird bei einer Marktordnung, die EU-einheitliche Zuckerrübenmindestpreise und einen einheitlichen Referenzpreis für Zucker vorsieht, nahezu zwangsläufig zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Ländern führen. Eine gemeinschaftsweit einheitliche Ausgestaltung der Kompensationsmaßnahmen ist daher unerlässlich.

Die vorgeschlagene Referenzperiode als Bemessungsgrundlage ist ungeeignet. Es ist der Beginn der neuen Marktordnungsperiode als Referenzzeitpunkt zu definieren; als Bemessungsgrundlage für den Ausgleich sollten die betrieblichen Rübenlieferrechte herangezogen werden.

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

Die deutschen Zuckerrübenanbauer haben einen Einbezug in das Kombimodell abgelehnt. In dieser Konsequenz sollte die direkte Einkommensstützung wertmäßig ungeschmälert den Zuckerrübenanbauer zukommen.

Bei nationalen Abweichungen vom EU-Betriebsmodell muss durch eine spezifische Regelung gewährleistet werden, dass die entkoppelte direkte Einkommensstützung auf Dauer ohne Abschmelzung in jedem Fall wertmäßig bei den Betrieben verbleibt.

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

EU:

Konsequenz der Vorschläge der Kommission ist die Aufgabe der Haushaltsneutralität der EU-Rübenzuckererzeugung und damit Mehrkosten für die EU.

Die Kommission unterstellt Haushaltsausgaben in Höhe von 1,3 Mrd. EUR für die direkte Einkommensstützung. Offenbar nicht berücksichtigt sind die Haushaltsausgaben für Quotenstillegungen und entwicklungshilfepolitische Maßnahmen.

national:

entstehen Ausgaben im Rahmen der Kofinanzierung von Quotenstillegungen.

privat:

Eine Belastung oder Entlastung privater Haushalte ist nicht ersichtlich. Eventuelle Preisrückgänge bei Haushaltszucker sind wegen dessen geringen Marktanteils zu vernachlässigen.

Es wird darauf hingewiesen, dass das Zuckerpreisniveau von offenbar nur sehr begrenzter Bedeutung ist. Dies wird durch einen Vergleich der Endverbraucherpreise eines weltweit vertriebenen bräunlich farbigen Brausegetränkes in Brasilien - dem Land mit dem niedrigsten Zuckerpreis weltweit - und in Deutschland belegt.

**II. Drittländer**

Die Vorschläge der Kommission gehen auf Grund der vorgesehenen Preissenkungen zu Lasten der Rentabilität des Zuckereexportes aller Drittländer in die EU. Nach den Annahmen der Kommission ist davon auszugehen, dass Importe aus LDC bei Verwirklichung der Vorschläge vom 14.07.2004 um ca. 0,5 Mio. t anwachsen, ansonsten mittelfristig um ca. 3,0 Mio. t. Die Importe aus AKP-Staaten sollen mit 1,3 Mio. t stabil bleiben.

Aus landwirtschaftlicher Sicht erscheint der Ansatz der Kommission, durch Preissenkung Marktausgleich zwischen der EU-Erzeugung und den Entwicklungsländern zu erreichen, zweifelhaft. Grund dafür ist, dass mittelbar durch sog. Swap-Geschäfte über Entwicklungsländer Zucker z.B. brasilianischen Ursprungs Zugang zum EU-Markt erhält.

Im Sinne einer nachhaltigen Zuckerproduktion in der EU und den Entwicklungsländern ist es unverzichtbar, durch Vereinbarung eines dauerhaften, d.h. zeitlich unbegrenzten Mengenmanagement mit den LDC ein erträgliches Preisniveau in der EU zu ermöglichen, d.h. zumindest auf die zweite Preissenkungsstufe zu verzichten.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die von den LDC vorgeschlagenen Tarifquoten von insgesamt über 1,6 Mio. t überzogen und deren zeitliche Begrenzung bis 2016 inakzeptabel.

### **III. Zu einzelnen Elementen der Vorschläge:**

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

Welthandelsrechtliche Bedenken gegen die Kommissionsvorschläge sind nicht ersichtlich. In den Vorschlägen ist jedoch – naturgemäß – nicht den evtl. Ergebnissen der WTO-Runde und dem noch ausstehenden endgültigen Ergebnis des WTO-Zuckerpanel Rechnung getragen.

In der Übersicht 3 sind die Folgen eines Unterliegens der EU in dem WTO-Panel dargestellt.

Danach hätte ein Exportverbot für die EU für C-Zucker in Verbindung mit dem von der Kommission unterstellten Rückgang der gestützten Exporte einen Rückgang der EU-Rübenzuckererzeugung um ca. 27 % zur Folge.

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

Ein bislang in der EU-15 nicht beobachtetes Unterlaufen der festgesetzten Rübenmindestpreise kann nur durch klare gesetzliche Vorschriften verhindert werden.

Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Zuckererlöse auf dem Markt dieser gesetzlichen Verpflichtung der Unternehmen entsprechen müssen.

Die Reduzierung des gemeinschaftlichen Preisniveaus kann deshalb nur in dem Umfang und zu den Zeitpunkten erfolgen, in dem dies insbesondere durch neue WTO-Verpflichtungen erforderlich wird. Zur Vermeidung unnötiger Härten dürfen Preissenkungen nicht im Vorgriff

vorgenommen werden. Die vorgeschlagene zweite Stufe der Preissenkung ist nicht verkraftbar.

Vor diesem Hintergrund muss bei den WTO-Verhandlungen die besondere Situation des Weltmarktes berücksichtigt und ein ausreichender Außenschutz für Zucker durchgesetzt werden. Zucker muss als sensibles Produkt benannt und die qualifizierte Schutzklausel fortgesetzt werden.

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

Mit den eingegangenen Freihandelsabkommen und der Alles außer Waffen-Initiative hat die EU ihren Markt für Zuckereinfuhren aus zahlreichen Entwicklungsländern unbegrenzt geöffnet. Solange diese Einfuhren keiner Mengenregelung unterliegen, kann daraus eine erhebliche Überversorgung des europäischen Marktes mit einer sowohl für die EU-Erzeuger als auch für die Präferenzeinfuhren nicht akzeptablen negativen Erlös- und Absatzsituation entstehen.

Der Vorschlag der Kommission bürdet das Risiko aus dieser dringend regelungsbedürftigen Situation ausschließlich den europäischen Produzenten auf. Mit dem Ersatz des bisherigen Interventionssystems durch ein privates Lagerhaltungssystem entzieht sich die EU dabei gleichzeitig der Verantwortung für die wirtschaftlichen Konsequenzen der von ihr abgeschlossenen Freihandelsabkommen.

Es ist daher notwendig, den bisherigen bewährten Mechanismus beizubehalten und damit die EU in besonderen Marktsituationen, die nicht von den heimischen Erzeugern zu vertreten sind, sondern auf präferentiellen Einfuhren beruhen, ihrer Verantwortung gerecht werden kann.

**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?***

Im Prinzip wird der Ansatz, durch direkte Einkommensstützung Preissenkungen auszugleichen begrüßt. Notwendig ist jedoch ein Ausgleich der tatsächlichen Auswirkungen der Reform. Aus Übersicht 6 (S. 9) ergibt sich, dass der tatsächliche Ausgleich – sektorbezogen - sich in einer Größenordnung von rund 30 % bewegt, d.h. etwa nur der Hälfte des von der Kommission zu Grunde gelegten Satzes von 60 %. Grund dafür ist, dass



die Kommission ausschließlich auf die Senkung des Rübenmindestpreises abhebt, die tatsächliche Marktsituation aber außen vor bleibt.

Notwendig ist eine Ausgleichsregelung, die den tatsächlichen Erlöseinbußen aus Preis- und Mengenkürzungen der Rübenbauer gerecht wird und bei diesen ankommt. Diese Ausgleichsregelung muss einen dauerhaften und betriebsindividuellen Ausgleich im Rahmen der GAP-Reform bis mindestens 2013 und daran anschließend vorsehen.

Eine nach Mitgliedstaaten unterschiedlich gestaltete Ausgleichsregelung wird bei einer Marktordnung, die EU-einheitliche Zuckerrübenmindestpreise und einen einheitlichen Referenzpreis für Zucker vorsieht, nahezu zwangsläufig zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Ländern führen. Eine gemeinschaftsweit einheitliche Ausgestaltung der Kompensationsmaßnahmen ist unerlässlich.

Die vorgeschlagene Referenzperiode wird als Bemessungsgrundlage abgelehnt. Notwendig ist eine Regelung, die den Beginn der neuen Marktordnungsperiode als Referenzzeitpunkt definiert.

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

Zuckerquoten und Rübenlieferrechte sind immer gemeinschaftlich zu sehen, da Zuckerrübenenerzeugung und deren Verarbeitung zu Zucker sich gegenseitig bedingen. Gesonderte Ankaufprogramme hinsichtlich der Rübenlieferrechte erscheinen daher nicht zweckmäßig.

Sofern mit dieser Frage auf Zuckerquotenankaufprogramme abgehoben sein sollte, wird auf die Antwort zu Frage I. 4 (S. 7) Bezug genommen.

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

Es wird auf die Antwort zu Frage I. 5 (S. 8) Bezug genommen.

**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?**

Die rechtliche Ausgestaltung von Quotentransfers sollte im Rahmen der Marktordnung erfolgen, um ein gemeinschaftsweit einheitliches Verfahren zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zu gewährleisten.

Aus grundsätzlichen Erwägungen und den bisher bekannten Positionen von Mitgliedstaaten zu den Kommissionsvorschlägen erscheint es nicht wahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten solche Transfers positiv beurteilen könnten.

**8. Wie bewerten Sie in 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?**

Positiv ist der Beibehalt des Mengenmanagement unter Einbezug der Süßungsmittel Isoglukose und Inulinsirup. Die vorgeschlagene Anhebung der Isoglucosequote um 300.000 t erscheint jedoch nicht vertretbar. Die von der Kommission herangezogene Begründung – Rentabilitätssicherung bei den Isoglucoseerzeugern – ist mit den Rentabilitätseinschnitten bei den Zuckererzeugern nicht zu vereinbaren.

Die Kommissionsvorschläge sind ohne Berücksichtigung der möglichen Ergebnisse des WTO-Panel vorgelegt worden. Sollte das WTO-Panel zu einem Exportverbot für die EU kommen, würde die Grundlage für das bisherige Verfahren bei C-Zucker weitestgehend entfallen.

Die Erzeugung von C-Rüben wird von Zuckerrübenanbauern nur insoweit in Kauf genommen, als dies unter Berücksichtigung von Ertragsrisiken für die Erfüllung der Rübenlieferrechte notwendig erscheint. Ansonsten ergibt sich für Zuckerrübenanbauer kein Nutzen aus der – nicht kostendeckenden – Produktion von C-Rüben.

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

Mit Blick auf die von der Kommission angekündigte Berufung gegen den voraussichtlich negativen Panelbericht und die sodann zu berücksichtigenden Zeiträume für ggfs. notwendige Umsetzungsmaßnahmen sind Anpassungsmaßnahmen für die geltende Marktordnung nicht erforderlich.

#### 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 WTO-Panels ist mit einer Beschränkung der Exportmöglichkeiten der EU zu rechnen.

Umfang und Modalitäten können jedoch gegenwärtig nicht abgesehen werden, da die abschließende – Panelentscheidung noch getroffen werden muss und Ergebnisse der WTO-Verhandlungen ebenfalls nicht vorliegen.

Hinsichtlich der Konsequenzen eines umfassende Exportverbots für C-Zucker wird auf die Übersicht Nr. 3 Bezug genommen. In einem solchen Fall müssten die Kommissionsvorschläge angepasst werden, z.B. durch die Einbindung der Entwicklungsländer in das Mengenmanagement und eine strikte Ursprungsregelung.

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

Dies wäre aus rechtlich und in jedem Fall aus prozesstaktischen Gründen unsinnig.

Notwendig ist vielmehr, die Interessen der EU im Rahmen des laufenden WTO-Schiedsgerichtsverfahrens intensiv zu verteidigen und die Instrumente für eine Überprüfung des Schiedsspruchs durch die Berufungsinstanz aktiv und engagiert zu nutzen.

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

Die Zuckermarktordnung hat für den Abschluss der WTO-Runde mindere Bedeutung. Die für den Erhalt der Zuckermarktordnung relevanten Regelungen (Einstufung von Zucker als „sensibles Produkt“ und der Erhalt der besonderen Schutzklausel) stehen dem Abschluss nicht entgegen.

#### V. Status quo

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

Es wird auf die Antwort zu Frage I. 10 Bezug genommen.

**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 bewerten?**

Der in der Kommissionsmitteilung vom 23.09.2003 als Option 1 dargestellte Ansatz einer unveränderten Fortführung der Marktordnung ist nicht Gegenstand der Beratungen.

Gegen diesen Ansatz sprechen die von der EU eingegangenen handelsrechtlichen Verpflichtungen (z.B. gegenüber den LDC) hinsichtlich des Marktzugangs in die EU.

**VI. Bioethanolmarkt**

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

Zucker ist als Rohstoff für die Gewinnung von Ethylalkohol (Bioethanol) in hervorragender Weise geeignet. Dies gilt auch für die im Rahmen der Zuckererzeugung anfallenden Halb- und Koppelprodukte wie Melasse. Die Gewinnung von Bioethanol aus Zuckerrüben ermöglicht die mit Abstand höchsten Erträge an Bioethanol pro Hektar.

Herkömmlich wird in Deutschland Ethylalkohol nicht aus Zuckerrüben, sondern aus Getreide und Kartoffeln gewonnen.

In der nachstehenden Übersicht 8 sind Angaben über fünf potentielle Rohstoffe für Bioethanol dargestellt.

Übersicht 8						
Rohstoff	Ertrag t/ha	Kohlenhydrat- gehalt %	Kohlenhydrat- ertrag t/ha	Ethanolertrag l/ha	Rohstoffkosten EUR/t Rohstoff	Rohstoffkosten EUR/l Ethanol
Zuckerrüben	55	17	9,4	5.704	30*	0,29
Futterweizen	9	60	5,4	3.456	100	0,26
Gerste	7,5	51	3,8	2.448	95	0,29
Roggen	7	54	3,8	2419	90	0,26
Kartoffeln	35	18	6,3	4.032	75	0,65

\*Rübenpreis incl. Fracht- und Schnitzelvergütung

Quelle: Zuckerfabrik Jülich AG, Pfeifer&Langen

Daraus ergibt sich, dass unter den gegenwärtig absehbaren Gegebenheiten Zuckerrüben gegenüber Futterweizen und Roggen als Rohstoff für Bioethanol nicht hinreichend wettbewerbsfähig sind.

Der Einsatz von Biokraftstoffen anstelle von Kraftstoffen fossilen Ursprungs, d.h. auch von Bioethanol ist unter den gegenwärtig absehbaren Rahmenbedingungen nicht ohne staatliche Förderung (Befreiung von der Mineralölsteuer) wettbewerbsfähig.

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

Ein außenzollgeschützter EU-Markt für Bioethanol existiert.

Nach den geltenden Importzollsätzen fällt auf unvergälltes Bioethanol ein Zoll von 19,2 ct/l, auf unvergälltes Bioethanol 10,2 ct/l an. Bedenken gegen die Vereinbarkeit dieser Zölle mit der WTO sind nicht ersichtlich.

Der mit diesen Zöllen bezweckte Außenschutz für den Aufbau des neuen Industriesektors Bioethanol ist unverzichtbar.

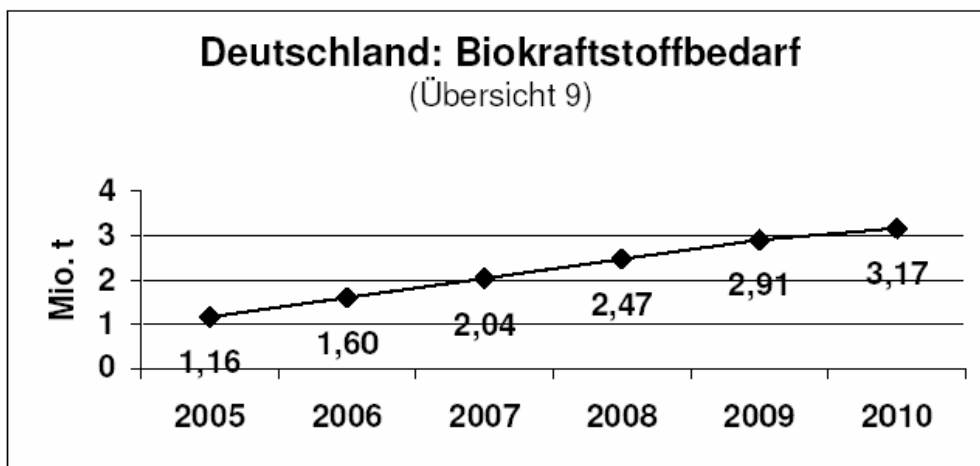
**2. Kann der verstärkte Aufbau eines Marktes für Bioethanol eine alternative Wertschöpfung für Zucker darstellen und stünde dies im Konflikt mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung?**

Bioethanol kann wie in Brasilien für Zucker eine alternative Wertschöpfung darstellen, wenn Zucker zu den in Brasilien möglichen Konditionen verfügbar ist. Mit Blick auf die Praxis der Zuckerrohrproduktion in Brasilien ist davon auszugehen, dass dies jedoch mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung, geschweige mit den deutschen Sozialstandards zu vereinbaren wäre.

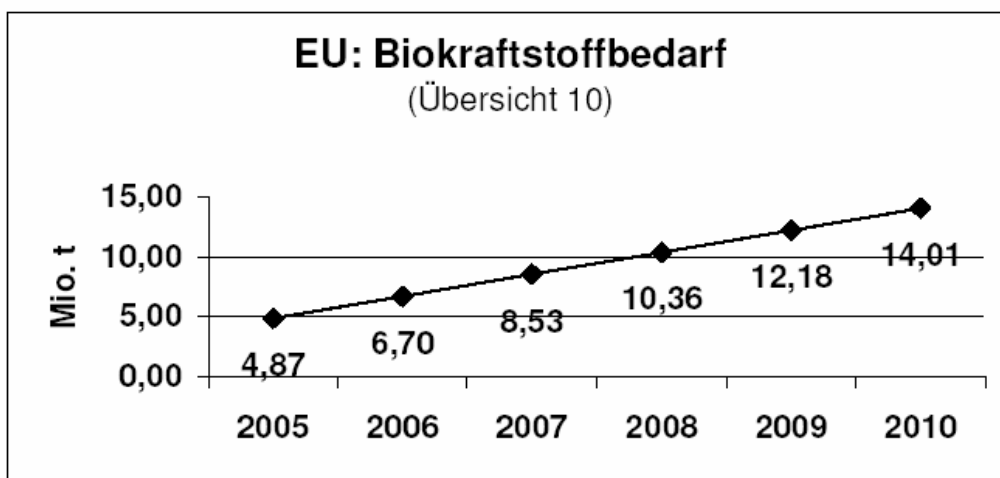
**3. Wie hoch schätzen Sie das Marktpotential für Bioethanol in Deutschland und der Europäischen Union ein und welchen Anbauäquivalenten für Zuckerrüben entspräche dieses?**

Entsprechend den Mindestvorgaben gemäß der Richtlinie 2003/30 vom 8. Mai 2003 sind in Deutschland und der EU die aus den Übersichten 9 und 10 dargestellten Marktpotentiale bei ausschließlicher Nutzung von Bioethanol zu erwarten.

In der Praxis ist davon auszugehen, dass wegen unterschiedlicher Gegebenheiten und spezifischer Fördermaßnahmen in den Mitgliedstaaten neben Bioethanol auch Biodiesel in Zukunft eine erhebliche Rolle spielen wird.



Quelle: EU-Kommission/ZMP/LAB



Quelle: EU-Kommission/ZMP/LAB

Die Antwort auf die Frage nach dem Anbauäquivalent erübrigt sich wegen der mangelnden Eignung von Zuckerrüben als Rohstoff für Bioethanol.

**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?**

Die nachhaltige Erschließung des Kraftstoffmarktes für Bioethanol setzt dessen zielgerichtete Erzeugung voraus. Wie andere Märkte ist der Kraftstoffmarkt nicht als Ventil zum Absatz zeitweiliger Überschüsse geeignet. Einer zielgerichteten Erzeugung von Bioethanol aus Zuckerrüben steht entgegen, dass eine Zuckerrübenenerzeugung zu C-Zuckerbedingungen nicht wirtschaftlich ist, sondern nur zur Erfüllung von Rübenlieferrechten (s.o. Antwort auf Frage III. 8.) vertretbar ist.

Ein solches Szenario erscheint unter den gegenwärtig absehbaren nicht durchführbar.

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

Aus den in der Antwort auf die vorstehende Frage 4 genannten Gründen sind keine Möglichkeiten zur Umsetzung eines solchen Szenario's absehbar.

**Stellungnahme  
der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten  
anlässlich einer Anhörung zur Reform der EU-Zuckermarktordnung  
am 8. November 2004, Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

**Einleitung**

Mit ihrer Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament vom 14. Juli 2004 zur Vervollständigung des Modells einer nachhaltigen Landwirtschaft hat die Europäische Kommission ihre Reformvorschläge für eine zukünftige Zuckermarktordnung unterbreitet (KOM 2004 499 endg.). Zu den wesentlichen Eckpunkten dieser Reformvorschläge gehören:

1. Abschaffung des Interventionspreises und gleichzeitige Kürzung des Zuckerrübenmindestpreises in zwei Stufen um insgesamt 37% bis zum Wirtschaftsjahr 2007/2008.
2. In Ergänzung dazu soll ein um ein Drittel niedriger Referenzpreis eingeführt werden. Dieser dient dazu, den an die Zuckerrübenerzeuger zu zahlenden Mindestpreis, die Auslösungsschwelle für die private Lagerhaltung, das Niveau des Außenschutzes und den Garantiepreis im Rahmen der präferenziellen Einfuhrregelungen zu bestimmen.
3. Die bisher bestehenden A- und B-Quoten werden zu einer einzigen Quote zusammengelegt, wobei die durch den Garantiepreis abgesicherte Gesamtquote von derzeit 17,4 Millionen um 2,8 Millionen Tonnen gekürzt werden soll.
4. Zuckerrübenerzeuger sollen für mögliche Einkommenseinbußen einen materiellen Ausgleich von bis zu 60% erhalten.
5. Handelbarkeit von Quoten zwischen den Mitgliedstaaten und Einführung einer Förderregelung für die Umstellung von Zuckerfabriken, um die notwendigen Anpassungen zu erleichtern und ihre Auswirkungen abzumildern. (Die Fördermittel unterliegen einer jeweiligen nationalen Kofinanzierung, wobei der Fördersatz maximal 75% eines Einheitsbetrages von 250 EURO pro Tonne für den vom Begünstigten bislang hergestellten Quotenzucker beträgt.)
6. Senkung des Garantiepreises für Rohzucker aus den AKP- und LDC-Staaten. Umwandlung der derzeit unbegrenzten zollfreien Zuckereinfuhren aus Westbalkanländern in Zollkontingente auf der derzeitigen Lieferhöhe.

Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten nimmt veränderte Rahmenbedingungen, wie internationale Verpflichtungen zu Kenntnis. Wir halten eine Anpassung der Zuckermarktordnung für richtig. Einen radikalen Kurswechsel wie mit den Vorschlägen beabsichtigt lehnt NGG an.



## Vorbemerkungen

1. Die europäische Zuckermarktordnung hat zur Entwicklung ländlicher Räume beigetragen sowie Arbeitsplätze und Einkommen im industriellen und landwirtschaftlichen Sektor gesichert. Sie ermöglichte die regelmäßige Versorgung mit qualitativ hochwertigem Zucker zu stabilen Preisen, unabhängig von Preisschwankungen auf dem Weltmarkt. Zudem war die ausgewogene Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Erzeugern und der Verarbeitungsindustrie gewährleistet.
2. Die meisten zuckererzeugenden Länder außerhalb Europas kennen keine sozialen und ökologischen Mindeststandards. Die niedrigen Zuckerpreise sind oftmals das Resultat einer Externalisierung interner Kosten. NGG fordert deshalb die Bundesregierung und den europäischen Gesetzgeber auf, im Rahmen internationaler Verhandlungen, die betroffenen Länder an die Einhaltung sozialer und ökologischer Mindeststandards zu verpflichten. Ökologische und soziale Kosten dürfen nicht vergesellschaftet werden, sondern müssen in der betrieblichen Kalkulation Eingang finden.
3. Die große Mehrheit der zuckererzeugenden Länder schützen und regulieren ihren Zuckersektor. Die staatlichen Interventionen reichen von versteckten Subventionen, über nichttarifäre Handelshemmnisse bis zu Einfuhrbeschränkungen. Auch die Existenz von Kartellabsprachen und Monopolen sind außerhalb des europäischen Zuckermarktes bekannt.
4. Auch ohne Reformmaßnahmen geraten die Preise und Mengen für Zucker in der EU unter dem Druck aufgrund wachsender potenzieller Einfuhrströme im Rahmen der Initiative „Alles außer Waffen“ sowie des freien Zugangs der Balkanstaaten gegenüber dem europäischen Markt unter Druck. Verstärkt wird diese Entwicklung durch sogenannte SWAP-Geschäfte, wo der Inlandsbedarf über Importe zu Weltmarktpreisen befriedigt wird und gleichzeitig die Gesamtproduktion gesteigert und in den Europäischen Binnenmarkt ausgeführt werden.
5. Große Unsicherheiten bestehen weiterhin aufgrund potenziell sinkender Exportmöglichkeiten infolge von Verpflichtungen gegenüber der WTO sowie des ungünstigen Ausgangs des WTO-Panels und dessen Folgen auf die Ausfuhr des C-Zuckers und der gestützten Reexporte der AKP-Staaten.

Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten beantwortet die Fragen des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages wie folgt:

## **I. Auswirkungen**

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

#### **a. auf die deutschen Zuckerrübenanbauer?**

Die von der Kommission vorgesehenen Preis- und Quotenkürzungen haben Auswirkungen auf die Einkommenssituation der Zuckerrübenanbauer. Zum einen führt die zweistufige Senkung der Mindestpreise für Zucker direkt zu Einkommenseinbußen zum anderen wird die Quotenreduzierung zu einem Rückgang der Anbauflächen führen. Nach offiziellen Schätzungen sind bei einer vollständigen Umsetzung der Kommissionsvorschläge in Deutschland rund 72.000 ha Zuckerrübenanbaufläche betroffen. Nach Angaben des Europäischen Rechnungshofes und der Kommission liegt das landwirtschaftliche Einkommen aus dem Zuckerrübenanbau höher als bei anderen Anbaukulturen. Ein Ausweichen auf andere Ackerkulturen zur Kompensation der weggefallenen Rübenanbaufläche ist damit mit materiellen Einbußen verbunden, wobei zu berücksichtigen ist, dass aufgrund der Gemeinsamen Agrarreform und der Umstellung des bisherigen Förderregimes auch andere Ackeranbaukulturen in ihrem Absatz eingeschränkt sind.

#### **b. auf die Zuckerfabriken?**

Die geplante Senkung der Quoten und Preise wird zu einem Rückgang der Versorgung der Zuckerfabriken mit dem Rohstoff Zuckerrübe führen. Dies hat Auswirkungen auf die Kapazitätsauslastungen und kann zur Stilllegung von Fabriken mit besonders überdurchschnittlichen Kosten führen. Insgesamt wird die Absenkung des Preisniveaus in Verbindung mit der Abschaffung des Interventionsmechanismus die Erlössituation der Betriebe beeinträchtigen.

Es sei an dieser Stelle nochmals betont, dass das angestrebte Preisniveau durch deutlich zunehmende Präferenzeinfuhren bei gleichzeitig verminderten Ausfuhren zusätzlich unter Druck geraten wird. Diese Kosten-Erlös-Situation der Zuckerbetriebe wird weiterhin durch einen negativen Ausgang des WTO-Panels belastet, wobei nach Angaben der Zuckerindustrie vor diesem Hintergrund mit einer Schließung von 40% aller Zuckerfabriken gerechnet werden muss.

#### **c. auf die Beschäftigung?**

In der Zuckerrübenenerzeugung gibt etwa 45.000 landwirtschaftliche Vollzeit Arbeitsplätze. Die Zuckerindustrie bietet rund 52.000 Personen Beschäftigung. (Quelle: Bericht Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker vom 15. Februar 2001). Nicht berücksichtigt sind hierbei indirekte Arbeitsplätze in den vor- und nachgelagerten Bereichen (Hersteller von speziellen Anlagen- und Gerätetechnik, Handwerksbetriebe, Landmaschinenhandel). Im Jahre 2003 betrug die Anzahl der in der Industrie beschäftigten Personen im Durchschnitt 6.330.

Entsprechend dem Rückgang und der möglichen Stilllegung von Fabriken wird es zu Entlassungen von Arbeitskräften kommen. Zu erwarten ist ein Rückgang um mindestens 2.000 Arbeitsplätze.

Im Vergleich mit der Wirkung auf die Beschäftigung in der Industrie wird der Arbeitsplatzabbau in der Landwirtschaft vermutlich geringer. Die Auswirkungen hängen in erster Linie davon ab, in wie weit es den betroffenen Landwirten gelingt, auf alternative Ackerkulturen umzusteigen, bzw. in welchem Umfang der Einkommensrückgang durch Strukturanpassungen aufgefangen wird.

Tatsächlich kam es im europäischen Zuckersektor in den letzten Jahren zu Produktivitätssteigerungen, Fabrikschließungen und einem Arbeitsplatzabbau. Nach Angaben der Europäischen Kommission sank die Zahl der Zuckerfabriken von 1990 bis 2001 von 240 auf 135. Diese Entwicklung ist sicherlich auf den technischen Fortschritt, aber eben auch auf außerökonomische Faktoren, wie zum Beispiel der Einbeziehung von Ersatzstoffen für den Rohstoff Zucker, bereits in der Vergangenheit eingegangenen internationalen Verpflichtungen (WTO und GATT) sowie der Einbeziehung des AKP-Protokolls im Zusammenhang mit dem Abkommen von Lomé, zurückzuführen. Diese Strukturanpassung kann jedoch keine Rechtfertigung für weiteren Arbeitsplatzabbau bilden, wie dies im Zusammenhang mit Begründung für mögliche negative Beschäftigungswirkungen durch die EU-Reformvorschläge geschieht. Einen solchen Zusammenhang hält NGG für unredlich.

#### **d. auf den Verbrauch von Zucker und die Preise für Endverbraucher und Verarbeiter?**

Nach Auffassung der Europäischen Kommission liegt der Anteil des gesamten Zuckerverbrauchs, der für den direkten Verzehr bestimmt ist, bei 30%. „Der übrige in Europa verbrauchte Zucker geht in die Verarbeitungserzeugnisse ein.“ (Vgl. Arbeitsdokument „Der Weg zu einer Reform der Zuckerpolitik der Europäischen Union“, SEK 2003)

Der Zuckerpreis in der EU bewegt sich auf einem Niveau, das den Zuckerpreisen in vielen anderen Ländern entspricht. Die Reformvorschläge können zu einer Senkung der Zuckerpreise beim Verbraucher führen, wobei diese Entlastung nach Einschätzung von Branchenkennern weniger als zwei EURO pro Jahr betragen wird.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Anstieg des Zuckerpreises in den letzten Jahren im Vergleich zu den gestiegenen Preisen anderer Nahrungsmittelprodukte unterdurchschnittlich war und innerhalb der privaten Haushaltsausgaben einen sehr geringen Anteil einnehmen.

Bei der Frage, in wie weit eine Reduzierung des Preises für den Rohstoff Zucker von den Zuckerverarbeitern in einer Preissenkung an die Verbraucher weitergegeben wird, sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen:

- Nach Angaben der Europäischen Kommission sind die Preise für Verarbeitungserzeugnisse in der Gemeinschaft nicht höher als anderswo, wobei Zucker etwa 5 bis 10% des Verbraucherpreises ausmacht.
- Aufgrund der derzeitigen Zuckermarktordnung gelten für alle zuckerverarbeitenden Betriebe – unabhängig von deren Betriebsgrößenklassen – relativ gleiche Einkaufspreise und –bedingungen. Es ist davon auszugehen, dass im Falle einer vollständigen Umsetzung der Reformvorschläge der Spielraum für Preisverhandlungen größer wird und größere zuckerverarbeitende Betriebe aufgrund ihrer ökonomischen Stärke Preisnachlässe aushandeln werden. Kleinen und mittleren Betrieben wird dies nicht möglich sein. Die Folge ist ein ruinöser

Preiskampf und eine Marktbereinigung mit weiteren Verlusten von Arbeitsplätzen an dessen Ende einige Großbetriebe übrig bleiben, die sich in dieser Phase nicht mehr genötigt sehen, mögliche Preisnachlässe an den Verbraucher weiterzureichen.

- Neben diesen möglichen Wettbewerbsverzerrungen bleibt auch fraglich, ob sich potenzielle Preisnachlässe spürbar im privaten Haushaltsbudget niederschlagen. Die bisher gemachten Erfahrungen, zum Beispiel mit Produkten mit Zuckerersatzanteilen weisen keine signifikanten Preisunterschiede gegenüber vergleichbaren Produkten mit entsprechendem Zuckeranteil auf.
- Im übrigen weist die Europäische Kommission darauf hin, dass die institutionellen Preise und damit die Verarbeitungsspanne seit mehreren Jahren konstant geblieben sind, **was real eine Senkung der Preise und der Verarbeitungsspanne bedeutet.**

Im internationalen Kontext stellt der Zuckerpreis für die Betriebe, welche zuckerhaltige Produkte exportieren, keine Benachteiligung dar. Innerhalb des Europäischen Binnenmarkts haben zuckerverarbeitende Lebensmittelbetriebe die gleiche Ausgangsposition und sind aufgrund der Ausfuhrerstattungen in Ländern außerhalb Europas wettbewerbsfähig.

#### **e. auf die ländliche Entwicklung in den betroffenen Anbaugebieten?**

Zuckererzeugung und –verarbeitung trugen in der Vergangenheit zur Entwicklung ländlicher Räume bei. Die Zuckerproduktion garantierte Arbeitsplätze und sicherte Einkommen für direkte und indirekte Arbeitsplätze. Darüber hinaus sorgte die Zuckerverarbeitung für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in strukturschwachen Gebieten. Durch die oben genannte Schließung von Zuckerfabriken, dem Wegfall von Arbeitsplätzen sowie den Einkommensausfällen ist die wirtschaftliche Schwächung der betroffenen Regionen programmiert.

#### **f. auf die Wertschöpfung der deutschen Landwirtschaft?**

Die Vorschläge der EU-Kommission und deren Umsetzung werden die bisher aus dem Zuckerrübenanbau gewonnene Wertschöpfung vermindern. Zum Vergleich: Nach Angaben des Europäischen Rechnungshof im Amtsblatt vom 15. Februar 2001 lag die Bruttowertschöpfung je Hektar Zuckerrüben (d.h. der Wert der Ernte abzüglich der Erzeugungskosten) 6,5mal höher als für Getreide und dreimal höher bei Abzug der landwirtschaftlichen Fördermittel.

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

Nein. Die Nachfrage nach Zucker war in den letzten Jahren relativ konstant. Eine Senkung des durchschnittlichen Jahrespreises von zwei EURO wird diese Nachfrage nicht beeinflussen.

Lebensmittel durchlaufen grundsätzlich strenge betriebsinterne Prüfungen und externe Kontrollen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass Lebensmittel - sobald sie auf dem Markt sind- auf ihre Unbedenklichkeit überprüft wurden. Dies gilt für alle Lebensmittel –unabhängig von ihrem jeweiligen Rohstoffanteil.

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

In den besonders benachteiligten Regionen mit den geringsten komparativen Kostenvorteilen werden die Landwirte gezwungen, ein zweites Standbein zur Einkommenserzielung zu entwickeln. Der Erfolg dieser Strategie hängt davon ab, ob neben der Landwirtschaft gewerbliche Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Daneben ist diese Ausweichstrategie davon abhängig, ob sich Investitionen in andere Ackerbaukulturen lohnen. Im schlimmsten Fall kann es zur Aufgabe von landwirtschaftlichen Betrieben kommen.

## **4./5. Welche Konsequenzen hätte ein möglicher Quotenhandel in der EU für den Rübenanbau und die Zuckerfabriken in Deutschland und wie ist die grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quotenrechte zur Schaffung von mehr Wettbewerb zu beurteilen?**

Aufgrund unterschiedlicher komparativer Kostenvorteile wären die einzelnen Zuckerrübenanbauregionen innerhalb der EU von den vorgesehenen Reformvorschlägen **nicht gleichermaßen** betroffen. In Deutschland befinden sich im Vergleich zu den übrigen Zuckerrübenanbauregionen leistungsstärkere Regionen. Es ist davon auszugehen, dass diese leistungsfähigeren Standorte durch Zukauf von Quoten aus den weniger für den Zuckerrübenanbau geeigneten Regionen ihre Effizienz und Rentabilität erhöhen.

Ein Erfolg dieses Quotentransfers hängt jedoch vom Preis der zugekauften Quoten ab. Darüber hinaus spielen die eingangs unter der Vorbemerkung getroffenen Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Mengen und Preisentwicklung eine Rolle.

Ob ein Quotenhandel zu mehr Wettbewerb führt, wie von den Kritikern der derzeitigen Regelung oftmals behauptet, kann aufgrund der vorliegenden Informationen nicht beurteilt werden.

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

Wie bereits unter der Vorbemerkung aufgeführt, würden die Preise und Mengen für Zucker in der EU auch bei Fortbestand der gegenwärtigen Regelungen unter Druck geraten. So sind nach Angaben der Europäischen Kommission aufgrund der eingeräumten begünstigten Einfuhren Missbräuche festzustellen, die zu erhöhten unkontrollierten Importmengen führen. Hier wird es darauf ankommen, dass nur die über den Eigenverbrauch verfügbare Menge im Rahmen der Entwicklungshilfe ausgeführt werden kann. Hierzu sind klare Bestimmungen über Kontingente in Höhe der Gesamtproduktion abzüglich des Eigenverbrauchs notwendig.

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

Fragen der Ausfuhrstützung stehen zunächst im Kontext mit den internationalen Verpflichtungen, wobei auf den Druck infolge der in der Vorbemerkung getroffenen Faktoren, die auch bei Fortbestand der ZMO in ihrer jetzigen Form bestehen, verwiesen wird.

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

Wie unter der Antwort I. 1d dargestellt, werden sich die Entlastungen für die privaten Haushalte nach Inkrafttreten der Reformvorschläge in Grenzen halten.

Bei der Beurteilung der für die öffentlichen Haushalte entstehenden Ent- bzw. Belastungen müssen nach Auffassung von NGG die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- Die aus den EU-Agrarfonds finanzierten Exportzuschüsse werden über Produktionsabgaben, welche die Zuckerrübenanbauer aufbringen, refinanziert.
- Über diesen Selbstfinanzierungsmechanismus hinaus fallen den öffentlichen Haushaltskassen Kosten im Rahmen der begünstigten Zuckereinfuhren und der Reexporte an. Diese Ausgaben werden aufgrund der rechtlichen Vorschriften im Agrarhaushalt verbucht. Der Europäische Rechnungshof weist jedoch in seiner Mitteilung von 2001 zurecht darauf hin, dass es sich bei diesen Ausgaben eigentlich um Entwicklungshilfe handelt.
- Darüber hinaus plädiert NGG für eine kreislauftheoretische Betrachtung. So müssen potenziellen Einsparungen nach der Umsetzung der Kommissionsvorschläge zusätzliche Ausgaben der Gebietskörperschaften sowie der Sozialversicherungskassen gegenüber gestellt werden, zum Beispiel in Form von Ausgleichszahlungen, Direktbeihilfen, Lohnersatzleistungen. Hinzu kommen Steuerausfälle und Mindereinnahmen bei den Sozialversicherungskassen infolge von Arbeitslosigkeit. Die europäischen Mittel zur Finanzierung der Ausgleichsmaßnahmen für die Zuckerrübenanbauer beziffert die EU Kommission auf 1,340 Mrd. EURO jährlich. Die Ausgleichszahlungen für freiwillige Quotenstilllegungen in Höhe von 250 EURO pro Tonne sollen paritätisch von der EU und dem jeweiligen Mitgliedsstaat aufgebracht werden.

## **II. Drittländer**

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

#### **1. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf die Einkommen und die Beschäftigung in diesen Ländern sowie auf die Leistungsbilanzen dieser Länder auch im Vergleich zu anderen Optionen von Status quo bis hin zu vollständiger Liberalisierung?**

Sämtliche Maßnahmen der Europäischen Kommission, die auf eine Absenkung des Preisniveaus hinauslaufen, wirken sich auf die im Rahmen von Sonderregelungen begünstigten Drittländer aus, indem deren Einkünfte aus Ausfuhren (Devisen) in die Europäische Gemeinschaft aufgrund zurückgegangener Erlöse sinken. Aufgrund der unterschiedlichen Produktionskosten sind die durch die begünstigten Einfuhren betroffenen Länder nicht gleichermaßen betroffen: Länder, deren Produktionskosten unter dem künftigen Preisniveau liegen, werden weiterhin die Europäische Union mit entsprechend verminderten Erlösen beliefern; Staaten mit einem deutlich über den neuen Mindestpreisen liegenden Produktionskosten werden die Belieferung des Europäischen Marktes einstellen.

Nach einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission hätten die AKP-Staaten zum Beispiel im Falle einer Fortführung der derzeit bestehenden Regelungen (Status-Ouo-Option) Einbußen in Höhe von 150 Mio. EURO, bei einer Preissenkung auf 450 EUR/t von 300 Millionen EURO jährlich.

Wie in der Vorbemerkung bereits erwähnt, ist davon auszugehen, dass sich das Preisniveau auf einem weit niedrigeren Niveau einstellen wird als von der Kommission im Rahmen der Vorschläge angenommen wird. Der Schaden für die AKP-Länder ist somit deutlich höher. Hinzu kommt, dass weitere Entwicklungsländer, die von dieser Entwicklungshilfe profitieren, nicht berücksichtigt sind.

Eine Absenkung des Preisniveaus im Rahmen der EU-Kommissionsbestrebungen bedeuten somit einen Verdienstaufschlag für die Beschäftigten im Zuckersektor und damit Nachfrageausfälle in den jeweils betroffenen Ländern. Gleichzeitig werden Investitionen in die Zuckerverarbeitung sowie in die Infrastruktur, einschließlich Bildungsmaßnahmen von vornherein ausgeschlossen.

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

Die Wirtschaft der AKP-Länder profitieren von den derzeitigen Sonderregelungen. Diese Länder legen großen Wert auf die Beibehaltung des Zuckerprotokolls in Zusammenhang mit dem Abkommen von Lomé. Auch für die ärmsten der armen Entwicklungsländer könnte die jetzige Sonderregelung von wirtschaftlicher Bedeutung sein.

Nach den der Gewerkschaft NGG vorliegenden Informationen gehen die Zuckerexporte in Staaten, die über keine bzw. keine nennenswerte Zuckerverarbeitung verfügen. Der Vorwurf, es handele sich bei den gestützten Exporten um Preisdumping, welche Auswirkungen auf die Wertschöpfung der haben, trifft damit nicht zu.

Die Exportsubventionen stehen in der Tat in Konkurrenz zu den Lieferungen großer Zuckerproduzenten, vor allem aus Brasilien, Thailand und Australien. Hier sind jedoch die unter dem Abschnitt Vorbemerkung getroffenen Aussagen über die Existenz der weitverbreiteten Schutzmaßnahmen sowie die Preisbildung unter Ausschluss sozialer und ökologischer Mindeststandards mit zu berücksichtigen.

**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?**

Dies hängt von den im jeweils angesprochenen Fall eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen ab.



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?**

Zur Beantwortung der Frage sei auf die ursprünglichen Ziele der Zuckermarktordnung verwiesen. Diese sind im Wesentlichen die Förderung einer ausreichenden Erzeugung, um so der landwirtschaftlichen Bevölkerung ein angemessenes Einkommen zu sichern, die Versorgung mit qualitativ hochwertigem Zucker zu angemessenen Preisen zu garantieren. Als ein Instrument zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Entwicklungsländern war die Zuckermarktordnung ursprünglich nicht vorgesehen.

Nach Auffassung von NGG ist eine separate und von der ZMO unabhängige Entwicklungshilfe mit den klassischen Instrumenten der technischen und Kapitalhilfe eher geeignet, eine wirtschaftliche Dynamik in den Entwicklungsländern zu induzieren.

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?**

Zur Erlangung der für den Aufbau einer sich selbst tragenden Wirtschaft sind die unterentwickelten Länder vorwiegend auf Exporte von Rohstoffen und Halbfabrikaten angewiesen. Aufgrund des Überschusses von Zucker auf dem Weltmarkt (nach Angaben der Kommission 30% der weltweiten Erzeugung, wobei ein Anstieg der Erzeugung außerhalb Europas zu verzeichnen ist, während der Anteil an den Ausfuhren aus Europa mit 5 bis 5,5 Mio. Tonnen seit Jahren konstant ist), wäre der Aufbau einer Bioethanolindustrie in den weniger entwickelten Ländern sinnvoll. Darüber hinaus helfen erneuerbare Energieträger den eigenen Energiebedarf in diesen Ländern selbst zu decken und wertvolle Devisen einzusparen. Gleichwohl sind mögliche Umweltaspekte wie unter VI Bioethanol zu beachten.

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

Es wird auf die unter Punkt zwei in der Vorbemerkung getroffenen Aussagen verwiesen.

7. **Wie beurteilen Sie den Vorschlag der LDC zu der EBA-Initiative der EU („Everything but arms“), der darauf hinausläuft, zumindest für eine Übergangszeit den LDC Marktzugangspräferenzen einzuräumen?**

NGG hat diese Marktzugangspräferenzen unterstützt.

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.**

Es wird auf die Frage die Beantwortung der Frage 6 unter Punkt I. Auswirkungen verwiesen. Darüber hinaus ist NGG skeptisch, ob derartige Transaktionen über ein Preisauffangnetz zu regeln sind.

### **III. Zu einzelnen Elementen der Vorschläge:**

1. **Wie beurteilen Sie insgesamt die diskutierten Vorschläge unter dem Aspekt der Kompatibilität mit den WTO-Regelungen?**

Fragen der Marktöffnung, einer internen Stützung und des Ausfuhrwettbewerbs sind Gegenstand internationaler Verhandlungen, einschließlich der WTO. Diese Gespräche werden unter mehreren Gesichtspunkten, vor allem einer Deckelung des Subventionswettkampfs geführt. NGG verweist jedoch auf die unter der Vorbemerkung aufgeführten Aspekte sozialer und ökologischer Mindeststandards, die in den internationalen Verhandlungen leider in der Vergangenheit eine untergeordnete Rolle spielten sowie auf die Tatsache, dass in allen Zuckererzeugungsländern staatliche Schutzmassnahmen existieren. Eine Neuordnung der ZMO muss sich deshalb an der eingangs getroffenen Vorbemerkung orientieren.

2. / 3. **Welche Bedeutung messen Sie der vorgesehenen grenzüberschreitenden Handelbarkeit der Quotenrechte zu ? 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?**

Es wird auf die Antwort unter I.5. verwiesen.

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

Eine Anhebung der Isoglukose-Quote ist im Kontext der vorgesehenen Kürzung der Zuckerquote unverständlich.

Hinsichtlich der Fragen zu C-Zucker wird auf die unter der Vorbemerkung gemachten Aussagen verwiesen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass C-Zucker Gegenstand der WTO-Verhandlungen und momentan nicht im Entscheidungsbereich der Kommission liegen.

#### IV. WTO

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

Es wird auf die unter der Vorbemerkung getroffenen Aussagen verwiesen. Eine Korrektur der Vorschläge wäre erforderlich, wobei NGG auf die von der Kommission in ihrem Folgeabschätzungsbericht unterbreitete Option „Fester Quoten“ verwiesen wird.

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

Nein. Zur Begründung siehe die Aussagen unter dem Abschnitt Vorbemerkung.

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

Es wird auf die Antwort unter I. 1. verwiesen.

#### V. Status Quo.

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

Es wird auf die Antworten unter I. 1.d sowie 10 verwiesen.

2. **Wie ist die unveränderte Fortführung der EU-ZMO vor dem Hintergrund des Paradigmenwechsels in der europäischen Agrarpolitik mit einer Entkoppelung der Prämien von der Produktionsmenge zu bewerten?**

Die Reform der GAP wurde insbesondere mit der Verbesserung der Qualitätsstandards der Rohstoffe („Qualität statt Masse“) sowie der Stärkung einer umweltfreundlichen Produktion und einem in Folge der Erweiterung der Union gestiegenen Haushaltsbedarf begründet. Diese Argumente lassen sich als Begründung für einen radikalen Systemwechsel in der ZMO nicht heranziehen, wie in der Beantwortung der hier gestellten Fragen von NGG deutlich gemacht wurde.

Eine Neuregelung der ZMO kann ausschließlich im Kontext der internationalen Verhandlungen gesehen werden. Hier verweist NGG auf die unter der Vorbemerkung gemachten Aussagen.

Darüber hinaus hält NGG die Stärkung der Autarkie und eine Unabhängigkeit von weltpolitischen Klimaveränderungen für wünschenswert, um die Versorgung mit einem landwirtschaftlichen Rohstoff zu jedem Zeitpunkt zu gewährleisten.

## VI. Bioethanolmarkt

1. **Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten für die Verwendung von Zucker im Nicht-Nahrungsmittelbereich, insbesondere für Bioethanol, mit und ohne staatliche Förderung?**
2. **Halten Sie einen außenzollgeschützten Markt für EU-Markt für Bioethanol für sinnvoll und machbar, auch unter dem Gesichtspunkt der notwendigen WTO-Konformität?**
3. **Kann der verstärkte Aufbau eines Marktes für Bioethanol eine alternative Wertschöpfung für Zucker darstellen und stünde dies im Konflikt mit der Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung?**
4. **Wie hoch schätzen sie das Marktpotenzial für Bioethanol in Deutschland und der Europäischen Union ein und welchen Anbauäquivalenten für Zuckerrüben entspräche dieses?**
5. **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?**
6. **Wie stufen Sie die Umsetzungsmöglichkeiten eines solchen langfristigen Szenarios ein?**

Zucker ist in vielen Bereichen außerhalb des Lebensmittelsektors einsetzbar. Die Gewinnung von Bioethanol aus Zucker ist technisch möglich und der Einsatz von Energie und dem Output weist im Vergleich zu anderen Energieträgern eine positive Bilanz auf. Auch hat die Europäische Kommission politische Schritte eingeleitet, um diesen Energieträger zum fossilen Energieträger Benzin beimischen zu können.

Gleichwohl ist ein exzessiver Anbau Voraussetzung, um den erforderlichen Energiebedarf zu gewährleisten, der in Relation zur Abnahme der fossilen Energieträger weiter zunehmen würde. Einem solchen exzessiven Anbau stehen Probleme wie negative Umweltauswirkungen gegenüber, bedingt durch den erforderlichen Einsatz von Dünge-, Pflanzenschutz- und Insektenvernichtungsmittel, der im Falle der hier bestehenden Monokulturen vergleichsweise hoch wäre.

In unserem Falle würden diese beschriebenen Umweltauswirkungen nicht ins Gewicht fallen, da der Bioethanolabsatz ausschließlich als Ersatz für potenziellen Rückgang des Zuckerabsatzes in Frage käme. Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass es im Vergleich zur Zuckerrübe günstigere einheimische landwirtschaftliche Rohstoffe für Bioethanol gibt.

Eine intensive Rohrzuckererzeugung für Bioethanol hätte gleichfalls negative Umweltauswirkungen. Im Hinblick auf die Preisbildung gelten infolge der bereits oben genannten Gründe (Nichteinbeziehung sozialer und ökologischer Kosten in der einzelbetrieblichen Bilanzrechnung) auch im Bereich der Erzeugung von Rohrzucker für Bioethanol. Das heißt, auch hier bestünden Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der einheimischen Produktion, die sich an der Einhaltung von hohen Umwelt- und Sozialstandards orientiert, fort.

Nach Auffassung von NGG bietet aufgrund der genannten Nachteile der Absatzmarkt für Bioethanol keine adäquate Alternative zum Zuckerrübenanbau mit seinen derzeitigen Zielen.

*Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten  
Hauptverwaltung, Abt. I  
Hamburg im November 2004*

des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages

## Öffentliche Anhörung

### zur Reform der EU-Zuckermarktordnung

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

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, differenziert nach Anbaugebieten? Bringen Sie dieses bitte in den Zusammenhang mit den langfristigen Maßnahmen der EU-Agrarreform.

Welche Alternativen bieten sich den Zuckerrüben anbauenden Betrieben?

Dies kann von der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft nicht abschließend bewertet werden.

- b) auf die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche, insbesondere
- die Zuckerfabriken
  - die zuckerverarbeitende Industrie
  - die im internationalen Zuckerhandel tätigen Firmen

**Zuckerverarbeitende Industrie:** Überhöhte Rohstoffkosten wie bei Zucker sind vor allem für exportorientierte Unternehmen ein echter Standortnachteil. Ihre Produkte stehen national in Konkurrenz zu Erzeugnissen mit geringem Zuckeranteil und international in Wettbewerb zu allen exportfähigen Lebensmitteln und vor allem zu den Unternehmen, die Zucker preiswert auf dem Weltmarkt einkaufen können.

Die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft begrüßt die Kompromissvorschläge der EU-Kommission zur Reform der EU-Zuckermarktordnung als ersten Schritt in die richtige Richtung. Weitere Reformschritte müssen jedoch folgen, um Wettbewerb im Zuckersektor einzuführen, internationale Verpflichtungen erfüllen zu können und Überproduktion einzudämmen. Diese von der EU-Kommission angestrebten Ziele können nur zum Teil mit dem Eckpunktepapier erreicht werden.

Nur durch eine grundlegende Reform der EU-Zuckermarktordnung, an deren Ende ein Auslaufen des starren Quotensystems und eine mindestens 40%ige Senkung des Zuckerpreises stehen muss, kann die Wettbewerbsfähigkeit der zu-

ckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft erhalten werden. Eine Benachteiligung der zuckerverarbeitenden exportierenden Wirtschaft ist zu erwarten, wenn die Exportsubventionen für Verarbeitungserzeugnisse eingeschränkt werden, ohne einen Ausgleich durch eine gleich hohe Senkung des Bezugspreises für Zucker zu schaffen.

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

In den von IZZ repräsentierten Industriebranchen sind in Deutschland über 250.000 Menschen in über 3.000 Betrieben beschäftigt, in der gesamten zuckerverarbeitenden Wirtschaft sind es rund 400.000 Beschäftigte. In Deutschland arbeiten in der Weiterverarbeitung rund 62mal mehr Menschen als in der Zuckerherstellung.

Eine unveränderte Fortführung der EU-Zuckermarktordnung stellt ein erhebliches Risiko für Arbeitsplätze in den exportorientierten Branchen der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft dar. Der hohe Zuckerpreis und sinkende Exporterstattungen behindern die Exporte der Unternehmen und erzeugen Druck zur Verlagerung von Standorten in Länder außerhalb der EU. Mühsam aufgebaute Exportmärkte werden hierdurch gefährdet.

**In welchem Umfang fand in den vergangenen Jahren trotz der bestehenden EU-Zuckermarktordnung ein Arbeitsplatzabbau im Bereich der Zuckerwirtschaft statt?**

Enorme Produktivitätsfortschritte, vor allem in der hochprofitablen deutschen Zuckerindustrie haben in den vergangenen Jahren zu einem massiven Konzentrationsprozess geführt – und dies unter dem Schutz der EU-Zuckermarktordnung. Waren im Jahr 1994 noch 9.274 Beschäftigte in der deutschen Zuckerindustrie tätig, so waren es im Jahr 2004 nur noch 6.200. Die Zahl der Zuckerfabriken in Deutschland sank in den vergangenen 15 Jahren von 79 auf 28. Dieser Prozess wird sich unabhängig von der Reform fortsetzen. Allerdings ist unter der Reform eine Abschwächung des strukturellen Anpassungsdrucks in dem Maße zu erwarten, in dem eine Ausweitung der Zuckerzeugung infolge der Reform (Quotenhandel) eintritt.

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

**Rechnen Sie mit einer spürbaren Senkung des Endverbraucherpreises für zuckerhaltige Produkte und mit einem Anstieg des Zucker- bzw. Süßwarenkonsums?**

Der horizontale und vertikale Wettbewerb, vor allem in der deutschen Lebensmittelwirtschaft ist einer der schärfsten der Welt. Er zwingt die Hersteller und die Händler, Einsparungen an die Verbraucher weiterzugeben.

Wegen des außerordentlich harten Wettbewerbs im Einzelhandel ist insbesondere bei **Haushaltszucker** von einer praktisch vollständigen Überwälzung der Preissenkung auszugehen. Allein aus diesem Bereich, der gut 20% des gesamten Zuckerverbrauchs in der Gemeinschaft ausmacht, resultiert – bei der von der Kommission angenommenen Marktpreissenkung - eine Entlastung der deutschen Verbraucher in Höhe von rd. 130 Mio. € pro Jahr. Für die Bevölkerung in der EU-

25 beläuft sich die Entlastung aus dem Haushaltszuckerbereich auf rd. 900 Mio. € pro Jahr.

Auch die **zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft** rechnet mit einer Überwälzung der Preisveränderungen für Zucker (wie für andere Rohstoffe in Verarbeitungsprodukten) auf die nach gelagerten Stufen einschl. der Verbraucher. Erfahrungsgemäß werden Preis- und Kostenänderungen in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften zwischen den Marktstufen geteilt (Lieferanten, verarbeitende Industrie, Groß- und Einzelhandel, Verbraucher). Versuche, die Zuckerpreissenkung in den Gewinn zu überführen, sind sicherlich zum Scheitern verurteilt. Bereits bei einer Preisüberwälzung von nur 10% - 20% würden sich weitere Entlastungen der EU-Verbraucher zwischen 0,4 und 0,7 Mrd. € p.a. einstellen. Insgesamt gesehen wird sich die Reform folglich in Form von merklichen Preissenkungen zugunsten der Verbraucher in der EU auswirken.

Der Konsum von Zucker ist seit vielen Jahren in der Europäischen Union stabil, und die Preiselastizität der Nachfrage ist sehr gering. Mit einem nennenswerten Anstieg des Konsums von Zucker bzw. zuckerhaltigen Lebensmitteln in der Europäischen Union ist deshalb nicht zu rechnen.

Der Verbrauch von Zucker dürfte aber in dem Maße steigen, in dem der Export zuckerhaltiger Lebensmittel (vor allem Süßwaren) steigt.

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

Wie die Europäische Kommission gehen wir davon aus, dass die vorgeschlagenen Reformmaßnahmen grundsätzlich keine negativen Auswirkungen auf die Entwicklung der Rübenanbaugebiete in Deutschland haben werden. Dies gilt auch kurzfristig mit Blick auf die vorgesehene Quotenkürzung.

Allerdings dürften die bisher schon zu beobachtenden Wanderungen des Rübenanbaus zwischen einzelnen Betrieben innerhalb einer Region zunehmen, und auch zwischen den deutschen Anbauregionen sind – wegen des freien Quotenhandels und der regional unterschiedlichen Rentabilität des Rübenanbaus – zu erwarten. Kleinere Betriebe werden im Zuge der Quotenkürzung, und weniger wettbewerbsfähige Rübenproduzenten wegen der sinkenden Rentabilität den Rübenanbau zugunsten anderer Kulturen aufgeben,

Diese Strukturänderungen sind sowohl sektoral, für die deutsche Landwirtschaft, als auch gesamtwirtschaftlich von Vorteil, weil sie mit Kostensenkungen (Allokationsgewinnen) in der Zuckerrübenproduktion verbunden sind und die verbleibenden Betriebe im Wettbewerb stärken. Bezieht man die reformbedingt mittelfristig zu erwartenden Wanderungen der Produktion zwischen den Mitgliedsländern mit in die Betrachtung ein, so werden insbesondere auch deutsche ländliche Regionen zu den Gewinnern der Reform gehören.

f) **auf die Wertschöpfung in der deutschen Landwirtschaft?**

Mit der Reform sind zweifellos begrenzte Erlös- und Einkommenseinbußen für die Rüben anbauenden landwirtschaftlichen Unternehmen – und damit auch Einbußen an Wertschöpfung für den deutschen Agrarsektor verbunden. Die Höhe der tatsächlich eintretenden Erlösrückgänge ist jedoch schwer abzuschätzen, da einerseits die bisher gezahlten Rübenpreise von Unternehmen zu Unternehmen und innerhalb eines Unternehmens sehr unterschiedlich sind. Andererseits ist die zukünftige Preisgestaltung zwischen Anbauern und Herstellern unbekannt.

Durch die geplanten Ausgleichszahlungen in Höhe von 60 Prozent der Erlösein-



bussen, die Möglichkeit zum Anbau alternativer Kulturen und mit Zahlung der ab 2005 auch für Rübenanbauflächen gewährten Flächenprämie wird ein angemessener Ausgleich geschaffen.

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

Nein. Wie bereits in Frage I, 1 d ausgeführt, ist mit einer merklichen Verbrauchssteigerung bei Zucker nicht zu rechnen. Im Übrigen kann ein aus gesundheitspolitischen Gründen unerwünschter Anstieg des Zuckerverbrauchs nicht als Begründung für die Beibehaltung eines hohen Zuckerpreises zugunsten der Anbauer und Hersteller dienen.

Die gesundheitspolitischen Ziele können aber langfristig Auswirkungen auf den Konsum zuckerhaltiger Waren haben. Das IZZ begrüßt die Gründung der Plattform „Ernährung und Bewegung“ als Bündnis verschiedener Gesellschaftsgruppen, die dazu beitragen können, dass insbesondere Kinder und Jugendlichen sich genug bewegen und bewusst ernähren. Die Lebensmittelwirtschaft wird in dieser Plattform durch den Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL) vertreten.

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

Strukturelle Änderungen in größerem Ausmaß sind in den deutschen Ackerbauregionen wegen der innergemeinschaftlich hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Standorte und Betriebe nicht zu erwarten. Die Auswirkungen einer zumindest kurzfristig nicht zu vermeidenden Anbaueinschränkung infolge der Quotenkürzung auf andere Ackerkulturen bleiben gering (siehe Frage 1 e und 1f).

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

Wie auch die EU-Kommission, geht die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft davon aus, dass Deutschland zu den Profiteuren eines Quotenhandels in der EU gehören würde. Dies gilt sowohl für den Rübenanbau als auch für die Zuckerfabriken in Deutschland. Durch die geplante grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quote könnte die Zuckerindustrie vor allem in Deutschland, wo der C-Zucker-Anteil sehr hoch ist, Produktionsrechte aus anderen Staaten zukaufen (vgl. auch Frage 5).

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

Ein Quotensystem ist Kennzeichen planwirtschaftlicher Modelle und steht dem Prinzip der Marktwirtschaft entgegen. Kernelemente einer echten Reform sollten nach Auffassung des IZZ deshalb ein sich durch Marktgleichgewicht regelnder Preis für Zucker und ein langfristiges Auslaufen des Quotensystems sein.

Bei dem vorgesehenen – als vorübergehende flankierende Maßnahme vertretbaren - Übergang zu einem Höchstquotensystem ist die Handelbarkeit von Quoten als erstes Element von Wettbewerb im Zuckersektor zu begrüßen. Die Handelbarkeit der Quoten wird den horizontalen Wettbewerb zwischen Anbauern und zwischen Herstellern in der Gemeinschaft ebenso einführen bzw. stärken, wie den Stufenwettbewerb zwischen Anbauern und Herstellern und zwischen den Her-

stellern und Abnehmern.

Voraussetzung für die Realisierung der in der Reform angelegten Vorteile, insbesondere auch für die deutsche Zuckerwirtschaft, ist allerdings ein funktionierender Quotenhandel. Dazu müssen zunächst einmal die Eigentumsrechte an den (Zucker-)Quoten definiert und u.E. den eigentlichen Adressaten der Agrarpolitik, d.h. den Anbauern zugeteilt werden. Zum Handel sollten alle interessierten Unternehmen zugelassen werden: Rübenanbauer ebenso wie Rübenzuckerfabriken und Isoglukosehersteller. Darüber hinaus ist Quotenhandel sicherzustellen. Durch den Handel gewinnen sowohl die aufgebenden als auch die aufstockenden Unternehmen.

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

Weder in **mengenmäßiger** noch in preislicher Hinsicht ist ein Unterlaufen der Reform zu erwarten.

Die EU-Zuckerproduktion unterliegt seit Einführung der ZMO einer einheitlichen Kontrolle. Daran wird sich auch unter der Reform nichts ändern, es sei denn man unterstellt kriminelle Machenschaften. Die sind selbstverständlich wie allgemein üblich zu sanktionieren.

Auf der Ebene des Anbaus ist keine Veränderung zu erwarten, solange den Rübenanbauern wie bisher Anbauverträge über die Quotenmengen zu den Mindestpreisen angeboten werden müssen. Hinsichtlich der **Preise** sind ebenfalls die beiden Erzeugnisse Rüben und Zucker zu unterscheiden. Bei Zucker ist solange kein Unterlaufen (d.h. Marktpreis kleiner 421 €/t) zu befürchten wie der Außenschutz erhalten bleibt. Daran lässt die Kommission überhaupt keinen Zweifel – im Gegenteil: da sie von einer Zollsenkung in Höhe von nur 20% ausgeht (das bedeutet übrigens, dass Zucker weiterhin ein "sensibles Produkt" bleibt), steigt die Protektion des Binnenmarktes auf 140% des Interventionspreisniveaus an - bisher sind es rd. 120%.

Der zweite Preisaspekt betrifft den **Zuckerrübenpreis**. Ein theoretisch mögliches Unterschreiten der Mindestpreise ist allerdings praktisch nicht zu erwarten. Sollten solche Ereignisse dennoch eintreten, stellen sie einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht dar und sind zu sanktionieren.

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

Hier sind zwei Aspekte zu unterscheiden: Exporte von Zucker und Exporte von zuckerhaltigen Verarbeitungsprodukten.

Weder bei Fortführung der derzeitigen Zuckermarktordnung noch bei Umsetzung der Reformkonzeption werden sich die Exportchancen für **Zucker** nachhaltig verbessern. Unter der Reform werden sich allerdings kurzfristig, bis zur Implementierung der Ergebnisse der laufenden WTO-Doha-Runde, Erleichterungen insofern ergeben, als der Höchstbetrag der Exporterstattungen (499,1 Mio. €) nicht mehr die bindende Restriktion für Exporte sein wird, sondern die heute noch geltende Mengenrestriktion (1,2735 Mio. t Ww) bindend wird.

Bezüglich der **zuckerverarbeitenden** exportierenden Wirtschaft ist eine weitere Benachteiligung zu erwarten, wenn die Exportsubventionen eingeschränkt werden (durch WTO Rahmenvereinbarung bereits festgelegt), ohne einen Ausgleich durch eine gleich hohe Senkung des Bezugspreises zu schaffen. Eine unverän-

derte Fortführung der EU-Zuckermarktordnung stellt damit ein erhebliches Risiko für Arbeitsplätze in den exportorientierten Branchen der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft dar. Der hohe Zuckerpreis und auslaufende Exporterstattungen behindern die Exporte der Unternehmen und erzeugen Druck zur Verlagerung von Standorten in Länder außerhalb der EU. Zahlreiche Unternehmen würden in den Bankrott getrieben, da eine ausreichende Auslastung der Unternehmen ohne die Erwirtschaftung von Exporterlösen nicht mehr erreicht werden könnte. Mühsam aufgebaute Exportmärkte würden so zerstört.

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

Die von der Kommission vorgelegten Berechnungen zur Bemessung der Direktzahlungen entsprechen den bisher bei der Reform anderer Marktordnungen verwendeten Grundsätzen. Auftretende Unterschiede von Land zu Land und Region zu Region zwischen Marktordnungs- und Marktverhältnissen wurden bisher in keiner Reform berücksichtigt.

Auch der vorgeschlagene Ausgleichssatz von 60% erscheint angemessen. Dies umso mehr, als auch nach der Reform den Zuckerrüben anbauenden Betrieben in Deutschland (und einigen anderen Ländern) ein deutlicher Deckungsbeitragsvorsprung gegenüber anderen Ackerkulturen verbleibt. Mithin wird der Einkommensvorsprung gegenüber den (im Durchschnitt zudem nur halb so großen) - Ackerbaubetrieben ohne Zuckerrüben lediglich verringert.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass bei Implementierung der Reform die Quoten zwischen den Mitgliedstaaten gehandelt werden können. Dann dürften die Anbauflächen in Deutschland längerfristig wieder zunehmen. (vgl. auch Frage I, 9) Für Zuckerfabriken sind keine direkten Maßnahmen vorgesehen. Dieses ist angemessen und entspricht dem Vorgehen bei der Reform anderer Marktordnungen (insbesondere Milch, Rindfleisch).

Die von der EU-Kommission vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen für Zuckerrübenanbauer und Zuckerfabriken sind folglich nach Auffassung des IZZ in vollem Umfang ausreichend. Der europäische Zuckermarkt ist der einzige noch nicht reformierte Agrarsektor. Auch andere Agrarbereiche mussten in der Vergangenheit deutliche Preisreduzierungen und Einkommensminderungen hinnehmen. Das IZZ begrüßt den nun vorgesehenen Abbau der Sonderstellung des Zuckers. (vgl. Frage I,9).

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

Nein. Die Festlegung von Flächenprämien und Ausgleichszahlungen ist grundsätzlich Aufgabe der Politik. Die Gewährung der Direktzahlungen in Deutschland nach dem Regionalmodell ist eine nationale agrarpolitische Entscheidung gewesen, der sich auch die Produzenten anderer landwirtschaftlicher Erzeugnisse fügen mussten. Die bereits beschlossene Einbeziehung der Rübenflächen in den Regionalausgleich (2005 durchschnittlich 301 €/ha) bedeutet ohne ZMO-Reform eine nicht begründbare Besserstellung des Rübenanbaus. Die Zuckerrübenanbauer erhalten ja zusätzlich zu ihren bisherigen erheblichen Quotenrenten eine Flächenprämie zulasten der anderen Landwirte. Überträgt man die vorgesehenen Direktzahlungen der ersten Stufe (60% der Zuckerrübenpreissenkung) auf die Ackerflächenprämie von 301 €/ha, so entspricht diese Prämie allein dem Ausgleich für eine Rübenpreissenkung von 20%. Würde zusätzlich der von der

Kommission vorgeschlagene Ausgleich (auch nur vorübergehend) nach dem Betriebsmodell verteilt werden, ergäbe sich in der 1. Reformstufe der ZMO eine Flächenprämie von 634 €/ha für die Zuckerrübenanbauer, 301 €/ha für alle Ackerbaubetriebe ohne Zuckerrübenkontingente. Die in Deutschland beschlossene, in der Endstufe einheitliche, ha-Prämie für alle Betriebe bedeutet zwar eine relative Schlechterstellung der Zuckerrübenanbauer (wie auch der Milch- und Rindfleischproduzenten) im Vergleich zum Betriebsmodell.

Die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft wertet die Einbeziehung der Zuckerrüben in die Flächenprämien als ersten wichtigen Schritt zur Reduzierung der Sonderrolle des Produktes Zucker.

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

**EAGFL:** Die Reform der ZMO wird aller Wahrscheinlichkeit nach zusätzliche Ausgaben für den EAGFL in Höhe von 700 Mio. € bedeuten. Die Ausgaben des EAGFL für den Zuckersektor beliefen sich in den letzten Jahren stets auf 1,4 bis 2,0 Mrd. €. Für 2004 nennt die Kommission einen Betrag von 1,7 Mrd. €. Zieht man die Einnahmen aus den Produktionsabgaben, die von den Verbrauchern zu tragen ist ab, so wurden die Steuerzahler mit jährlich rd. 0,8 bis 0,9 Mrd. € belastet.- Der Kommissionsvorschlag sieht in der Endstufe der Reform Direktzahlungen in Höhe von 1,34 Mrd. € vor. Hinzu kommen Exporterstattungen für noch rd. 0,8 Mio. t Zucker sowie politisch noch auszuhandelnde Zahlungen an die AKP-Länder. Geht man auch hier von 60% der Erlösausfälle aus, so werden die Gesamtkosten der Reform auf rd. 1,6 ansteigen. Das wären ca. 0,7 € mehr als bisher.

Bei der Einschätzung dieser Mehrbelastung ist allerdings zu beachten, dass die Zuckermarktreform in die gesamte GAP-Reform eingebaut werden soll, d.h. insbesondere auch die Ausgabenobergrenze unverändert gilt, und die Reform auch die neuen Mitgliedstaaten einbezieht.

**Privathaushalte:** Den zusätzlichen Belastungen der Steuerzahler von schätzungsweise 0,7 Mrd. € stehen direkte Ausgabenersparnisse der Haushalte für Haushaltszucker in Höhe von 0,9 Mrd. € gegenüber. Die Ersparnisse aus den Preissenkungen bei Verarbeitungserzeugnissen werden diesen Betrag auf weit über 1 Mrd. € hinaus erhöhen. Damit sind die Verbraucherentlastungen deutlich höher als die zusätzlichen Staatsausgaben. Die Umschichtung von den Verbrauchern auf die Steuerzahler ist im Übrigen zu begrüßen, weil die Subventionierung der Landwirtschaft aus gesellschaftlichen Gründen erfolgt, so dass nicht die Verbraucher, sondern die Gesellschaft insgesamt diese Kosten tragen sollte.

II. **Drittländer**

Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Zucker liefernden Drittländer? Differenzieren Sie bitte nach der Konkurrenzfähigkeit der verschiedenen Lieferländer!

1. **Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf die Einkommen und die Beschäftigung in diesen Ländern sowie auf die Leistungsbilanzen dieser Länder, auch im Vergleich zu anderen Optionen von Status quo bis hin zu vollständiger Liberalisierung?**

Gesamtwirtschaftlich ist es wenig sinnvoll, notwendige Reformen zu unterlassen, um eine Minderheit von Nutznießern in Drittländern von Preiseffekten zu verschonen. Durch die Übertragung einer verfehlten EU-Agrarpolitik in Drittländer

wurden bzw. werden häufig notwendige Anpassungsprozesse in den betroffenen Ländern verhindert. Eine Fortsetzung der EU-Zuckerpolitik würde dabei nicht nur die bereits heute überfälligen Strukturanpassungen in den AKP-Ländern verhindern, sondern wegen der sehr hohen Preisanreize zusätzliche Fehlentwicklungen in den EBA-Ländern bewirken. Das IZZ setzt sich deshalb dafür ein, dass bei einem Abbau der klassischen Agrarpolitik produktunabhängige Entwicklungshilfe geleistet wird.

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

Von den Präferenzregeln der heutigen EU-Zuckermarktordnung profitieren nur wenige Länder, denn nur 19 von insgesamt 77 AKP-Staaten gehören dem Zuckerprotokoll an. Von diesen 19 Ländern werden fünf AKP Länder (und hier vor allem Mauritius) überproportional von den Präferenzregeln begünstigt. Durch hohe Exportsubventionen bei Zucker drückt die Europäische Union den Weltmarktpreis auf ein Niveau, das die Exportbemühungen der Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt unterläuft.

Die Wirtschaftsstruktur der zuckerrohranbauenden Länder wurde durch die EU-Politik und eine wirtschaftlich wenig sinnvolle Produktförderung in eine nicht wettbewerbsfähige Richtung verzerrt.

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?**

Unserer Auffassung nach sind solche Ausgleichsmaßnahmen grundsätzlich weder sinnvoll noch notwendig. Eine gesamtwirtschaftlich notwendige Reform der EU-Zuckermarktordnung darf nicht unterlassen werden, um bestimmte Lieferländer von den Preiseffekten zu verschonen. Bezüglich der AKP-Länder stellt sich die Situation indessen anders dar. Die Zuckerproduktion ist ja ein koloniales Erbe, das durch das AKP-Abkommen fortgeschrieben worden ist. Notwendige Anpassungen der Wirtschaftsstruktur in diesen Ländern wurden folglich durch die EU-Zuckerpolitik aktiv verhindert. Auch die Wissenschaft hat sich daher häufiger dahin gehend geäußert, dass Direktzahlungen zum Ausgleich der Preissenkungen gewährt werden sollten- dies aber wie für Subventionen stets gefordert – entkoppelt, zeitlich begrenzt und degressiv.

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 ggf. weiter entwickelt werden, damit sie eine positive und nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume in Lieferländern stärkt?**

Die Zuckermarktordnung ist kein sinnvolles Instrument zur Entwicklungshilfe. Nur einige wenige Länder (insbesondere Mauritius) profitieren von den Präferenzregelungen der EU-Zuckermarktordnung. Verschiedene Studien der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) zeigen, dass Entwicklungsprobleme nicht durch selektive Handelspräferenzen in den Griff zu bekommen sind, denn sie verhindern nicht selten notwendige soziale und strukturelle Anpassungsprobleme

in den betroffenen Ländern. Die Präferenzbehandlung im Rahmen des AKP-Zuckerprotokolls hat häufig nicht zu angemessener Modernisierung und Reinvestition im Zuckersektor geführt. In einigen Ländern wurden wiederholt Missmanagement und Korruption festgestellt.

Bei der notwendigen Reform der EU-Zuckermarktordnung sollte ein Teil der Mitteleinsparungen der EU produktunabhängig für einen Ausbau der strukturellen Entwicklungsarbeit eingesetzt werden. Diese Mittel sollten so eingesetzt werden, dass sie tatsächlich kleinbäuerlichen Kooperativen und nicht – wie bislang – überwiegend Großgrundbesitzern zugute kommen.

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?**

Grundsätzlich sollte aus Sicht des IZZ produktunabhängiger Entwicklungshilfe Vorzug gegeben 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 Bangladesch erläutern?**

Die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft in Deutschland bezieht aufgrund der EU-Zuckermarktordnung kaum Zucker aus Ländern außerhalb der Europäischen Union. Die Reformvorschläge der Europäischen Kommission sehen die Aufrechterhaltung eines – für anderen als für Präferenzzucker - sehr wirksamen Außenschutzes vor, so dass die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft auch zukünftig den Rohstoff Zucker primär aus Ländern der Europäischen Union beziehen wird.

Da die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft keinen Zucker aus Ländern wie Brasilien oder Bangladesch bezieht, kann sie zu den Sozial- und Umweltstandards in diesen Ländern keine Angaben machen.

7. **Wie beurteilen Sie den Vorschlag der LDC zu der EBA-Initiative der EU („Everything but arms“), der darauf hinausläuft, zumindest für eine Übergangszeit den LDC Marktzugangspräferenzen einzuräumen?**

Die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft ist gegen jede Einschränkung des den EBA-Ländern im Rahmen des Abkommens eingeräumten freien Zugangs zu den EU-Märkten. Dies sollte ohne Einschränkung für alle Produkte, also auch für Zucker, gelten.

8. **Welche Gefahren beständen, 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)?**

Zunächst ist festzuhalten, dass in der Reformkonzeption ein unteres Preisauffangnetz sowohl für die Anbauer (Mindestpreise) als auch für die Hersteller (Referenzpreis) definiert ist, und das Referenzpreisniveau in der EU durch Importabgaben sicher gegen Einfuhren aus Nicht-EBA-Drittländern geschützt sein wird

(insbesondere also auch gegenüber den international als sehr wettbewerbsfähig geltenden Anbietern wie Brasilien, u.a.m.)

U.E. stellt sich die Frage daher eher in der Weise, ob das Sicherheitsnetz nach der Reform immer noch als preislich "zu hoch" erweist, d.h. für die EBA-Länder einen (zu) starken Anreiz für die zunehmende Nutzung des freien Zugangs zum EU-Zuckermarkt bietet (Swap-Transaktionen und Aufnahme bzw. Ausweitung der Produktion zur Nutzung des freien Zugangs zum EU-Markt).

Unter der **Reformkonzeption** wird dieser Anreiz drastisch verringert: Die Kommission schlägt einen Rohzuckermindestpreis von 329 für die EBA- (und AKP-)Staaten vor. Die Preissenkung für Rohzucker vermindert folglich den Anreiz (EU-Preis abzüglich Weltmarktpreis) von derzeit 370 €/t unter sonst gleichen Bedingungen auf 179 €/t Rw durchzuführen. Diese Preisdifferenz dürfte möglicherweise nicht für alle, aber doch für viele EBA-Länder nicht ausreichen, um Swap-Geschäfte gewinnbringend durchzuführen.

### III. Zu einzelnen Elementen der Vorschläge:

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

Nach Abschluss des von Brasilien, Australien und Thailand angestregten Panel-Verfahrens vor der WTO wird sorgfältig zu prüfen sein, ob die bislang von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge zur Reform der EU-Zuckermarktordnung ausreichend sind, um internationale Verpflichtungen erfüllen zu können oder ob weitere Reformschritte notwendig sein werden. Dies gilt vor allem für den Export von C-Zucker sowie den Re-Export von AKP-Zucker.

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

Wie bereits unter Frage I, 6. ausgeführt wurde, erscheinen gegenüber den heutigen Regelungen (insbesondere Mindestpreise) grundsätzlich keine weiteren Maßnahmen notwendig. Möglicherweise sind allerdings stärkere Kontrollen der Einhaltung der ZMO-Bestimmungen angezeigt. Da der Auszahlungsspielraum für Fabriken verengt wird, sind in Regionen mit unterlegener Wettbewerbsfähigkeit der Zuckerrüben- und Zuckerproduktion Versuche zur monopsonistischen Ausbeutung der Anbauer durch die Hersteller nicht von vornherein auszuschließen.

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

Jede weitere künstliche Marktbeeinflussung, die von staatlicher Seite initiiert oder gefördert wird, ist aus Sicht der zuckerarbeitenden Lebensmittelwirtschaft abzulehnen. Ziel einer Reform der Zuckermarktordnung sollte auch eine Vereinfachung und Entbürokratisierung der Marktordnung sein. Der Aufbau weiterer bürokratischer Bestimmungen ist aus Sicht der sich in globalem Wettbewerb befindlichen zuckerarbeitenden Lebensmittelwirtschaft grundsätzlich nicht sinnvoll.

Solange allerdings die EU-Agrarmärkte durch staatliche Sicherheitsnetze geschützt werden, können Interventionen nicht ausgeschlossen werden. Das gilt auch für den Zuckermarkt. Im Vergleich zur körperlichen Intervention ist ein privates Lagerhaltungssystem eindeutig vorzuziehen, das es grundsätzlich kostengünstiger ist. Wenn sich der reformierte Zuckermarkt in etwa so entwickelt wie er von der Kommission prognostiziert wurde (und die gesetzten Annahmen erscheinen realistisch), dann wird die Quotenkürzung dafür sorgen, dass die von

der ZMO erfasste Zuckerproduktion unmittelbar auf ein Niveau zurückgeführt wird, das den über die Nettoimporte hinaus gehenden Zuckerbedarf mit aller Wahrscheinlichkeit nicht überschreiten wird. Dann sind auch keine Lagerhaltungsmaßnahmen erforderlich. Kürzerfristige Ungleichgewichte lassen sich über die private Lagerhaltung stabilisieren, langfristige Ungleichgewichte selbstverständlich nicht. Bei diesen Überlegungen spielt allerdings auch eine Rolle, auf welchem Niveau sich der Marktpreis für Zucker einstellt.

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?**

Die von der EU-Kommission vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen für Zuckerrübenanbauer sind nach Auffassung des IZZ in vollem Umfang ausreichend (vgl. auch Fragen I, 8 und I, 9). Der europäische Zuckermarkt ist der einzige noch nicht reformierte Agrarsektor. Er wird nun in das Reformkonzept eingefügt, wobei die gleichen Grundsätze wie in allen anderen reformierten Bereichen angewendet werden. Auch andere Agrarbereiche mussten in der Vergangenheit deutliche Preisreduzierungen, z.B. Getreide, hinnehmen. Zudem sei noch einmal darauf hingewiesen, dass es eine Entscheidung der deutschen Agrarpolitik gewesen ist, die das Betriebsmodell zugunsten des Regionalmodells verworfen hat. Es sei auch noch einmal betont, dass die ZMO-Reform den Deckungsbeitragsvorsprung des Zuckerrübenanbaus in Deutschland zwar verringert, aber nicht beseitigt. Trotz dieses Defizits begrüßt das IZZ die nun vorgesehene Reduzierung der Sonderstellung des Agrarproduktes Zucker.

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

Grundsätzlich: ist jede weitere Marktregulierung und Bürokratisierung der Marktordnung abzulehnen. Es sind aber auch keine Gründe erkennbar, die für ein solches Programm sprechen; denn nach allen vorliegenden Informationen ist der Anbau von Zuckerrüben und die Herstellung von Zucker in Deutschland (zumindest durchschnittlich) innergemeinschaftlich wettbewerbsfähig. Da die Quotenrenten der Zuckerrübenproduktion nur reduziert, aber nicht auf Null zurückgeführt werden, wird die Kaufbereitschaft innerhalb Deutschlands höher als die Verkaufsbereitschaft bleiben – allerdings werden die Preise für Quoten sinken. Dennoch werden Käufer und Verkäufer von Quoten Vorteile realisieren. Wegen der hohen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Produktion werden zudem Quoten aus anderen Mitgliedsländern nach Deutschland wandern. Folglich ist eine Situation auszuschließen, in der verkaufswillige Landwirte keinen Käufer für ihre Quoten finden. Vorausgesetzt wird dabei, dass der Quotenhandel innerhalb Deutschlands, aber auch innerhalb der EU nicht durch staatliche Regulierungen behindert wird. Hierauf sollte bei der konkreten Ausgestaltung der Reform insbesondere geachtet werden. Sinkt der Quotenpreis an den Quotenbörsen auf Null – umso günstiger für die verbleibenden – auch deutschen - Anbauer, sinken ihre Kosten doch im Ausmaß der Kaufpreise für Quoten.

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



Bei einer Aufrechterhaltung des Quotensystems ist die Handelbarkeit von Quoten als erstes Element von Wettbewerb im Zuckerproduktionsbereich zu begrüßen. Die Handelbarkeit von Quoten wird eine regional effiziente und wettbewerbsfähige Produktion an den Standorten der EU führen, die hierfür am besten geeignet sind. Zuckerstandorten in den besten Anbauregionen Europas (vor allem Deutschland und Frankreich) eröffnen sich dank des Quotenhandels Möglichkeiten, künftig ihre Produktion auszuweiten. Mit der Befürwortung des Quotenhandels als Übergangsmaßnahme (bis zur Aufhebung der Kontingentierung) wird allerdings die Forderung verknüpft, innerhalb der Gemeinschaft tatsächlich einen Quotenhandel zu ermöglichen. Die deutsche Politik sollte hierauf besonderes Gewicht legen, weil nur dann die deutsche Landwirtschaft profitieren kann (vgl. auch Fragen I,4 und I,5) Um den Wettbewerb im Zuckersektor weiter zu verbessern und die Zuckerproduktion an den am besten geeigneten Standorten der EU (vor allem in Deutschland und Frankreich) zu erhalten, setzt sich das IZZ für ein Auslaufen des Quotensystems ein.

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?**

Es ist ohne Frage davon auszugehen, dass insbesondere die Regierungen der wettbewerbsschwächeren Länder nicht unerheblichen Widerstand gegen die Reform leisten werden. Das ist u.E. auch für die Handelbarkeit zu erwarten, weil die Anbauer mit der höchsten Zahlungsbereitschaft vermutlich nicht in den wettbewerbsschwächeren Ländern und Regionen angesiedelt sind. Deshalb sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die deutsche Seite insbesondere darauf Wert legen sollte, einerseits das Eigentumsrecht eindeutig zu definieren und zuzuteilen. Wie vom Wissenschaftlichen Beirat des BML in seinem Gutachten von 1994 vorgeschlagen und von E. Schmidt 2002 und 2003 noch einmal detaillierter begründet sollten die Produktionsrechte auf Weißzuckerwert lauten und den Rübenanbauern als den eigentlichen Adressaten der Agrar- und Zuckerpolitik der Gemeinschaft zugeteilt werden. Andererseits setzt das vorgeschlagene Konzept der Kommission ein funktionierendes Handelssystem voraus. Dies fordert sowohl adäquate Regeln als auch adäquate organisatorische Konzepte, Auch hierauf sollte die deutsche Politik ein besonderes Augenmerk legen.

8. **Wie bewerten Sie in 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?**

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Erhöhung der Isoglukose-Quoten hält das *InfoZentrum Zuckerwender* für notwendig, wenngleich unzureichend. Verbraucher sollten frei entscheiden können, ob sie Produkte mit oder ohne Isoglukose erwerben möchten. Nur durch eine Aufhebung der Produktionsbeschränkungen für alternative Süßungsmittel können Innovationen und Forschung in diesem Sektor gefördert und Anreize für die Entwicklung kalorienreduzierter, schmackhafter Süßungsmittel auf natürlicher Basis geschaffen werden. Das *Info-Zentrum Zuckerwender* fordert, dass im Zuge der Handelbarkeit der Quoten auch ein Handel zwischen den verschiedenen Süßungsmitteln (Zucker, Isoglukose, Inulin) ermöglicht wird.

Ein Festhalten am bisherigen C-Zuckersystem wird vermutlich aufgrund interna-

tionaler Verpflichtungen (WTO) in Zukunft nur noch sehr eingeschränkt möglich sein. Der (private) Nutzen aus einer C-Zuckerproduktion ist schwer einzuschätzen. Immerhin dürfte in der Vergangenheit beim Absatz von C-Zucker auf dem Weltmarkt Verluste entstanden sein, die bei einer Rückführung der C-Zuckerproduktion vermieden werden und bspw. an die Landwirte ausgeschüttet werden können. Selbstverständlich könnte es theoretisch mal wieder (vorübergehend) zu einem kräftigeren Weltmarktpreisanstieg kommen. Um für dieses vermutlich weiterhin seltene Ereignis spezifische Produktionskapazitäten vorzuhalten, erscheint aus unserer Sicht aber weder im Bereich des Anbaus noch im Bereich der Herstellung sinnvoll.

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

Die WTO vertritt in dem Panel die Auffassung, dass die Europäische Gemeinschaft C-Zucker mit Erlösen auf dem Export von A- und B-Zucker quersubventioniert. Beim AKP-Zucker ist die WTO der Meinung, dass der reexportierte Zucker bei der Ausschöpfung der für den subventionierten Export erlaubten Menge von 1,273 Mio. t und dem maximalen Erstattungsvolumen von 499,1 Mio. € angerechnet werden muss. Sollte das Panel-Urteil auch in der Berufung bestätigt werden, wäre der Export von C-Zucker und AKP-Zucker nur noch sehr eingeschränkt möglich. Um internationale Verpflichtungen erfüllen zu können, wären dann weitere Reformschritte, die über die jetzigen Vorschläge der EU-Kommission hinausgehen, unumgänglich. Da die dann notwendigen Maßnahmen eine Fortschreibung der vorgeschlagenen Reform erfordert, aber keine gänzlich andere Konzeption begründet, fordert das *InfoZentrum Zuckerverwender* eine unverzügliche Umsetzung der vorgeschlagenen Reform.

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. Müssten die Vorschläge zur Reform daraufhin angepasst werden und ggf. wie?**

Voraussichtlich müsste die C-Zuckerproduktion verboten werden, d.h. anfallende C-Zuckermengen auf die Produktion des Folgejahres vorgetragen werden (diesen Mechanismus gibt es bereits).

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

Ja. Die EU-Zuckermarktordnung läuft 2006 aus. Um allen Marktteilnehmern Planungssicherheit zu gewähren, muss sich die Europäische Kommission schnellstmöglich auf konkrete Maßnahmen festlegen. Der Ausgang des Panelverfahrens wird zeigen, ob darüber hinaus weitere Reformschritte notwendig sein werden, damit die Europäische Union ihre internationalen Verpflichtungen einhalten kann. Diese zusätzlichen Erfordernisse stehen indessen der von der Kommission vorgelegten Konzeption in keiner Weise entgegen. Sie würden allerdings eine Verschärfung der vorgeschlagenen Änderungen begründen.

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

## Runde?

Nur Reformen aller wichtigen EU-Agrarmärkte können einen positiven Impuls zum erfolgreichen Abschluss der WTO-Verhandlungen bringen. Dem steht die bislang unreformierte Zuckermarktordnung entgegen. Um weiteren politischen Schaden von der Europäischen Union abzuwenden, ist eine zügige und umfassende Reform der Zuckermarktordnung unumgänglich.

## V. Status quo

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

(vgl. auch Frage I. 10) Nach Angaben des Europäischen Rechnungshofes zahlen europäische Verbraucher (EU-15) durch die EU-Zuckermarktordnung rund 6,5 Milliarden Euro pro Jahr.

Die europäischen Steuerzahler kommt die Zuckermarktordnung ebenfalls teuer zu stehen: sie müssen jährlich dreistellige Millionenbeträge dafür zahlen, dass sechs Zuckerproduzenten überschüssigen Zucker auf den Weltmarkt bringen.

Auch der deutschen Süßwarenindustrie sind im Jahr 2003 reale Verluste von über fünf Millionen Euro durch entgangene Ausfuhrerstattungen entstanden.

Eine Reform der EU-Zuckermarktordnung bietet somit ein erhebliches Einsparpotential und ist in Zeiten eines raueren wirtschaftlichen Klimas auch in Deutschland dringend geboten.

Die weiter oben (Frage I, 1., d) vorgenommene Abschätzung zeigt, dass die Reform den 460 Mio. **Verbrauchern** in der EU-25 eine direkten Entlastung von 0,8 bis 1,0 Mrd. € allein bei Haushaltszucker einbringt.

Auch die **zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft** rechnet mit einer Überwälzung der Preisveränderungen für Zucker (wie für andere Rohstoffe in Verarbeitungsprodukten) auf die nachgelagerten Stufen einschl. der Verbraucher. Erfahrungsgemäß werden Preis- und Kostenänderungen in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften zwischen den Marktstufen geteilt (Lieferanten, verarbeitende Industrie, Groß- und Einzelhandel, Verbraucher). Versuche, die Zuckerpreissenkung in den Gewinn zu überführen, sind sicherlich zum Scheitern verurteilt. Bereits bei einer Preisüberwälzung von nur 10% - 20% würden sich weitere Entlastungen der EU-Verbraucher zwischen 0,4 und 0,7 Mrd. € p.a. einstellen. Insgesamt gesehen wird sich die Reform folglich in Form von merklichen Preissenkungen zugunsten der Verbraucher in der EU auswirken.

### 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 bewerten?

Zucker ist die letzte Bastion unreformierter Marktordnungen der Agrarwirtschaft. Seit Jahren nimmt Zucker gegenüber anderen pflanzlichen Produkten eine sachlich unbegründete Sonderstellung ein. Künstlich überhöhte Binnenmarktpreise verhindern Wettbewerb und zementieren unzeitgemäße Marktstrukturen. Die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft wertet deshalb die Einbeziehung der Zuckerrüben in die Flächenprämien als ersten wichtigen Schritt zur Beendigung der Sonderrolle des Produktes Zucker. Hierdurch findet jedoch zeitweilig eine

Überkompensation für Zuckerrübenanbauer und eine Benachteiligung anderer Landwirte statt. Auch aus diesem Grund muss eine deutliche Senkung des Zuckerpreises schnellstmöglich eingeleitet werden.

## VI. Bioethanolmarkt

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

Frage kann seitens der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft nicht beantwortet werden.

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

Diese Frage kann von der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft nicht abschließend beurteilt werden. Nach unserem Marktverständnis sollten jedoch keinesfalls neue direkte oder indirekte Subventionstatbestände durch einen außenzollgeschützten EU-Markt für Bioethanol geschaffen werden.

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?**

Frage kann seitens der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft nicht beantwortet werden.

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

Frage kann seitens der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft nicht beantwortet werden.

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?**

Frage kann seitens der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft nicht beantwortet werden.

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

Frage kann seitens der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft nicht beantwortet werden.

\* \* \*



## 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 Garantieprie 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 Zuckerrübenbaus 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 export-

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 Zuckerexporte 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 Preis auffangnetz 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 Preis auffangnetz 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

## **Zur Reform der EU-Zuckermarktordnung**

### **Versuch der Antwort Auf die Fragen zur öffentlichen Anhörung**

Des Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft  
Am 8. November 2004-10-24

Von Rudolf Buntzel-Cano, Beauftragte für Welternährungsfragen  
Im Evang. Entwicklungsdienst EED

### **Fragen zu II. Drittländer**

#### **1.) Auswirkungen auf die Drittländer**

- a.) Konkurrenzfähige Exportländer (vor allem: Brasilien, Thailand, Australien; aber auch: Guatemala, Swaziland, Sambia, Kolumbien, Malawi):

#### Marktzugang

Diese Länder haben durchschnittliche Produktionskosten von rd. 200 €/t Weisszuckerequivalent ab Fabrik; es sind die kostengünstigsten Gebiete. Einzelne Anbieter in dieser Regionen kommen sogar auf unter 150 €/t, d.h. sie könnten beim gegenwärtigen WTO-gebundenen MFN-Zollsatz von 350 % der EU sogar den EU-Garantiepreis unterschreiten, wenn die EU ihren Markt nicht erfolgreich noch zusätzlich schützen würde durch eine „Spezielle Schutzklausel“ (SSG), deren Existenz und Anwendung in der WTO höchst umstritten ist.

Es ist nicht klar, ob diese konkurrenzfähigen Exportländer in der Lage wären, bei einem 38 % gesenkten Zollsatz in der EU Marktzugang zum europäischen Markt zu erlangen. Der jetzige Zollsatz von 350 % muss dann auf 217 % gesenkt werden. Tatsächlich sind Grenzproduzenten in einzelnen Entwicklungsländern in der Lage, bei diesem Zollsatz Zucker anzubieten zu einem kostendeckenden Preis niedriger als der neue Richtpreis in der EU von 421,- €/t. Wahrscheinlich wird die EU wieder auf die „spezielle Schutzklausel“ der WTO zurückgreifen müssen, um ihren Inlandpreis zu halten und Importe aus dem EU-Markt fern zu halten. Viel wird davon abhängen, ob die EU bei den anstehenden WTO-Abschluss der Doha-Runde in der Lage sein wird, ihre Zugangsberechtigung zur SSG aufrecht zu halten. Diese Klausel ist äußerst umstritten, weil nur 32 Länder Anwendungsrechte haben und die EU sie über Gebühr in Anspruch genommen hat.

#### Exportwettbewerb

Diese Ländergruppe wird hauptsächlich von dem teilweisen Rückzug des EU-Zuckers von den Weltmärkten profitieren. Die 2,8 Mio. t Quotenkürzung und die zu erwartenden C-Zuckerexportrückgänge auf Grund der Preissenkung für A-Quoten wird Drittlandsmärkte frei machen für konkurrenzfähigen Zucker.

Am meisten werden diese Länder aber von einer konsequenten Umsetzung des WTO-Zuckerpanelbeschluss profitieren, denn der zwingt die EU zum völligen Rückzug von den Exportmärkten bis auf die zugestandene Menge bei der WTO von 1,2 Mio. t. Wenn wir von 5-6 Mio. t Zuckerexport in den letzten Jahren ausgehen, dann würden also 3 bis 5 Mio. t frei, mit denen wir bisher Drittlandsmärkte beliefert haben, aber in Zukunft nicht mehr können. Der Kommissionsvorschlag rechnet zwar nur mit einem Exportrückgang von 2 Mio. t, das aber noch ohne Einbezug der Umsetzung des WTO-Panelbeschlusses. An seiner Annahme auch in der Berufung kann kein Zweifel bestehen. Die EU wird allenfalls eine Aufschiebung um ein Jahr erreichen. Diese zusätzlichen Exportmöglichkeiten für die konkurrenzfähigen Länder ist mittelfristig eine große neue Chance für diese Länder, die sie vollauf befriedigt; mehr könnten sie für die nächsten 5 Jahre auch kaum bedienen. Deshalb ist unser Weltmarktrückzug auch vordringlicher als der verbesserte Marktzugang, und deshalb wurde gegen die EU-Exportsubventionen bei Zucker geklagt, und nicht gegen die Megazölle.

b.) AKP-Länder mit großen Zuckerquoten (primär: Mauritius, Fiji, Guayana, Jamaika, Barbados, Belize, Trinidad&Tobago).

Diese Ländergruppe konzentriert über 80 % der AKP-Quoten auf sich. Diese Länder können nur verlieren, weil sie unter dem Schutz der hohen Preise für den Quotenzucker in die EU eine überholte Zuckerwirtschaft durchgeschleppt haben, die mit keinen gesenkten Preisen und auch nicht mit der Konkurrenz von anderen Ländern, die unter EPAs und EBA freien Marktzugang zu der EU erhalten, mithalten können. Die benötigten Investitionen in die Modernisierung ihrer Anlagen und Pflanzungen sind enorm. Früher oder später muss ein schmerzhafter Anpassungsprozess verlangt werden. Die EU kann und muss ihnen helfen bei dem Anpassungsprozess. Der Kommissionsvorschlag sieht lediglich die Aufnahme eines Dialogs vor, wobei die Art und der Umfang einer möglichen Hilfe nebulös bleibt.

c.) LDC-Länder mit gutem Zuckerpotential und AKP-Länder ohne nennenswerte Zuckerquoten

Einige von diesen Ländern sind schon jetzt niedrig-Kostenländer im Zuckersektor und haben AKP- oder SPS-Quoten zur EU, wie z.B. Malawi, Simbabwe, Sambia, Swaziland (zusammen: rd. 100.000 t Quote, bis auf Swaziland, das über eine erhebliche eigene Quote verfügt), andere haben enorme Entwicklungspotentiale, sind LDC und AKP/SPS-Quotenländer gleichzeitig und ihre Kostensituation ist unklar, wie Tansania, Sudan, Mosambik, Madagaskar, Kenia, Äthiopien und Kongo. Diese Länder könnten unter freiem Marktzugang von EBA oder EPA enorm profitieren, allerdings ist unklar, ob sie das benötigte Kapital aufreiben können, um ihre Zuckerwirtschaft aufzubauen, und unter welchen Bedingungen die aufgebaut werden würde. Die Zuckerwirtschaft des südlichen und östlichen Afrikas wird beherrscht von Illovo, Tunga & Hulett, zwei multinationale Konzerne aus Südafrika, und dem Mauritius Zuckerkonglomerat. Hohe Preise in Europa mit quotierten Zollkontingenten würde diesen Ländern helfen den Aufbau zu finanzieren und würde die Verhandlungsmacht der Regierungen gegenüber den Konzernen stärken, um vernünftige Sozial- und Umweltstandards durchzusetzen.

## **2.) Welche Länder profitieren von dem Status Quo und welche sind von dem Exportdumping betroffen?**



Die Profiteure wurden schon oben genannt: die AKP-Länder mit erheblichen Quoten unter dem Zuckerprotokoll, wobei die Abhängigkeit einiger dieser Länder in ihrem Aussenhandel von diesen Zuckerquoten mit der EU schon erschreckend ist (z.B. fallen bei Fiji 83,3 % des gesamten Handels mit der EU unter Quotenzucker, bei Barbados sind es 53,9 %, Guayana 62,8 %) Langfristig haben sich diese Länder eher keinen Gefallen damit getan, sich einseitig so mit einem Produkt an einen einzigen Aufkäufer zu binden.

Auch ist es fraglich, wer in diesen Ländern wie von den Handelspräferenzen profitiert. Klar ist, dass 1.) die Sozial- und Umweltstandards dort besser sind als z.B. im Nordosten Brasiliens oder in der Karibik ohne EU-Quoten, 2.) dass der Kleinbauernanteil an der Produktion und dem Handel dort höher als in den konkurrenzfähigen Entwicklungsländern und 3.) dass in diesen Ländern die Zuckerwirtschaft eher von Staatsbetrieben und Genossenschaften betrieben wird, als von multinationalen Konzernen. Der internationale Handel liegt aber primär in der Hand des britischen Zuckermulti Tate & Lyle. Aber auch dort gibt es eine erhebliche Konzentration und überall haben sich Quotenbarone herausgebildet. Die Machtverschmelzung zwischen der einheimischen Zuckerlobby und dem Staat ist enorm.

Von dem EU-Dumping der Überschüsse betroffen sind vor allem die konkurrenzfähigen Länder, wie Brasilien, Thailand, Australien und Südafrikanische Republik. Allerdings auch viele andere Länder mit einem Exportpotential sind geschädigt, wenn auf Grund der gedrückten Weltmarktpreise und vor allem der regionalen Marktbesetzung durch EU-Konzerne in den Nachbarländern dieses Potential unterentwickelt blieb. Es können nur direkte Verdrängungseffekte nur vermutet werden, der Nachweis ist nicht zu erbringen. Vermutungen liegen z.B. bei folgenden EU-Zuckerexporten vor:

- von 133.077 t nach Indonesien: Verdrängung von Thailand und Australien
- von 52.00 t nach Yemen: Verdrängung von Indien, Thailand, Sudan
- von 177.000 t nach Ghana: Verdrängung von SAR, Brasilien, Elfenbeinküste
- von 129.000 t nach Nigeria: Verdrängung von Brasilien, SAR
- von 176.000 t nach Ägypten: Verdrängung von Sudan, Brasilien
- von 634.000 t nach Syrien: Verdrängung von Thailand, Türkei, Brasilien
- von 130.000 t nach Djibouti: Verdrängung von Sudan, Äthiopien.

### **Zu 3: Ausgleichmaßnahmen für AKP-Länder**

Ausgleichsmaßnahmen sind nur im Rahmen von ausgehandelten länderspezifischen Aktionsplänen sinnvoll, die eine Diversifizierung der Wirtschaft, eine Rationalisierung des Zuckersektors mit Aussicht auf Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt und gezielte Sozialprogramme für die ärmsten betroffenen Zielgruppen vorsehen. Keinesfalls befürworten wir Flächenprämien oder kompensatorische Zahlungen an Produzenten entsprechend einer historischen Referenzzuckermenge.

Auch die LDC gebrauchen unsere Unterstützung beim Aufbau ihrer Zuckerwirtschaft, um die neueröffneten Marktzugänge durch EPA und EBW wahrzunehmen und freiwerdende Nachlandmärkte, von denen sich die EU zurückzieht, mit Zuckerexporten versorgen zu können.

Für diese produktiven Strukturinvestitionen sollten die Mittel, die bisher in den Reexport von AKP-Zucker bereit gestellt wurden, in voller Höhe zur Verfügung stehen, und zwar aus dem Agrarhaushalt der EU. Das hat seine Begründung mit der Wiedergutmachung der Tatsache,

dass die EU-Zuckerwirtschaft um die 1,6 Mio. t der AKP-Länder, die ursprünglich den stark defizitären Zuckermarkt von GB versorgt haben, einfach mit einer Erhöhung der Eigenproduktion belegt haben. Es ist auch eine Entschädigung an die ärmsten Länder Afrikas, die bei der Quotenverteilung von AKP-Zucker weitgehend draußen vor bleiben.

#### **Zu 4: ZMO als entwicklungspolitisches Steuerungsinstrument**

Handelspräferenzen – ebenso wie Quoten für die Inlandsproduzenten – haben allenfalls für eine Übergangszeit eine Berechtigung, oder um bestimmte sog. „nichthandelsbezogene Anliegen“ abzuschließen. Längerfristig sind sie ineffektiver als direkte Hilfe, weil ein großer Teil der Mittel nicht bei den Zielgruppen ankommt und durch ineffiziente Prozesse aufgebraucht werden. Sie sollten also immer mit einem konkreten Aktionsplan verbunden sein, der gesellschaftspolitische Anliegen verfolgt, um in der Übergangszeit durch die Handelsprivilegien Strukturen zu fördern, die so sonst nicht zustande gekommen wären. Das kann aber keine Dauerförderung werden, denn die ist nicht durchzuhalten und hat viele negative Begleiterscheinungen.

So sind jetzt auch Handelspräferenzen z.B. für ökologische Produkte, für die Einhaltung bestimmter hoher Sozial- und Umweltstandards, für die Abkoppelung vom Anbau von Drogen, usw. politisch im Aufwind. Die EU hat gerade ein Programm für „GSP-plus“ vorgeschlagen, das am 1.7.05 in Kraft treten soll. Danach gewährt sie zusätzliche Präferenzen, wenn Belange der Nachhaltigkeit besonders berücksichtigt werden. In diese Richtung sollten sich auch die Zuckerquoten mit den AKP-Ländern bewegen. Dann werden sie auch WTO-konform, und vor allem gliedern sich auch ein in die Ansätze der neuen EU-Agrarpolitik, die auch Abweichungen vom Markt nur mit Cross Compliance akzeptieren will.

Deshalb plädieren wir dafür, EPA und EBA mit Zollkontingenten in der EU zu verbinden, die für einen befristeten Übergang bis 2013 bei höheren Preisen in der EU diesen Ländern die Chance lässt, sich in die gewünschte Richtung zu entwickeln.

Das würde bedeuten, dass der Schwerpunkt der ZMO-Reform auf einer drastischen Mengenreduzierung gelegt wird, um den Verpflichtungen gegenüber den Handelspartnern nachzukommen, und nicht so sehr auf Preis- und Zollsenkung.

Voraussetzung für den Sinn sind allerdings länderspezifische Aktionspläne, die eine Kombination darstellen zwischen: Zuckerquoten, andere Handelspräferenzen, finanzielle Hilfe und ausgewiesene Programme der nachhaltigen Entwicklung im Zuckersektor.

#### **Zu 5: Förderung von Bioethanol in Entwicklungsländern**

Wahrscheinlich muss gar keine Senkung der Lieferrechte ausgehandelt werden, weil zum Preis von 321 €/t Rohzucker aus den Entwicklungsländern nur noch wenige „AKP-Länder mit erheblichen Quoten“ lieferfähig sind. Deshalb würde die EU im juristischen Sinne keine Opfer verlangen, denn die Verpflichtung besteht ja lediglich die Auslandslieferanten mit dem gleichen Garantiepreis zu bedienen wie die Inlandsproduzenten. Einbußen für AKP-Länder fallen aber faktisch an. Deshalb steht die EU in einer politischen und moralischen Verpflichtung, bei der Umstrukturierung zu helfen. Das Argument ist umso greifender, als die EU ihre eigenen Zuckererzeuger mit einer Direkthilfe kompensieren will.

Ob Bioethanol oder andere alternative Verwendungen von Zuckerrohr für industrielle und energetische Verwendung Sinn machen, muss allein betriebswirtschaftlich und von der Gesamtökobilanz dieser Nutzungsformen her beurteilt werden. Sicherlich ist Zuckerrohr mit die leistungsfähigste Kultur auf der Welt, um Sonnenenergie in Biomasse umzusetzen. Brasiliens Erfolg mit dem Bioethanolprogramm gibt Hoffnung zu der Annahme, dass das eine effiziente zukünftige Verwertungsmöglichkeit von Zuckerrohr sein könnte. Allerdings sind dazu riesige Investitionen in eine Energiewirtschaft eines Landes nötig, um das mittelfristig ökonomisch zu gestalten. Dazu sind nur große, leistungsfähige Länder mit einer sehr effizienten Massenproduktion von Rohrzucker in der Lage. Deshalb ist es zweifelhaft, ob das Proalcool-Programm Brasiliens kopierbar ist für die AKP-Länder. Für Indien, China oder Thailand kommt es wohl eher in Frage. Es besteht allerdings Hoffnung, dass durch den internationalen Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten die Bioethanolverwendung bezuschußbar wird.

#### **Zu 6: Sozial- und Umweltstandards**

Natürlich sind die Sozial- und Umweltstandards in allen Entwicklungsländern niedriger als in Europa. Doch ist Europa das Maß aller Dinge? Sie müssen niedriger sein, weil sonst die Beschäftigungswirksamkeit der Produktion leidet und die Mechanisierung einsetzt, die zwar den Facharbeitern dann höhere Löhne zahlbar macht, gleichzeitig aber auch die Hoffnung für Millionen Arbeitslose auf überhaupt eine Beschäftigung zerstört. Die internationale Konkurrenz zwischen Standorten mit Arbeitsüberschuss und Kapitalüberschuss ist sinnvoll und gewollt und darf nicht durch zu anspruchsvolle Sozialstandards ausgeschaltet werden.

Es ist aber auch eine Illusion anzunehmen, dass höhere Sozialstandards in Brasilien dort die Produktion so verteuert, dass Europa wettbewerbsfähig wird. Die Standards sind nur unwesentlich an den Produktionskosten beteiligt.

Das heißt nicht, dass Ausbeutung, menschenunwürdige Lebens- und Arbeitsbedingungen, Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen akzeptiert werden können. Doch die Abschaffung dieser Auswüchse hat nichts mit der internationalen Konkurrenzfähigkeit zu tun. Erst recht nicht rechtfertigt das vereinzelt Auftreten solcher krimineller Praktiken zu handelspolitischen Strafmaßnahmen zu greifen. Meist haben auch Entwicklungsländer, so wie Brasilien, relativ eine weit entwickelte Umwelt- und Sozialgesetzgebung, die nur nicht zum Tragen kommt. Eine Stärkung des Beschwerde- und Klagerechts von Verbänden, Betroffenenvereinigungen und der Zivilgesellschaft sowie die Stärkung deren Organisationsstrukturen ist das effektivste Mittel, um die Beobachtung, Kontrolle und Einhaltung in solchen großen Ländern wie Brasilien durchzusetzen.

Standards müssen dennoch auch international entwickelt und verbessert werden. Ihre Weiterentwicklung ist aber völlig von der Handelsfrage – und insbesondere der WTO – und von der EU-ZMO-Reform unabhängig und darf auf keinen Fall zu einer Bedingung gemacht werden. Allerdings könnten sich die Kreise, die sich jetzt auf einmal um Sozial- und Umweltstandards bei unseren Konkurrenten Sorgen machen, dafür einsetzen, dass auch unsere Regierung sehr viel mehr Nachdruck auf Fortschritte in internationalen Foren, die es dazu gibt, legt. Sektorspezifische Sozial- und Umweltprogramme könnten z.B. bei Zucker anknüpfen an die Artikel 29 und 30 des Internationalen Zuckerabkommens; hier sind sie benannt, doch noch kein Mitgliedsland hat jemals zu diesen Artikeln Verhandlungen verlangt; es mangelt an Konkretion zur Umzsetzung.

Wenn es in internationalen Verträgen verbindliche Standards gäbe, können i.d.R. auch Mitgliedsländer untereinander darauf Bezug nehmen, um bei nachgewiesener Verletzung zu

handelspolitischen Mitteln zu greifen. Das bleibt umstritten. Diese Standards gibt es bisher nicht.

In Brasilien gibt es eine krasse Disparität der sozialen Verhältnisse in dem Zuckersektor zwischen dem Armenhaus Nordost-Brasilien, und den Expansionsgebieten im Südosten, im Bundesstaat Sao Paulo und Minas Gerais. Während sich die Zuckerwirtschaft im Nordosten mit ihren quasi-feudalen Strukturen auf dem Abstieg befindet, expandiert der Zuckerrohranbau unter modernsten Plantagenbetrieben im Südosten in die Hochebene des Cerrado hinein. Obwohl hier die Sozialbedingung auf den Betrieben i.d.R. auf grund des hohen Mechanisierungsgrads besser sind, gibt es doch Missstände jeder Menge durch das Wanderarbeitssystem und durch die Landkonflikte. Die Zuckeranbaugebiete im Nordosten weisen einen ganz niedrigen Koeffizienten der „menschlichen Entwicklung“ – gemessen von der UNDP – auf, der sie im internationalen Vergleich auf die Ebene der 20 ärmsten Gebiete der Welt rangieren lässt. Eine Expansion auf Grund verbesserter Weltmarktnachfrage hätte eine Ausdehnung der Produktion in den Regionen Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul und Goiás zur Folge. Die Ausdehnung birgt Gefahren des Vordringens einer extremen Monokultur in ökologisch sensible Zonen, und eine massive Verdrängung von dort ansässigen Kleinbauern, die noch relativ im Einklang mit der Natur wirtschafteten.

Sowohl für Brasilien als auch für Indien (als das andere Beispiel; zu den erbetenen Verhältnissen im Zuckersektor von Bangla Desh liegen uns keine gute Analysen vor) gilt der Satz: „Während hunderttausende von Bauern und Arbeitern in den Fabriken und Zuckerrohrfeldern für ihr karges Überleben unter extremen Verhältnissen kämpfen müssen, dient die Politik lediglich den Interessen einer kleinen Gruppe von Zuckerbaronen“ (vgl. IUF-Report „Sugar Workers in Maharashtra“, s. 22; und: FIAN-Bericht zu Brasilien, Fallstudie 5 der GTZ-Studien zu Zucker). Wer solche Aussagen beklagt und zur Ausgangslage von internationalen Wirtschaftsbeziehungen macht, müsste nachweisen, dass es in Europa so ganz anders ist.

Die Liste der Diskriminierung und Missbräuche in der indischen Zuckerwirtschaft, die die Gewerkschaften aufstellen, ist lang. Resigniert stellt der Bericht fest: „Viele Gewerkschaftler sind müde und ausgebrannt von den langen und fruchtlosen Kämpfen um bessere Arbeitsbedingungen. Viele Gewerkschaften haben fast den Kampf gegen die machtvolle Zuckerlobby und die tyrannische Zuckerbarone aufgegeben.“ (s.o., s. 26). Ausbleibende Zahlungen an die Arbeiter, Leiharbeit, Verweigerung von Minimumlöhnen, kein Urlaub, keine medizinische Betreuung, körperliche Züchtigungen am Arbeitsplatz, usw sind die alltäglichen Vorkommnisse. Am schlimmsten ist das Los der Leiharbeiter in den Zuckerrohrfeldern, allein in Maharashtra 800.000, die völlig rechtlos den Menschenhändlern ausgeliefert sind. Leiharbeit und Wanderarbeit kennzeichnen die internationale Zuckerrohrproduktion.

Was sagt uns das? Es trägt nichts zu der Reformdebatte bei uns bei. Allerdings würde man sich wünschen, dass die hiesige Zuckerwirtschaft, die so stolz auf ihre sozialen Errungenschaften und Unternehmenskodex ist, einen Teil ihrer Rente aus der ZMO investieren würde, um den privaten Menschenrechtsorganisationen und der Sozialarbeit in den Zuckerregionen, die sich um Verbesserung der Verhältnisse bemüht sind, bei ihrer Arbeit zu helfen.

#### **Zu 7: LDC-Vorschlag**

Der LDC-Vorschlag vom 3.3.04 schlägt eine Verschiebung der Inkrafttretung von EBA im Zuckersektor um 10 Jahre auf 2019 vor. Die LDC haben dafür starke Gründe, denn sie brauchen eine Übergangszeit, um ihre vernachlässigten Potentiale im Zuckerbereich aufzubauen. Die EU hat ihnen in der Vergangenheit unter dem AKP-ZP keine Gerechtigkeit angedeihen lassen, sondern sie mit Quoten von rd. 10.000 t Maximum pro Land abgespeist. Eine plötzliche Öffnung würde diesen schwachen Volkswirtschaften keine Entwicklungschance lassen, ihren Marktzugang in Konkurrenz mit den leistungsfähigen Volkswirtschaften von Thailand, Brasilien, SAR und Australien beim Kapazitätsausbau zu nutzen. Selbst wenn wir auch Vorbehalte gegen Quoten haben, sind neue Handelspräferenzen in einer beschränkten Übergangszeit bei klar bestimmten Zeitpunkt, wenn sie auslaufen, ein Automatismus des Ressourcentransfers, der mit ODA nicht erreichbar wäre und der zuckerspezifisch wirken würde. Die Verhandlungsmacht der Regierungen des östlichen und südlichen Afrikas gegenüber den Zuckerkonzernen würde erheblich wachsen, wenn privilegierte Quoten zu vergeben sind, um von Anfang an auf die Durchsetzung von vernünftigen sozial- und Umweltstandards und eine vernünftige Landnahme zu pochen.

Allerdings haben wir Bedenken gegenüber der Langfristigkeit der LDC-Forderung. Ein Aufschub der Reform des internen Zuckerquotensystems und des externen kontingentierten Marktzugangs bis 2019 erscheint uns überzogen. Wir plädieren eher für einen Übergangszeitraum bis 2013. Dann würden die neuen Handelspräferenzen gegenüber den LDC und die alten gegenüber den AKP zum gleichen Zeitraum auslaufen, wenn auch die EU-Agrarhaushaltsrichtlinie ausläuft und die Agenda 2000 ihre Laufzeit beendet. Das wäre der geeignete Zeitpunkt, um die ZMO voll in das allgemeine System der entkoppelten Agrarunterstützung zu überführen, die WTO-Auflagen voll zu erfüllen und EPA und EBA gemeinsam in vollständige Entwicklungspartnerschaften hineinzuführen.

Was würde passieren, wenn der LDC-Vorschlag nicht angenommen würden und ab 2009 voller Marktzugang für LDCs erreicht würde? Dann würden die südafrikanischen Zuckerkonzerne erst recht im großen Stil in Sambia, Simbabwe, Tansania, Malawi usw. investieren, ohne Rücksicht auf Umwelt und Sozialstandards, diese Länder wären bis zu einem gewissen Grad konkurrenzfähig, sie würden massiv auf den EU-Markt drängen, auch bei niedrigeren EU-Zuckerpreisen, und die ZMO wäre schneller gefährdet als mit einer Übergangsregelung mit Handelsquoten.

#### **Zu 8: Swap-Geschäfte**

Das Swap-Geschäft ist dann kein Problem, wenn der Markt kontingentiert wäre, also unter dem LDC-Vorschlag. Gibt es unter EBA unbegrenzten Marktzugang für LDC, wenn auch zum Importpreis von 321 €/t, würde sicherlich die Gefahr gross sein, dass brasilianischer Zucker, der immer noch in der EU auch nach der Reform hoch verzollt wird, über den Umweg LDC-Länder auf den EU-Markt drängt. Das zu unterbinden wird sehr schwierig. Die verschärften Ursprungsregeln sind kaum umzusetzen, denn es könnte ja LDC-Zucker sein, nur dass der einheimische Verbrauch durch billigen Importzucker gedeckt wird, und die Eigenproduktion völlig in die EU exportiert wird. Diese Inkompatibilität von freiem unbegrenzten Marktzugang für LDC bei kontingentierter Produktion über Weltmarktpreisniveau in der EU ist unvermeidbar. Deshalb passt nur 1.) der LDC-Vorschlag mit der Weiterführung des ZMO-Quotensystems zusammen, oder 2.) gleiche Zölle für alle, oder 3.) die Aufhebung aller Handelspräferenzen und Produktionsquoten intern mit Freihandel nach außen. Eine Mischung zwischen diesen Systemen ist auf Dauern nicht schlüssig. Erst recht dann nicht, wenn die einheimische Intervention abgeschafft wird, und gleichzeitig der subventionierte Export als Ventil auch wegfällt. Dann wird es bei dem

politisch vorgegebenen Preis zu Überschüssen kommen, die die Inlandspreise unter Druck setzen.

#### **Zu IV: WTO**

Das Panel hat beschlossen:

- 1.) Der Reexport von AKP-Zucker fällt nicht außerhalb der WTO-zulässigen Exportquote der EU von 1,27 Mio. t pro Jahr, und den 499, 1 Mio. € Exportsubventionsausgaben.
- 2.) Der Export von C-Zucker ist quersubventioniert, und diese Quersubventionen sind im Sinne des Agrarabkommens als Exportsubventionen zu werten, d.h. alle C-Zuckerexporte fallen ebenso unter die Exportdisziplin der WTO.
- 3.) Damit muss die EU ihre Gesamtexporte von 4-6 Mio. t auf 1,2 Mio. t reduzieren.
- 4.) Die EU kann sich auch nicht damit rausreden, dass ihre Handelspartner keinen Schaden nachgewiesen haben, den sie dadurch erlitten haben.
- 5.) Das Panel empfiehlt, dass der Dispute Settlement Body die EU dazu verpflichtet, ihre ZMO in Einklang zu bringen mit ihren Exportverpflichtungen, die die EU unter den Vereinbarungen des Landwirtschaftsvertrags der WTO hat.
- 6.) Die Empfehlung an die EU lautet: Die Zuckerproduktion in der EU muss mehr in Übereinstimmung mit dem einheimischen Verbrauch gebracht werden, dabei müssen ihre internationalen Verpflichtungen in Bezug auf den Import von Zucker, einschließlich ihrer Verpflichtungen gegenüber den Entwicklungsländer, berücksichtigt werden.

Zusammengenommen heißt dass: Die EU muss ihre Mengen voll zurückfahren auf ein fast 100 % Niveau des Eigenverbrauchs, weil die Importverpflichtung gegenüber den AKP, Indien, Kuba und Brasilien ungefähr die Höhe ausmacht, die die EU exportieren darf, und nicht mehr. Die Produktionsreduktion muss also ungefähr 30 bis 40 % umfassen.

Die von Agrarkommissar Fischler vorgeschlagene Reduktion der Quoten um 2,8 Mio. t und die Preissenkung dürfte kaum ausreichen, um dieses Ziel zu erreichen. Der Kommissionsvorschlag basiert auf der Annahme, dass die Preissenkung um 37 % zu erheblicher Mengensenkung bei dem C-Rübenzeugung führt. Diese Annahme ist fraglich, denn die gleichzeitig Handelbarkeit der Quoten über Nationalgrenzen hinweg innerhalb der EU und die Nichtänderung der C-Rübenbestimmungen wird dazu führen, dass sich die A-Quoten in den besten Regionen konzentrieren und dort ausreichen – auch unter reduziertem Preis – die betrieblichen Fixkosten zu decken, so dass C-Mengen nur noch ihre eigenen variablen Kosten zu decken haben. Dann werden dort auch C-Mengen anfallen, die nicht verwertbar sind.

Eine Anpassung der Vorschläge an den Schiedsspruch würde erfordern:

- 1.) C-Rübenexporte auszuschließen.
- 2.) A + B-Quotenmengen zusammenzulegen und stärker zu reduzieren.
- 3.) Mehr auf Mengensenkung denn auf Preissenkung abzustellen.
- 4.) Den einheimischen Richtpreis nicht punktgenau vorgeben, sondern als Band, damit eine Schwankungsbreite bleibt für die einheimische Verwendung von zufälligen Übermengen.

#### **Zu 2: Vorfestlegung**

Der Schiedsspruch ist logisch, das Verfahren war fair und ausgewogen und das Ergebnis voraussehbar. Deswegen ist die Berufung lediglich als juristischer Trick zu verstehen, um

Zeit zu gewinnen. Keiner kann (und sollte) auf ein revidiertes Urteil hoffen. Die EU muss das Urteil als Faktum hinnehmen und seine moralische Wertigkeit anerkennen. Die ZMO ist deswegen schon jetzt durch das Verdikt der Weltgemeinschaft in Zugzwang. Die ZMO-Reform sollte es voll berücksichtigen und versuchen, schon jetzt die ZMO in Einklang mit den bestehenden WTO-Verpflichtungen zu bringen. Die NGOs haben schon immer gesagt:

- Der Export von C-Zucker stellt ein Quersubventionierung dar und ist Dumping.
- Es war ein böses Vergehen an den AKP und die Weltgemeinschaft, dass die EU einfach ihre eigenen Quoten erhöht hat, als Großbritannien in die EU kam, obwohl klar war, dass die GB-Marktversorgung durch die Übernahme des Commonwealth Sugar Agreement von außen vertraglich sichergestellt war.

Für die Dreistigkeit der Zuckerwirtschaft und der Zuckerpolitiker, beide Sachverhalte zig-Jahre einfach zu ignorieren, muss spätestens jetzt der Anpassungspreis gezahlt werden.

### **Zu 3: Erfolgreicher Abschluss der WTO-Runde**

Die ZMO ist ein Schlüssel für die Agrarverhandlungen und damit für einen erfolgreichen Ausgang von Hong Kong. Sie ist das zentrale Signal für die Reformfähigkeit und -bereitschaft der EU zugunsten einer harmonischen Agraraußenbeziehung geworden, weil es zu **dem** Symbol schlechthin geworden ist für EU-Agrarprotektionismus: einen völlig abgeschotteten Markt für ein nicht konkurrenzfähiges Produkt mit gleichzeitig enormen Mengen von Exportsubventionen, höchsten Zollspitzen und den größten AMS-Werten (pro Hektar, pro Landwirt, absolut). Jeder faule Kompromiss, den die EU versucht bei Zucker rauszuhandeln, wird im politischen Sinne teuer zu stehen kommen. Gerade auch unter dem WTO-Rahmenabkommen vom Juli 2004 wird höchster Wert auf die sog. „Harmonisierung“ gelegt, d.h. der größte Abbau muss dort erfolgen, wo die höchsten Werte vorliegen, also bei Spitzenzöllen und bei Spitzenunterstützungsgraden (gemessen in sog. AMS). Deshalb ist es auch politisch völlig unklug darauf zu spekulieren, Zucker zum „sensiblen Produkt“ der EU zu machen und dadurch Sondervergünstigen bei Zucker herauszuschlagen. Machen wir das, sind die Karten für andere mögliche Schutzmaßnahmen verspielt, und wir können nicht auch noch z.B. Milch als sensibles Produkt für uns reklamieren, obwohl in der Öffentlichkeit viel mehr Sympathie für Milch als für Zucker als gesellschaftlich sensibles Agrarprodukt besteht, denn mit Milch sind wesentlich mehr sensible Werte verbunden, wie z.B. Grünlandschutz, Landschaftsschutz, Tierschutz, Lebensmittelqualität, Regionalentwicklung, usw.

### **Zu VI: Bioethanolmarkt**

#### **Zu 1.) WTO-Kompatibilität von Außenschutz**

Bioethanol hat noch keine Zollnummer und ist noch kein international handelsfähiges Produkt. Deshalb gibt es auch keine Verpflichtungen in den Schedules der EU. Doch das ist nur eine Frage der Zeit. Sobald das Produkt handelsfähig wird, d.h. erhebliche Mengen hergestellt werden und auf den Weltmarkt drängen, wird sich das ändern müssen. In der Anfangsphase mag es einen Spielraum geben, um hier mit hohen Schutzzöllen und Unterstützungsniveaus einzusteigen. Doch das wird schnell hinterfragt werden. Politisch wird der Sachverhalt sehr bald „heiß“, denn es ist klar, dass wir kaum international wettbewerbsfähig sein dürften. Die Zuckermarktordnungsproblematik wird nur verlagert, allerdings mit einem Zeitfenster zum Verschnaufen.

Der Hauptfaktor des Subventionierungssachverhalts ist die Steuerfreiheit für Bioethanol. Schon jetzt hat die unbesteuerte Bioethanolherstellung gegenüber besteuertem Benzin

Kostenvorteile. Die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen wie Kuppelproduktionserlöse und Veränderungen der Rohstoffpreise haben allerdings entscheidenden Einfluss auf die Konkurrenzfähigkeit gegenüber Ottokraftstoff. Die steuerlich differenzierte Behandlung eines Produkts gegenüber seinem Konkurrenzprodukt ist WTO-neutral, solange die gleichen Bedingungen für das gleiche importierte Produkt gelten. Das Steuerrecht schützt uns also nicht vor der ausländischen Konkurrenz bei Bioethanol.

Berlin, d. 2004-10-28



## Reform der EU-Zuckermarktordnung

### Antworten zum Fragenkatalog des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages

PROF. DR. FOLKHARD ISERMEYER,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)

unter Mitarbeit von  
Dr. Werner Kleinhanß,  
Dipl.-Ing.agr. Joachim Riedel,  
Dr. Ulrich Sommer

3. November 2004

#### I. Auswirkungen

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

- a) *auf die deutschen Zuckerrübenanbauer, differenziert nach Anbaugebieten? Bringen Sie dieses bitte in den Zusammenhang mit den langfristigen Maßnahmen der EU-Agrarreform. Welche Alternativen bieten sich den Zuckerrüben anbauenden Betrieben?*

Die **Entwicklung der regionalen Anbaustruktur** der Zuckerrüben hängt maßgeblich davon ab, ob die Zuckerquoten überregional (zwischen den Mitgliedsländern der EU) handelbar werden.

- Falls die Quoten, wie von der Kommission vorgeschlagen, innerhalb der EU **frei handelbar** werden, können sich innerhalb der EU erhebliche Verschiebungen der regionalen Anbaustruktur ergeben. Es ist davon auszugehen, dass einige Mitgliedstaaten ihren Anbau von Zuckerrüben ganz einstellen werden. In anderen Mitgliedstaaten könnte der Anbau von Zuckerrüben theoretisch sogar zunehmen, doch ist dies wenig wahrscheinlich, weil die Verringerung des Zuckerrübenanbaues in der EU insgesamt mittel- und langfristig weit über die derzeit diskutierte Quotenkürzung hinausgehen wird (zu den Einzelheiten siehe Antwort auf Frage I.4).
- Falls die Quoten **nicht handelbar** werden, wird der Zuckerrübenanbau in allen Regionen deutlich eingeschränkt werden. Die Einschränkung hängt zum einen vom Umfang der Quotenreduktion ab (zunächst vorgesehen: 16 %), zum anderen von den Verwertungsmöglichkeiten von Zucker, der über das Quotenlimit hinaus erzeugt wird. Es ist davon auszugehen, dass die künftig verfügbare Quote unter den Bedingungen der vorgeschlagenen Reform weitgehend ausgefüllt wird. Das liegt unter anderem daran, dass die Rentabilität der von Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchten durch die Entkopplung der Direktzahlungen geschmälert worden ist. Jene Flächen, die infolge der Quotenkürzung nicht mehr

mit Zuckerrüben bebaut werden können, werden im Wesentlichen für den Anbau von Getreide und Ölsaaten verwandt werden.

Die **Einkommen** der Zuckerrübenzeuger werden deutlich sinken. Das ist vor allem auf drei Gründe zurückzuführen: Erstens werden nur ungefähr 60 % der Preissenkungen durch Direktzahlungen ausgeglichen, zweitens wird die Quote reduziert, so dass der Anbauumfang der nach wie vor rentabelsten Frucht eingeschränkt werden muss, und drittens ist damit zu rechnen, dass die Direktzahlungen früher oder später auf alle Flächen der Region umgelegt werden (Verdünnungseffekt).

Das Ausmaß der Einkommensenkungen würde von Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich ausfallen und hängt vor allem von folgenden Faktoren ab: Handhabung der Direktzahlungen (siehe Frage I.9), Anteil der Rübenfläche an der LF, Anteil der Pachtfläche an der LF, Ausmaß der Pachtpreissenkung. Falls die Pachtpreise nicht sinken (worst case aus Sicht der Landwirte), liegt der Einkommensrückgang für die gesamte deutsche Landwirtschaft in einer Größenordnung von 3 %. Der Einkommensrückgang für deutsche Betriebe mit Zuckerrübenanbau wird von der EU-Kommission auf durchschnittlich 6 bis 7 % geschätzt, kann aber je nach betrieblicher Situation wesentlich höher liegen. In traditionellen Anbaugebieten, in denen der Zuckerrübenanbau oft mehr als ein Viertel der Ackerfläche einnimmt, kann die Reform zu einer Halbierung des verfügbaren Einkommens in den Ackerbaubetrieben führen, wenn die Pachtpreise nicht nachgeben (Riedel 2004).

*b) auf die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche, insbesondere*

- *die Zuckerfabriken*
- *die zuckerverarbeitende Industrie*
- *die im internationalen Zuckerhandel tätigen Firmen*

**Zuckerfabriken:** Die Verarbeitungsspanne wird sinken, die Auslastung wird ebenfalls sinken, und der Strukturwandel wird sich beschleunigen.

**Zuckerverarbeitende Industrie:** Der Anreiz, auf Zuckerersatzstoffe auszuweichen, wird sinken, und der Einsatz von Zucker wird tendenziell steigen. Dabei ist aber zu beachten, dass in der verarbeitenden Industrie zunächst die um 300.000 t erhöhte Isoglukosequote Absatz finden wird, bevor zusätzlicher Zucker eingesetzt wird.

**Zuckerhandel:** Warenströme werden umgelenkt.

*c) auf die Sicherung von Arbeitsplätzen in diesen Wirtschaftsbereichen sowie in der Landwirtschaft. In welchem Umfang fand in den vergangenen Jahren trotz der bestehenden EU-Zuckermarktordnung ein Arbeitsplatzabbau im Bereich der Zuckewirtschaft statt?*

In der Zucker verarbeitenden Industrie hat bereits in den vergangenen Jahrzehnten ein starker Strukturwandel stattgefunden. Die Anzahl der Beschäftigten in der deutschen Zuckerindustrie ist von ca. 11.000 Anfang der 80er Jahre auf derzeit knapp 7.000 zurückgegangen.

Dieser Prozess wird mit oder ohne Zuckermarktreform weiter voranschreiten, er wird aber mit der Reform an Geschwindigkeit zunehmen.

*d) auf den Verbrauch von Zucker und die Preise für Endverbraucher und Verarbeiter? Rechnen Sie mit einer spürbaren Senkung des Endverbraucherpreises für zuckerhaltige Produkte und mit einem Anstieg des Zucker- bzw. Süßwarenkonsums?*

Der Verbrauch von **Haushaltszucker** zeigt in Deutschland in den letzten 10 Jahren eine leicht fallende Tendenz (1995: ca. 7 kg/Kopf ; 2003: ca. 6 kg/Kopf) bei nominal nahezu konstanten Preisen. Dies deutet darauf hin, dass ein Sättigungsniveau erreicht ist. Außerdem wird der Zuckerverbrauch durch eine zunehmend kalorienbewusste Ernährung beeinflusst. Es ist daher kaum damit zu rechnen, dass der Haushaltsverbrauch von Zucker auch bei einer stärkeren Preissenkung spürbar zunimmt.

Die Endverbraucherpreise von Zucker dürften in der Größenordnung der Erzeugerpreisreduzierung zurückgehen.

Die Endverbraucherpreise für **zuckerhaltige Produkte** werden demgegenüber wohl kaum auf die Preisreduzierung des Zuckers reagieren, da auch bei einem hohen Mengenanteil von Zucker der Anteil an den Gesamtkosten bzw. am Verbraucherpreis sehr gering ist. Hierzu folgendes Beispiel: Marmelade hat einen Zuckeranteil von 50 % und kostet ca. 2 € pro 350 g. Die im Glas enthaltenden 175 g Zucker kosten im Einkauf ca. 0,14 €. Bei einer Reduzierung des Erzeugerpreises um 37 % und des Einkaufspreises des Verarbeiters um ca. 30 % verbilligt sich das Glas Marmelade um 4 Cent. Angesichts dieser geringen Veränderungen der Endverbraucherpreise ist nicht damit zu rechnen, dass der Verbrauch zuckerhaltiger Produkte spürbar ansteigt. Fraglich ist darüber hinaus, ob eine derart geringe Preisreduzierung überhaupt an die Verbraucher weitergegeben wird.

Bei Süßwaren ist der Anteil des Zuckers am Endverbraucherpreis höher, hier wird aber eine eventuelle Zunahme des Verbrauchs durch steigende Nachfrage nach zuckerfreien Produkten überlagert.

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

Der landwirtschaftliche Strukturwandel in den Rübenanbaugebieten wird sich beschleunigen. Da der Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen insgesamt in diesen Regionen aber gering ist, wird der verstärkte Agrarstrukturwandel keine nennenswerten Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft haben.

*f) auf die Wertschöpfung in der deutschen Landwirtschaft?*

Rein rechnerisch ergibt sich eine Senkung des Produktionswertes der deutschen Landwirtschaft in einer Größenordnung von 2 %. Bei der Interpretation der Zahl ist jedoch zu bedenken, dass die bisher hohe (berechnete) Wertschöpfung der Zuckerrübenbetriebe vor allem die Preisstützung reflektiert. So gesehen führt die vorgesehene Reform in erster Linie zu einer Umverteilung: Verlierer sind die Rübenanbauer und die Grundeigentümer, Gewinner sind die Verbraucher und einige Drittlandsregionen.

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

Da sich der Zuckerverbrauch durch die Reform kaum ändern dürfte, sind die gesundheitspolitischen Auswirkungen gering.

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

Bereits die im Sommer 2003 beschlossene Entkopplung der Direktzahlungen wird dazu führen, dass sich der Strukturwandel in der deutschen Landwirtschaft beschleunigt. Durch die nun vorgeschlagene Reform der Zuckermarktordnung wird dieser Strukturwandel insbesondere in den Ackerbauregionen noch einmal deutlich an Geschwindigkeit gewinnen, weil die Hektarschwelle, ab der ein Ackerbaubetrieb rentabel bewirtschaftet werden kann, noch weiter angehoben wird.

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

Die EU-Kommission schätzt ein, dass Deutschland bei einem grenzüberschreitenden Quotenhandel per Saldo **Quoten kaufen** wird. Das könnte im Endeffekt sogar dazu führen, dass die deutsche Zuckerproduktion auch dann konstant bleibt, wenn die Gesamtquote der EU stark reduziert wird.

Wenn man die dieser Einschätzung zugrunde liegenden Veröffentlichungen der Kommission näher analysiert, stößt man jedoch auf einige **Ungereimtheiten**, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

Im Jahr 2003 veröffentlichte die EU-Kommission folgende Zahlen zur inner-europäischen Wettbewerbsfähigkeit der Zuckerwirtschaft, wobei allerdings keine Angabe zu den Datenquellen und zur Methodik gemacht wurden:

- Bei einer sukzessiven Absenkung des Zuckerpreises würden zunächst Griechenland, Irland und Italien die Zuckerproduktion beenden (Ausstiegsschwelle bei **625 EUR/t Weißzucker**),
- anschließend Spanien, Portugal, Finnland, Lettland, Litauen, Slowenien und die Slowakei bei einem Marktpreis von **525 EUR/t**,
- die Niederlande, Belgien, Dänemark, Tschechien und Ungarn bei **475 EUR/t**,
- Schweden, Großbritannien, Deutschland, Österreich und Polen bei **425 EUR/t**
- und zum Schluss Frankreich bei **400 EUR/t**.

In einer weiteren Veröffentlichung im Sommer 2004 veröffentlichte die EU-Kommission in einer Background Note folgende Zahlen über die geschätzten Gleichgewichtspreise für Zuckerrüben (alle Angaben in EUR/t). Der Gleichgewichtspreis (breakeven price) ist der Preis, den die Landwirte eines Landes mindestens erhalten müssen, damit sie den Anbau aufrecht erhalten.

- **Finnland 44; Italien 42; Großbritannien 40; Österreich 40; Spanien 36; Griechenland 34; Schweden 34; Belgien/Niederlande 30; Deutschland 30; Frankreich 26; Dänemark 25.**

Zur Einordnung dieser Zahlen ist von Bedeutung, dass nach der Reform mit einem **Zuckerrübenpreis von ca. 27 EUR/t** zu rechnen sein wird.

Hierzu gibt die Kommission an, dass die Zahlen zu den einzelnen Mitgliedstaaten aus dem Datenbestand des Testbetriebsnetzes FADN ermittelt worden sind. Die Kommission weist selbst darauf hin, dass die Ergebnisse nur mit Vorsicht interpretiert werden dürfen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich in der Tat, dass **hinter die Daten, die Methoden und die Ergebnisse ein großes Fragezeichen zu setzen** ist:

- Da das FADN nur gesamtbetriebliche Buchführungsabschlüsse enthält und keine Betriebszweigabrechnungen, ist die Ableitung von produktspezifischen Kosten nur durch Schätzungen möglich. Diese basieren auf weitreichenden Annahmen über die Aufteilung des Produktionsmittel- und Faktoreinsatzes auf die verschiedenen Produktionszweige, und hinter diese Annahmen muss aus wissenschaftlicher Sicht ein großes Fragezeichen gesetzt werden. Wie bedeutsam die Annahmen für das später erzielte Ergebnis sind, wird deutlich, wenn man den geringen Anteil der Zuckerrüben an der Betriebsfläche bedenkt. Dieser dürfte nirgendwo in der EU über 30 % liegen.
- Eine weitere gravierende Schwäche des Kommissionsansatzes ist die Vernachlässigung des betrieblichen Strukturwandels. Da (a) viele Ackerbaubetriebe eine suboptimale Größe haben und (b) die errechneten Vollkosten mit zunehmender Betriebsgröße stark abnehmen, sind die aus dem FADN errechneten Ergebnisse sehr stark davon abhängig, welche Betriebsgrößen einbezogen worden sind. Diese Ergebnisse haben kaum Aussagewert für die Zukunft, denn im Zuge der EU-Agrarreform und erst recht nach einer Zuckermarktreform ist mit einer drastischen Beschleunigung des Strukturwandels zu rechnen. Zu der entscheidenden Frage, wie die Kostenwerte in den EU-Regionen dann aussehen werden, können die Schätzungen der Kommission nur sehr wenig beitragen. Die FAL hat das am Beispiel der Milchproduktion einmal nachvollzogen, nachdem das niederländische Institut LEI Ergebnisse auf der Basis von FADN vorgelegt hat, die sich nach einem Vergleich mit Ergebnissen der European Dairy Farmers (EDF) und des International Farm Comparison Network (IFCN) als ziemlich wertlos herausstellten.

Die Kommission hat offenbar selbst Zweifel an der Aussagekraft der aus dem FADN hervorgegangenen Produktionskosten und daher in ihrer Veröffentlichung „**verbal nachgebessert**“. So wurde z. B. Spanien in einer ersten Nachbesserung (für die landwirtschaftliche Produktion) hinter Großbritannien und Österreich zurückgestuft und in die schlechteste Gruppe eingereiht, um dann (unter Beachtung der Verarbeitung) wieder in die mittlere Gruppe aufzusteigen. Großbritannien und Österreich wurden in diesem letzten Schritt sogar in die Spitzengruppe der EU emporgehoben. Finnland konnte, obwohl zunächst mit dem schlechtesten Kostenwert versehen, auch in die mittlere Gruppe vorstoßen. Für diese und andere Manöver hat die Kommission jedoch weder inhaltliche Erklärungen noch Quellenangaben geliefert.

Im Endeffekt hat sie auf diese Weise drei Gruppen gebildet:

- **Kaum noch oder nicht mehr wettbewerbsfähig bei 421 EUR/t:** Griechenland, Irland, Italien, Portugal
- **Deutliche Produktionseinschränkung bei 421 EUR/t:** Tschechien, Dänemark, Finnland, Ungarn, Spanien
- **Begrenzte Produktionseinschränkung bei 421 EUR/t:** Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Polen, Schweden, Großbritannien

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Datenbasis und die methodische Basis für diese Einschätzung unzureichend sind. Zwischen den Publikationen der Jahre 2003 und 2004 gibt es insbesondere hinsichtlich des Kostenniveaus große Abweichungen, die nicht erklärbar sind, und auch für die Veränderungen der Reihenfolge der Mitgliedstaaten in der 2004er Publikationen werden keine Erklärungen gegeben. So bleiben zahlreiche offene Fragen, beispielsweise: Weshalb scheiden Spanien und Portugal früher aus als Großbritannien, obwohl die Zuckerrübenenerträge in diesen Ländern (wenn auch mit Bewässerung) wesentlich höher sind? Weshalb soll der Rübenanbau in Schweden kostengünstiger sein als in Tschechien oder Ungarn, obwohl diese MOE-Länder günstigere Strukturen aufweisen und im Hektarertrag schon

bald an Schweden heranreichen? Warum findet sich Dänemark, obwohl zunächst als kostengünstigster Zuckerrübenproduzent identifiziert, am Ende nur im Mittelfeld der EU wieder?

**Aussagekräftigere Ergebnisse** zur gegenwärtigen und künftigen Kostensituation im Zuckerrübenanbau ließen sich erzielen, wenn man das **International Farm Comparison Network (IFCN)** auch für diesen Sektor nutzbar machen würde (vgl. Antwort auf Frage II.2). Im IFCN, das unter der Koordination der FAL aufgebaut wird, wurden in den vergangenen Jahren in den Bereichen Milch und Rindfleisch umfassende Erfahrungen mit internationalen Kostenvergleichen gewonnen. Inzwischen liegen auch für den Ackerbau erste Ergebnisse vor. Das IFCN analysiert Produktionssysteme und Produktionskosten im weltweiten Vergleich, wobei international einheitliche Methoden zum Einsatz gelangen (Betriebsanalyse, Betriebszweiganalyse, modellgestützte Simulation). Hierbei wirken Wissenschaftler, Berater und Landwirte aus den beteiligten Ländern zusammen, und Methoden sowie Ergebnisse werden grundsätzlich veröffentlicht. Nach den Ergebnissen des IFCN erscheinen die erheblichen innereuropäischen Kostendifferenzen, die von der Europäischen Kommission für den Bereich Zucker ausgewiesen werden, sehr fragwürdig. Für die bisher im IFCN untersuchten Produkte liegen die innereuropäischen Kosten viel näher beieinander.

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

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist Handel grundsätzlich positiv zu beurteilen, weil er freiwillig zustande kommt und sich Käufer und Verkäufer nur darauf einlassen, wenn sie sich dadurch eine Verbesserung ihrer Situation versprechen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist Handel ebenfalls positiv zu beurteilen, weil er die Möglichkeit schafft, mit den gesellschaftlichen Ressourcen mehr Güter und Dienstleistungen zu erzeugen.

Diese Grundsätze gelten auch für den grenzüberschreitenden Handel mit Quoten.

Aus politökonomischer Sicht ist allerdings einschränkend hinzuzufügen: Der grenzüberschreitende Handel wird dazu führen, dass irgendwann nur noch ein kleiner Teil der Mitgliedstaaten Zucker produziert. Es wird dann im weiteren Verlauf noch schwieriger werden, Mehrheiten für eine Verteidigung der Zuckermarktordnung zu finden. Das kann im Endeffekt dazu führen, dass das Ende des Zuckerrübenanbaues in Europa schneller besiegelt wird als bei einer gleichmäßigeren Verteilung der Zuckerproduktion über die Mitgliedstaaten hinweg.

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

Die größte Sicherheit für die Absicherung eines politisch erwünschten Preisniveaus in der EU bietet ein funktionsfähiges staatliches Interventionssystem. Bisher beinhaltete die Zuckermarktordnung ein derartiges System. Es existierte allerdings im Wesentlichen nur auf dem Papier, weil die Marktpreise aufgrund der straffen Handhabung des Quotensystems regelmäßig über den Interventionspreisen lagen. Die staatliche Intervention kam deshalb nicht zum Einsatz.

Im Kommissionsentwurf ist eine staatliche Marktintervention nicht mehr vorgesehen. Das ist insoweit konsequent, als in der laufenden WTO-Runde die Möglichkeit zum subventionierten Export voraussichtlich abgeschafft wird und daher die Anhäufung staatlicher Lagerbestände unbedingt vermieden werden sollte.

Für die Preisbildung auf dem EU-Binnenmarkt bedeutet das allerdings: Wenn es z. B. durch steigende Importe im Rahmen des EBA-Abkommens zu einem zusätzlichen Zuckerangebot in der EU kommen sollte, können die Preise sehr schnell fallen, und zwar weit unter das angestrebte Referenzpreisniveau. Das Sicherheitsnetz „Intervention“ gibt es dann nicht mehr. Die einzige Möglichkeit, dem Preisverfall entgegenzuwirken, besteht dann kurzfristig in der privaten Lagerhaltung und mittelfristig in einer Reduzierung der Quote.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Rechtsstatus der Referenzpreis für Rüben auf der landwirtschaftlichen Erzeugerstufe haben soll. Wenn der Preis für die Landwirte einklagbar sein soll, müsste zum einen genau definiert werden, worauf er bezogen wird. Zum anderen müssten die Fabriken durch die Quotenpolitik der EU in die Lage versetzt werden, am Binnenmarkt eine Zuckerverwertung zu erzielen, die ihnen eine Auszahlung des angestrebten Rübenpreises auch tatsächlich ermöglicht.

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

Die subventionierten Exporte sind durch das WTO-Abkommen begrenzt. Eine Fortführung der EU-Zuckermarktordnung hat darauf keinen Einfluss.

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

Die Ausgleichsmaßnahmen tragen erheblich zur Milderung der Einkommenseinbußen und der Anpassungslasten bei. Die Größenordnung von 60 % entspricht dem, was im Luxemburger Beschluss für Milch vereinbart wurde, bleibt allerdings deutlich hinter den Ausgleichsleistungen der 90er Jahre zurück.

Zur Einordnung der 60 % ist auch darauf hinzuweisen, dass sich dieser Prozentsatz nur auf die Komponente „Preissenkung“ bezieht. Eine zusätzliche Einkommensminderung erfahren die Zuckerrübenbauern durch die Quotensenkung (Reduzierung der Anbaumöglichkeit für die immer noch lukrativste Frucht). Hierfür sieht der Reformvorschlag der EU keine Kompensation vor. Allerdings ergibt sich in Deutschland eine gewisse Kompensation dadurch, dass die Zuckerrübenflächen durch das Regionalmodell zunächst in den Genuss der einheitlichen Flächenprämien kommen. Der Nettoeffekt fällt von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich aus, insgesamt ergibt sich jedoch eine deutliche Unterkompensation (siehe auch Antwort zu Frage I.1.a).

Durch die Ausgleichsmaßnahmen für Zucker wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die EU an ihre Budgetgrenze stößt und aus Gründen der „finanziellen Disziplin“ das gesamte Prämienniveau senken muss. Bisher kostete die Administration der Zuckermarktordnung (inkl. Re-Export des AKP-Zuckers) rund 850 Mio. EUR (abhängig von der Differenz zwischen EU- und Weltmarktpreis), künftig werden für die zusätzlichen Flächenprämien ca. 1,36 Mrd. EUR veranschlagt. Die zusätzliche Belastung des EU-Budgets kann noch deutlich höher liegen, wenn die EU zur Kompensation der Verluste, die ihre Reform in den AKP-Ländern bzw. den am wenigsten entwickelten Ländern (least developed countries; LDC) auslöst, ihren Entwicklungshilfe-Etat aufstockt.

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

Das ist letztlich eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit, die nicht wissenschaftlich, sondern nur politisch zu beantworten ist.

Die Modellberechnungen der FAL zeigen, dass die Zuckerrübenanbauer zum Teil deutliche Einkommenseinbußen erleiden, wenn die Ausgleichszahlungen durch Anwendung des Regionalmodells vollständig abgeschmolzen werden. Insofern ist die betriebsindividuelle Prämie für eine gewisse Übergangszeit als gerechtfertigt anzusehen, wenn man die Rübenerzeuger mit den anderen Landwirten gleichstellen will, die bei den bisherigen Reformschritten einen Preisbruch zu verkraften hatten. Langfristig ist es aber konsequent, auch diese Kompensationszahlung in das Regionalmodell einfließen zu lassen (siehe auch Antwort zu Frage II.4).

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

Die finanzielle Entlastung der privaten Haushalte ist schwer abzuschätzen. Sie hängt davon ab, welcher Anteil der Erzeugerpreisreduzierung beim Verbraucher ankommt. Geht man davon aus, dass normaler Haushaltszucker um ca. 30 % (entsprechend ca. 30 Cent pro Kilogramm) billiger wird, dann wird der einzelne Verbraucher um ca. 1,80 €/Jahr entlastet. Hinzu kommt eine Entlastung beim Kauf von zuckerhaltigen Produkten, in denen in Deutschland ca. 29 kg Zucker/Kopf verbraucht werden. Da schwer einzuschätzen ist, in welchem Umfang diese Preisreduzierung an den Verbraucher weitergegeben wird (vgl. auch Frage I d), ist eine Annahme über die Entlastung der Haushalte bei diesen Produkten kaum zu beantworten.

## **II. Drittländer**

**Welche Auswirkungen haben die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Zucker liefernden Drittländer? Differenzieren Sie bitte nach der Konkurrenzfähigkeit der verschiedenen Lieferländer!**

**1. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der Vorschläge auf die Einkommen und die Beschäftigung in diesen Ländern sowie auf die Leistungsbilanzen dieser Länder, auch im Vergleich zu anderen Optionen von Status quo bis hin zu vollständiger Liberalisierung?**

Die Absenkung des Preisniveaus auf dem Zuckermarkt der EU schmälert die Exporterlöse jener Länder, die (a) bisher im Rahmen des AKP-Abkommens einen präferenziellen Zugang zum EU-Markt hatten und/oder (b) künftig im Rahmen des EBA-Abkommens einen präferenziellen Zugang zum EU-Markt bekommen sollen. Zur Frage, wie sich die reduzierten Exporterlöse innerhalb der Länder auf Einkommen und Beschäftigung auswirken, liegen der FAL keine Informationen vor.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Einnahmen der LDC und der AKP-Länder entsprechend der Reduzierung des EU-Preises zurückgehen. Diese Verluste können durch Lieferungen in andere Länder nicht ausgeglichen werden, da der Weltmarktpreis auch weiterhin weit unterhalb des EU-Preises liegen wird, auch wenn die EU in Zukunft geringere Mengen exportieren wird. Ein dauerhaft niedriger Weltmarktpreis ist vor allem deshalb zu erwarten,



weil die Elastizität des Zuckerangebots Brasiliens als sehr groß einzuschätzen ist. Brasilien hat zum einen die Möglichkeit, das bisher für die Kraftstoffherstellung eingesetzte Zuckerrohr in die Zuckerproduktion umzulenken, zum anderen kann es leicht große Ackerflächen zusätzlich mit Zuckerrohr bepflanzen. Die hohe Preiselastizität Brasiliens führt dazu, dass die Preissteigerungen auf dem Weltmarkt nur sehr gering ausfallen werden.

In Brasilien und einigen anderen Ländern, die bisher nicht über einen Präferenzzugang in die EU verfügen, löst die beabsichtigte Reform der Zuckermarktpolitik tendenziell positive Einkommens- und Beschäftigungseffekte aus.

Die genannten Wirkungen würden sich bei einer vollständigen Liberalisierung noch deutlich verstärken.

Bei einer Fortsetzung des Status quo (d. h. Verzicht auf die Zuckermarktreform, ansonsten Beibehaltung aller Regelungen) würden die Wirkungen kurzfristig nicht eintreten. Mittel- und langfristig führt jedoch das EBA-Abkommen zu einer Destabilisierung der Situation, weil die Unternehmen in den Exportländern ihren Präferenzzugang zur EU dazu nutzen werden, immer mehr Zuckerrohr anzubauen und Zucker zu exportieren. Auch Karusselgeschäfte dergestalt, dass die LDC nur als Drehscheibe für Weltmarktzucker genutzt werden, sind nicht ausgeschlossen.

Diese Mechanismen führen früher oder später zum Kollaps der Zuckermarktordnung der EU. Wie der Presse zu entnehmen ist, haben viele Exportländer dies inzwischen erkannt. Mit einem unregelmäßigen Exportwachstum würden sie sich den Ast absägen, auf dem sie sitzen. Ein einzelnes Land kann diesen Mechanismus nicht stoppen, da freiwillige individuelle Zurückhaltung nur dazu führt, dass ein anderes Land die Lücke besetzt.

Daher werden die Länder, die über einen Präferenzzugang in die EU verfügen, immer stärker zu einer umfassenden Mengenregulierung des gesamten Weltzuckermarktes tendieren. Ihr Interesse richtet sich dabei (a) auf einen möglichst hohen Binnenmarktpreis der EU und (b) auf eine möglichst geringe Eigenversorgung der EU.

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

Die Interessen der verschiedenen Ländergruppen wurden im Grundsatz bereits in der letzten Antwort dargelegt. Für eine konkrete Folgenabschätzung ist natürlich von größter Bedeutung, **welche Länder bei welchem Preisniveau** aus der Zuckerproduktion aussteigen bzw. die Zuckerproduktion ausdehnen.

Zu dieser Frage macht die EU-Kommission (2003) folgende Angaben:

- Bangladesch, Kongo D.R., Jamaika und Madagaskar stellen bereits bei einem Weltmarktpreisniveau von **650 EUR/t** Weißzucker ihre Zuckerproduktion ein.
- Burkina Faso, Tansania, Elfenbeinküste und Mauritius folgen bei **550 EUR/t**,
- Kuba, Kongo Br. und Guayana bei **475 EUR/t**,
- Malawi, Senegal, Swasiland, Belize und Fidschi, aber auch die unter das Balkanabkommen fallenden Länder, bei **400 EUR/t**,
- während Brasilien, Äthiopien, Mozambique, Sudan, Sambia und Zimbabwe erst bei **250 EUR/t** (oder darunter) aus der Produktion aussteigen.

In einer weiteren Publikation nennt die EU-Kommission folgende Produktionskosten (inkl. Transport zum Seehafen):

- **800 – 950 EUR/t:** Jamaika, Barbados
- **600 – 800 EUR/t:** Madagaskar, Trinidad, St Kitts
- **500 – 600 EUR/t:** Mauritius, Burkina Faso
- **400 – 500 EUR/t:** Fidschi, Tansania, Kongo, Kuba
- **300 – 400 EUR/t:** Sudan, Malawi, Mozambique, Indien
- **200 – 300 EUR/t:** Äthiopien, Brasilien

Diese Zahlen bezüglich der Gleichgewichtspreise (breakeven prices) bzw. Produktionskosten stammen unseres Wissens im Wesentlichen aus einer Studie der britischen Consulting **LMC International**, die praktisch unveröffentlicht blieb; die Studie kann nur zu dem immens hohen Preis von 24.000 UK £ erworben werden und ist damit für öffentlich finanzierte Forschungseinrichtungen wie die FAL unerschwinglich. Eine wissenschaftliche Überprüfung von Datengrundlagen, Methoden etc. fand deshalb bisher nicht statt.

Eine Veröffentlichung der Studie wäre nicht zuletzt deshalb wichtig, weil die **Ergebnisse zumindest auf den ersten Blick wenig plausibel** erscheinen.

- Zeddies/Zimmermann (2003) haben in ihren internationalen Vergleichen verschiedene Zuckerrohrstandorte untersucht und sind dabei zu dem Ergebnis gelangt, dass Brasilien Zucker zu Vollkosten von unter 150 EUR/t produziert, während die Vollkosten an allen anderen von ihnen untersuchten Zuckerrohrstandorten der südlichen Hemisphäre (Südafrika, Indien, Thailand, Australien) bei Vollkosten um 200 EUR/t liegen. Selbst für das Hochlohnland USA, wo der Zuckerrohranbau politisch gestützt wird und unter schwierigen Standortbedingungen stattfindet, beziffern Zeddies/Zimmermann (2003) die Vollkosten auf „nur“ 400 EUR/t. Bei diesem Befund ist es zumindest auf den ersten Blick unplausibel, wenn die Kommission die Ausstiegsschwelle für zahlreiche Zuckerrohrstandorte der südlichen Hemisphäre auf weit über 500 Euro beziffert. Der von der Kommission vorgebrachte Verweis auf hohe Inlandtransportkosten in einigen Ländern kann die enormen Kostenunterschiede nur zu einem Teil erklären.
- Auch die Erfahrungen, die im International Farm Comparison Network (IFCN) bei Ölsaaten und bei Milch mit der Kalkulation von Produktionskosten in Entwicklungsländern gemacht worden sind, lassen die LMC-Ergebnisse als wenig plausibel erscheinen (Parkhomenko 2004, Hemme et al. 2004). Eine nähere Analyse der LMC-Ergebnisse sowie der zugrunde liegenden Daten und Methoden ist leider nicht möglich, weil die Studie den wissenschaftlichen Einrichtungen praktisch nicht zugänglich ist.

All dies ist um so bemerkenswerter, als **die genannten Ausstiegsschwellen** für die einzelnen Länder der **Dreh- und Angelpunkt für den Kommissionsvorschlag** sind. Durch die Senkung des EU-Marktpreises auf unter 450 EUR/t, so die Philosophie des Kommissionsvorschlages, werden viele Länder aus der Produktion aussteigen, so dass der präferenzielle Import (AKP, LDC) in die EU auf niedrigem Niveau verharrt und somit weiterhin ein Großteil des internen Zuckerverbrauchs der EU durch den heimischen Zuckerrübenanbau gedeckt werden kann. Sollte sich herausstellen, dass die LMC-Zahlen zu den Produktionskosten nicht stimmen, dann kann die Rechnung der Kommission nicht aufgehen. Der Präferenzimport auf Zuckerrohrbasis wird dann trotz der Senkung des EU-Binnenmarktpreises immer weiter zunehmen, so dass die heimische Zuckerrübenproduktion über kurz oder lang zum Erliegen kommt.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Bedeutung der Zahlen für die künftige Politikgestaltung ist es unverständlich, dass

- (a) die LMC-Studie den Mitgliedsländern und ihrer Ressortforschung nicht zur Verfügung gestellt wurde und
- (b) die Ressortforschung nicht in die Lage versetzt wurde, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Zuckerwirtschaft mit Hilfe des International Farm Comparison Network (IFCN) zu erforschen.

Im Milchsektor, wo das IFCN seit 7 Jahren kontinuierlich aufgebaut wird, können die Folgen einer weltweiten Liberalisierung mittlerweile wesentlich besser eingeschätzt werden als das derzeit bei Zucker der Fall zu sein scheint. Ohne eine agrarökonomische Forschung, die empirisch und international ausgerichtet ist, steuert Europa **im Blindflug in die Globalisierung** und läuft Gefahr, durch unsachgemäße Politikentscheidungen viele Millionen Euro Steuermitel in den Sand zu setzen.

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?*

siehe Antwort zu III.4

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 ggf. weiter entwickelt werden, damit sie eine positive und nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume in Lieferländern stärkt?*

Die FAL kann zu dieser Frage keine empirischen Befunde aus eigener Forschung beitragen.

Es gehört jedoch zum allgemein anerkannten Grundlagenwissen der Ökonomie, dass die Agrarhandelspolitik nicht das optimale Instrument zur Förderung der Entwicklung ländlicher Räume in den Entwicklungsländern darstellt. Grundsätzlich ist sinnvoller, dass sich der Staat die Preisbildung dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlässt, damit die Akteure in allen Teilen der Welt mit unverzerrten Knappheitssignalen konfrontiert werden. Entwicklungspolitik sollte dann als Hilfe zur Selbsthilfe gestaltet werden, indem die Entwicklungsländer beim Aufbau geeigneter Strukturen unterstützt werden (Bildung, Infrastruktur, etc.).

Von diesem allgemeinen Grundsatz bis zur praktischen Politik ist es jedoch ein weiter Weg. In der praktischen Politik besteht keinerlei Automatismus zwischen der Reduzierung der Exporterlöse der LDC (als Folge der EU-Reform) und einem verstärkten entwicklungspolitischen Engagement der EU zugunsten der betroffenen LDC. Angesichts der Budgetprobleme in der EU, die ja durch die Reform der Zuckermarktordnung noch verstärkt würden, ist es auch fraglich, ob eine mittelbare Wirkung entsteht (Aufstockung des Entwicklungshilfeeinsatzes zugunsten jener LDC, die von der Reform der EU-Zuckermarktordnung betroffen wären).

Daher kann es als Ausdruck politischen Realitätssinns interpretiert werden, wenn die Entwicklungsländer die Fortsetzung einer eigentlich suboptimalen Entwicklungspolitik fordern. Es sind aber auch andere Interpretationen möglich, beispielsweise solche, die eine mögliche Verquickung wirtschaftlicher Interessen von politischen Machthabern und Zuckerproduzenten in den Entwicklungsländern in den Mittelpunkt rücken.

Der Blick nach vorn zeigt, dass die EU-Zuckermarktordnung in Verbindung mit dem EBA-Abkommen eine Entwicklung heraufbeschwört, die dem Ziel einer nachhaltigen ökonomischen Entwicklung der LDC zuwiderläuft. Folgendes Szenario ist zu befürchten:

- Einige LDC bauen in den kommenden Jahren erhebliche Kapazitäten zur Zuckerrohrerzeugung und –verarbeitung auf, die allein auf den Präferenz-Export in die EU ausgerichtet sind.
- Nach einigen Jahren schreitet die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik auch im Zuckerbereich voran mit der Folge, dass die Zuckermarktordnung der EU (weitgehend) abgebaut wird.
- Trotz dieser Liberalisierung bleibt der Weltmarktpreis infolge der sehr hohen Angebotselastizität Brasiliens auf einem niedrigen Niveau (siehe Antwort auf Frage II.1).
- Damit erweisen sich die mittlerweile geschaffenen Strukturen in der Zuckerwirtschaft der LDC als nicht mehr wettbewerbsfähig, weil der attraktive EU-Markt weggebrochen ist und der Weltmarkt durch wenige starke Exporteure bedient wird.

In diesem Szenario würde sich also nach einigen Jahren herausstellen, dass die LDC durch die Kombination von EU-Zuckermarktordnung und EBA-Abkommen auf die falsche Fährte gelockt worden sind. Aus entwicklungspolitischer Sicht ergibt sich daraus die Konsequenz, dass eine (vorübergehende) Fortsetzung der Hochpreispolitik der EU unbedingt mit einer Mengengrenzung der LDC-Zuckerexporte in die EU verknüpft werden sollte.

**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?**

Ob diese Strategie machbar ist, kann von hier aus nicht eingeschätzt werden. Ob sie sinnvoll ist, hängt primär von den politischen Zielen ab.

Wenn der Erhalt der Zuckerrübenenerzeugung in der EU kein eigenständiges politisches Ziel ist oder im Gesamtkatalog aller politischen Ziele gering bewertet wird, sollte ein möglichst geradliniger Weg in die Liberalisierung angestrebt werden. Dann sollten auch keine Vorfestlegungen über eine sektorspezifische Ausrichtung der Entwicklungshilfe erfolgen (z. B. Alkoholproduktion).

Wenn der Erhalt der Zuckerrübenenerzeugung in Deutschland als eigenständiges politisches Ziel aufgefasst wird und im Gesamtkatalog aller politischen Ziele relativ hoch bewertet wird, dann können solche Verhandlungen durchaus sinnvoll sein. Sie sind allerdings nur zielführend, wenn sie auf eine multilaterale Mengenregulierung bei Zucker hinauslaufen, denn bilaterale Beschränkungen würden durch Angebotsausdehnung von Drittländern unterlaufen. Eine Vorfestlegung darüber, welche sektorspezifische Ausrichtung in den Entwicklungsländern an die Stelle der Zuckerproduktion treten sollte, ist aber auch in dieser Variante nicht sinnvoll.

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

Die international vergleichende Analyse von Sozial- und Umweltstandards und ihrer Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit ist ein zentrales Anliegen des International Farm Comparison Network (IFCN).

Da dieses für den Bereich „Ackerbau“ noch nicht entwickelt werden konnte (siehe Antwort zu II.2), lässt sich die hier gestellte Frage derzeit nicht beantworten.

**7. *Wie beurteilen Sie den Vorschlag der LDC zu der EBA-Initiative der EU („Everything but arms“), der darauf hinausläuft, zumindest für eine Übergangszeit den LDC Marktzugangspräferenzen einzuräumen?***

Siehe Antworten zu II.2 und II.4

**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)?***

Falls mit dem nicht mehr existenten „Preisauffangnetz“ die künftige Situation in der EU gemeint ist (Abschaffung der Intervention), lautet die Antwort:

Je mehr Entwicklungsländer von der Möglichkeit zu Swap-Geschäften Gebrauch machen, desto größer wird die Gefahr, dass der Binnenmarktpreis der EU unter den angestrebten Mindestpreis rutscht. Dem kann nur durch Quotenkürzung oder inferiore Verwertung des Zuckers (Bioenergie) begegnet werden, was aber jeweils mit Einkommensverlusten für die Zuckerrübenherzeuger verbunden wäre.

### **III. Zu einzelnen Elementen der Vorschläge:**

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

Bereits die gegenwärtige Zuckermarktordnung steht in keinem grundsätzlichen Widerspruch zu den geltenden WTO-Regelungen. Der Streit, der derzeit in den beiden WTO-Panels ausgetragen wird, bezieht sich auf zwei Elemente der Zuckermarktordnung, die relativ einfach angepasst werden können:

- Wenn der Re-Export von AKP-Zucker untersagt wird, müssen die Quoten reduziert werden. Das wird durch den Reformvorschlag abgedeckt (siehe Antwort zu IV.1).
- Wenn der Export von C-Zucker untersagt wird, muss der Aspekt „C-Zucker“ aus dem Kommissionsentwurf entfernt werden, und stattdessen müssen die Aspekte „private Lagerhaltung“ und/oder „inferiore Verwertung im Binnenmarkt“ neu aufgenommen werden (siehe Antwort zu III.9).

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

Siehe Antwort zu I.6

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

Wenn der Export von C-Zucker unmöglich wird, kann ein privates Lagerhaltungssystem erforderlich werden, um z. B. bei einer überdurchschnittlich guten Ernte ein Absinken des Binnenmarktpreises unter den politisch erwünschten Zielpreis zu verhindern.

**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?***

Zur Bewertung der Ausgleichszahlungen siehe Antwort zu Frage I.8

Es entspricht der Logik des in Deutschland beschlossenen Entkopplungsmodells, dass auch jene Direktzahlungen, die durch die Zuckermarktreform ausgelöst werden, in das Kombimodell einbezogen werden. Demzufolge müssten die Zahlungen während einer Übergangsphase ausschließlich den Inhabern der Rübenquoten vorbehalten bleiben (Werterhöhung der Zahlungsansprüche), um nach Beendigung der Übergangsphase abgeschmolzen zu werden und in die allgemeine Flächenprämie einzufließen.

Zur Begründung ist aus wissenschaftlicher Sicht auf all jene Argumente zu verweisen, die im Vorfeld des Bundestagsbeschlusses über die deutsche Ausgestaltung der Entkopplung umfangreich ausgetauscht wurden und hier nicht noch einmal wiederholt werden müssen (ISERMEYER 2002 und 2003). Es zeichnet sich ab, dass sich im Laufe der Zeit immer mehr Mitgliedstaaten der EU diesen Argumenten anschließen und auf das Regionalmodell umsteigen werden, weil sich die Aufrechterhaltung von sehr ungleichen Prämien um so schwerer rechtfertigen lässt, je länger die Entkopplung zurückliegt.

Nachdem sich Deutschland gleich zu Beginn für ein Kombimodell entschieden hat, dass im Jahr 2013 in eine regional einheitliche Prämie je Hektar mündet, wäre ein dauerhafter Sonderweg für die Zuckerzahlungen politisch nicht vermittelbar. Die Milchproduzenten, deren Milchprämie ab 2009 zugunsten der Ackerbauregionen umverteilt wird, werden darauf dringen, dass die Zuckerprämie in gleicher Weise zugunsten der Grünlandregionen umverteilt wird.

Dass auch bei Zucker eine Übergangsperiode vereinbart wird, um soziale Härten zu vermeiden, ist selbstverständlich. Wie lange die Übergangsperiode dauern soll, muss politisch entschieden werden. Sollte sich der Beschluss über die Zuckermarktreform über das Jahr 2005 hinaus verzögern, könnte sich die Periode bis 2010 (Beginn der Abschmelzung) als zu gering erweisen. Andererseits spricht einiges dafür, ab 2013 regional einheitliche Flächenprämien zu haben. Hier könnte sich eine Lösung dergestalt anbieten, dass man bei Zucker auf ein dreijähriges Abschmelzen verzichtet und die Abschmelzung in einem einzigen Schritt im Jahr 2013 vornimmt. Wenn solch ein Schritt frühzeitig beschlossen wird, können sich alle Marktteilnehmer darauf einstellen, so dass es keines „Gleitflugs“ bedarf.

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

Der Vorschlag der EU eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ein derartiges Programm zu etablieren und hierfür eine Kofinanzierung durch die EU bereitzustellen.

Es ist allerdings unwahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten hiervon Gebrauch machen werden. Aus der Perspektive eines einzelnen Mitgliedstaates handelt es sich um ein wenig lukratives Geschäft, weil die angestrebte Marktentlastung der Zuckerwirtschaft der gesamten EU zugute kommt, während die Kosten zur Hälfte auf den vorpreschenden Mitgliedstaat entfallen. In dieser Situation wird „Abwarten“ zur dominanten Strategie.

Außerdem ist aus Sicht der Finanzminister einzuwenden, dass sich die Herauskaufaktion als "Fass ohne Boden" erweisen kann, wenn nämlich der Anstieg der präferenziellen Zuckerimporte trotz des abgesenkten Binnenmarktpreises nicht zum Stillstand kommt (siehe Antwort zu II.2).

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

Siehe Antworten zu Fragen I.4 und 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?**

Der Handel mit Produktionsquoten sollte nach den Gesetzen von Angebot und Nachfrage durchgeführt werden. Zu klären ist zum einen, ob die Landwirte und/oder die Zuckerfabriken als Käufer bzw. Verkäufer am Markt auftreten sollen, und zum anderen, ob Landwirte individuell aktiv werden können oder nur im Verbund mit allen anderen Lieferanten einer Fabrik. Bei diesen Fragen sind eigentumsrechtliche Vorgaben zu beachten, die sich möglicherweise zwischen den Mitgliedstaaten und zum Teil sogar innerhalb der Mitgliedstaaten unterscheiden.

Aus politökonomischer Sicht ist zu bedenken, dass Quotenpacht und Quotenkauf langfristig zu unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten der EU führen können. Wird die Arrondierung der Quote in der EU über den Verkauf von Quoten vollzogen, reduziert sich das Interesse am Erhalt einer Zuckermarktordnung auf eine geringere Zahl von Ländern, als wenn der Quotentransfer auf dem Pachtwege erfolgt.

Bezüglich der Meinung der Regierungen in jenen Mitgliedstaaten, in denen möglicherweise die Zuckerproduktion aufgegeben würde, liegen uns keine Informationen vor.

**8. Wie bewerten Sie in 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?**

Die Erhöhung der Isoglukosequote führt dazu, dass die Zuckerquote stärker gesenkt werden muss als es sonst der Fall wäre. Dies ist eine politische Entscheidung, deren Hintergründe nicht bekannt sind.

Bezüglich des C-Zuckers äußern zahlreiche Beobachter die Erwartung, dass die Europäische Union mit ihrem Einspruch gegen die WTO-Panelentscheidung keinen Erfolg haben wird. Dann stellt sich die Frage des C-Zucker-Systems nicht mehr.

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

Wenn der Export von C-Zucker entfällt, muss durch andere Maßnahmen dafür Sorge getragen werden, dass der Zielpreis trotz temporärer oder struktureller Überschüsse auf dem Binnenmarkt erreicht werden kann. Hierzu gibt es im Wesentlichen drei Möglichkeiten:

- (a) eine weitergehende Quotenkürzung, um die Wahrscheinlichkeit von Überschüssen zu verringern;
- (b) die Verpflichtung der Zucker verarbeitenden Unternehmen, eventuelle Überschüsse auf Lager zu nehmen und ins Folgejahr vorzutragen;
- (c) die Schaffung eines inferioreren Verwertungskanal für C-Zucker im Bereich „Bioenergie“.

#### 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. Müssten die Vorschläge zur Reform daraufhin angepasst werden und ggf. wie?**

Einem möglichen Verbot des Re-Exports von AKP-Zucker trägt der Kommissionsvorschlag durch die Quotenkürzung hinreichend Rechnung. Eine unmittelbare Anpassung des Kommissionsvorschlags ist nicht erforderlich.

In den kommenden Jahren werden jedoch die stark ansteigenden Importe aus den LDC und die ebenfalls ansteigenden Importe vom Balkan für zusätzlichen Marktdruck in der EU sorgen. Außerdem ist damit zu rechnen, dass der nächste WTO-Abschluss die noch bestehenden Möglichkeiten zum subventionierten Export des überschüssigen Zuckers weitgehend eliminieren werden. Fasst man die Mengenwirkungen zusammen, die aus allen vier Politikänderungen resultieren (AKP-Zucker, LDC-Zucker, Balkan-Zucker, Erstattungen), so wird erkennbar, dass die von der Kommission vorgeschlagene Quotenkürzung um 16 % mittel- und langfristig bei weitem nicht ausreichen wird. Die mittel- und langfristig erforderliche Quotensenkung dürfte eher in der Größenordnung von 30 % liegen, unter Umständen sogar noch höher.

Ein mögliches Verbot des Exports von C-Zucker würde zu einer Änderung des Kommissionsvorschlags führen, da dieser bisher noch die Möglichkeit des C-Zucker-Exports vorsieht. Zu den möglichen Lösungsstrategien siehe Antwort auf Frage III.9

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

Da nach dem endgültigen Schiedsspruch nicht viel Anpassungszeit verbleibt, ist es sicher sinnvoll, dass die Beratungen über mögliche Konsequenzen schon vor dem Schiedsspruch intensiv geführt werden.



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

Für einen zügigen WTO-Abschluss ist es wichtig, dass alle Verhandlungspartner die generellen Modalitäten der Uruguay-Runde akzeptieren (Konzentration auf die drei Felder Außenschutz, Binnenstützung, Exportsubventionen) und keine neuen Felder eröffnen, in denen erst zeitraubende Beratungen über mögliche Messkonzepte abgehalten werden müssen. Die Verhandlungen können sich dann auf die konkreten Abbauraten in den drei genannten Feldern konzentrieren.

Es ist nicht erkennbar, dass die Zuckermarktordnung einem WTO-Abschluss in besonderer Weise entgegensteht:

- Auf der **Importseite** ist die Marktöffnung bereits teilweise realisiert, stärker jedenfalls als bei einigen anderen Agrarprodukten. Eine Kürzung der Zollsätze würde wahrscheinlich zur einer Absenkung des Marktpreises in der EU führen, der derzeit bei 725 EUR/t liegt. Wahrscheinlich wäre auch eine Absenkung des Interventionspreises (derzeit 632 EUR/t) erforderlich. Wie stark dieser Preis gesenkt werden müsste, hängt vom Ausgang der Verhandlungen ab. Prinzipielle Probleme sind hier nicht zu erkennen.
- Auf der **Exportseite** gibt es bei Zucker Exporterstattungen, die zum Teil vom Steuerzahler (Re-Export des AKP-Zuckeräquivalents) und zum Teil durch die Zuckerwirtschaft finanziert werden. Hier gilt für die Zuckerwirtschaft genauso wie für andere Branchen der europäischen Agrarwirtschaft, dass man sich auf eine schrittweise Abschaffung der Exporterstattungen einstellen muss. Dem trägt die vorgesehene Quotenkürzung bei Zucker bereits teilweise Rechnung, möglicherweise werden nach einigen Jahren aber noch weitere Kürzungen fällig.
- Für die **Binnenstützung** gilt, dass die Direktzahlungen vollkommen entkoppelt sind. Hier sind ebenfalls keine grundsätzlichen Probleme erkennbar.

Auch wenn es vielleicht überrascht klingen mag: **Für die Zuckerwirtschaft** bedeutet die laufende WTO-Runde inzwischen **eher eine Chance als eine Bedrohung**. Das bisher festgefügte System der Zuckerpolitik ist durch die jüngsten politischen Ereignisse (AKP-Panel, C-Panel, EBA, Balkan, Isoglukose, Mercosur, ...) regelrecht „sturmreif geschossen“. Mit den bereits gefassten Beschlüssen wurde ein weitreichender **Erosionsprozess** für die europäische Zuckerwirtschaft auf den Weg gebracht:

- AKP-Panel und C-Zucker-Panel werden voraussichtlich dazu führen, dass die EU-Produktion deutlich zurückgefahren werden muss.
- Das EBA-Abkommen und das Balkan-Abkommen werden im Laufe der Jahre zu einem erheblichen Anstieg der Zuckerimporte in die EU führen.
- Jene AKP-Länder, die nicht durch das EBA-Abkommen begünstigt sind, werden ebenfalls steigende Importquoten verlangen.
- Die EU wird sich auch künftig gezwungen sehen, in Verhandlungen mit internationalen Handelspartnern (z. B. Mercosur) bzw. anderen Interessengruppen (z. B. Isoglukose) hier und da weitere Zugeständnisse zu machen.
- Die „normalen“ WTO-Verhandlungen führen, sofern kein Sonderstatus für Zucker erwirkt wird, zum Wegfall der Exporterstattungen und zu einer weiteren Öffnung des Importfensters.

- Diese Ereignisse mögen bei singulärer Betrachtung jeweils verkraftbar erscheinen, doch führen sie in der Summe dazu, dass innerhalb eines Jahrzehnts die Zuckerrübenproduktion in der EU um ca. 50 % reduziert werden muss.
- Eine Arrondierung des Zuckerrübenanbaues auf wenige Anbaugebiete in wenigen Mitgliedstaaten der EU wird somit unausweichlich.
- Das führt im weiteren Verlauf dazu, dass die politische Unterstützung für die EU-Zuckermarktordnung auf EU-Ebene abbröckelt. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wird es keine Zuckerproduzenten mehr geben, so dass hier die Argumente der Zuckerverbraucher überwiegen. Außerdem wird auch von Seiten der europäischen Landwirte immer stärker kritisiert werden, dass der Großteil der Stützung Nicht-Europäern zugute kommt.

Am Ende dieser Wirkungskette steht dann – nach vielleicht einem weiteren Jahrzehnt – das endgültige Aus der Zuckermarktordnung, und damit wahrscheinlich auch **das endgültige Aus für den Zuckerrübenanbau in Europa** (siehe hierzu auch die Antwort zu V.2).

Diese Perspektive ist für jene **LDC- und AKP-Länder**, die bisher über einen Präferenzzugang in die EU verfügten, nur in den ersten Jahren erfreulich. Sobald der Erosionsprozess dazu führt, dass die EU-Zuckermarktordnung kippt und der Zuckerpreis in der EU auf das Weltmarktniveau sinkt, verlieren diese Länder ihre Deviseneinnahmen aus dem Europa-Geschäft. Hinzu kommt, dass viele der Länder dann feststellen werden, dass sie zwischenzeitlich einen Wirtschaftszweig aufgebaut haben, der zu Weltmarktkonditionen nicht wettbewerbsfähig ist. Ursache hierfür ist die hohe Angebotselastizität in Brasilien (siehe Antwort zu II.1).

Die Perspektive einer kollabierenden Zuckermarktordnung ist wahrscheinlich auch für die **Zuckerwirtschaft in den USA** wenig attraktiv. Auch dieser Sektor ist hochgradig vom Außenschutz abhängig; ihm würde bei einem Fall der EU-Zuckerwirtschaft der wichtigste Bündnispartner abhanden kommen.

#### **Was kann die EU in dieser Situation tun?**

Das Kalkül der EU-Kommission, den Erosionsprozess durch eine Senkung des Binnenmarktpreises auf 421 EUR/t zum Stillstand bringen zu können, wird wahrscheinlich nicht aufgehen (siehe Antwort zu II.2). In eine Neuverhandlung des EBA-Abkommens einzusteigen dürfte der EU-Kommission schwer fallen, nachdem sie das Abkommen gegenüber der weltweiten Öffentlichkeit hoch gepriesen hat. Bilaterale Selbstbeschränkungsabkommen mit einzelnen Ländern bringen wenig, da zu erwarten ist, dass jede geschaffene Lücke sofort von einem anderen Anbieter genutzt wird.

Vor diesem Hintergrund bietet wahrscheinlich **ein neuer WTO-Abschluss** am ehesten die Chance, den geschilderten Erosionsprozess aufzuhalten. Dazu müsste der Weltzuckermarkt mittels einer multilateralen Quotierung (Tariff Rate Quotas) umfassend und allseits verbindlich reguliert werden. Die Entwicklungsländer werden dem allerdings nur zustimmen, wenn ihnen wesentlich größere Exportmöglichkeiten in die EU zugestanden werden als das bisher der Fall ist.

## V. Status quo

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

Die Kosten für die Zuckermarktordnung der EU ohne Reform basieren hauptsächlich auf den Erstattungen für den Export einer den AKP-Importen adäquaten Menge. Sie sind abhängig von den Weltmarktpreisen, da die Exporterstattungen die Differenz zwischen EU-Preis und Weltmarktpreis abdecken. Die Haushaltsnettokosten beliefen sich in den Jahren 1998 bis 2000 auf durchschnittlich 820 Mio. € (Rechnungshof der EG). Sie dürften auch heute auf diesem Niveau liegen.

Für die nationalen Haushalte fallen lediglich Kosten zur Verwaltung der Marktordnung an, die jedoch (zum Teil?) durch die von der Zuckerwirtschaft aufgebrachtene Produktionsabgaben finanziert werden.

Die Belastung der privaten Haushalte wird allgemein errechnet aus dem Verbrauch multipliziert mit der Differenz aus EU-Preis und Weltmarktpreis. Der Rechnungshof der EG hat diese Kosten für die EU im Jahr 2000 auf ca. 6,5 Mrd. € beziffert, weist aber darauf hin, dass der Weltmarktpreis nicht wirklich als objektiver Faktor betrachtet werden kann. Das Problem besteht darin, abzuschätzen, wie hoch der Weltmarktpreis bei vollständiger Liberalisierung des Weltmarktes sein würde. Insofern ist diese Zahl nur als Größenordnung zu verstehen. Nach diesen Berechnungen würde auf die deutschen Verbraucher ein Betrag von ca. 1,5 Mrd. € entfallen.

### 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 bewerten?*

Der **Paradigmenwechsel** lässt sich folgendermaßen charakterisieren:

- (1) Die europäische Agrarwirtschaft wird durch Senkung der Stützpreise schrittweise an den globalen Wettbewerb herangeführt mit dem Ziel, sich dort (vor allem bei der Versorgung des EU-Marktes) letztlich durch eigene Wettbewerbskraft behaupten zu können.
- (2) Der Staat zieht sich aus der Beeinflussung der Märkte zurück und entkoppelt alle Transferzahlungen von der Produktion, damit sich die Landwirte mit ihren Produktionsentscheidungen primär an Marktsignalen orientieren können.
- (3) Staatliche Zahlungen werden stärker an die Erfüllung öffentlicher Leistungen der Landwirtschaft gekoppelt, so dass der Aspekt der Einkommensstützung schrittweise in den Hintergrund tritt.

Es steht außer Zweifel, dass der von der EU-Kommission vorgelegte Reformvorschlag für die Zuckermarktordnung insoweit **konsequent** ist, als die Kernelemente der „neuen Agrarpolitik“ (Stützpreissenkungen; entkoppelte Transferzahlungen) auf den Zuckerbereich übertragen werden.

Konsequenz ist jedoch kein Selbstzweck und auch kein geeignetes Kriterium zur Bewertung einer Politik.

Für die **Bewertung** der Politik ist es **wichtig, die Folgen der Politik abzuschätzen**, und zwar nicht nur die kurzfristigen, sondern möglichst auch die langfristigen Folgen. In dieser Hinsicht **führt die „neue Agrarpolitik“ bei Zucker zu einem ganz anderen Endergebnis als bei den meisten anderen Agrarprodukten**. Das muss im Folgenden kurz erläutert werden:

- Die derzeitigen Reformschritte stellen nicht das Ende der Reformen der EU-Agrarpolitik dar. Es entspricht dem oben skizzierten Paradigma, dass die weiteren Reformschritte auf eine Annäherung der Stützpreise an das Weltmarktniveau hinauslaufen, so dass eine schrittweise Senkung der Zollsätze erfolgen kann.
- Die meisten Produktionszweige der deutschen Landwirtschaft haben eine gute Chance, auch in solch einem liberalisierten Umfeld langfristig wettbewerbsfähig zu agieren. Das gilt selbst für die Problembranchen Milch und Rindfleisch, wobei hier allerdings ein gewisser Rückgang des Selbstversorgungsgrades wahrscheinlich ist.
- Vor diesem Hintergrund ist der oben skizzierte Paradigmenwechsel bei diesen Produktionszweigen sinnvoll, weil er den Strukturwandel vorantreibt und die Landwirtschaft gleichermaßen zwingt und befähigt, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Wenn sich die Liberalisierung im Agrarbereich „auf breiter Front“ langfristig nicht verhindern lässt, ist die **Strategie „fit werden für den Weltmarkt“** für die meisten Produktionszweige der deutschen Landwirtschaft die einzige Möglichkeit, die eigene Existenz langfristig zu sichern.
- Bei Zucker führt diese Strategie aber wahrscheinlich ins „Nichts“, was letztlich darauf zurückzuführen ist, dass (a) die Welt nur relativ wenig Süße benötigt, d. h. in einem Freihandelszenario nur wenige Produktionsstandorte zur Deckung des Weltbedarfs erforderlich sind, und (b) die Süße durch so unterschiedliche Pflanzen wie Zuckerrüben, Zuckerrohr und Mais erzeugt werden kann, die sich in ihren Produktionskosten deutlich unterscheiden. Konkret:
  - Brasilien kann Zucker zu Produktionskosten erzeugen, die nur halb so hoch sind wie in der EU (bezüglich der Belastbarkeit der Kostenangaben siehe Antwort zu II.2).
  - Brasilien kann seine Zuckererzeugung zu fast konstanten Grenzkosten verdreifachen oder vervierfachen, indem (a) das derzeit für Kraftstofferzeugung verwendete Zuckerrohr in die Zuckerproduktion geleitet wird und die Autos dort wieder mit rein fossilen Kraftstoffen fahren und (b) die Zuckerrohrfläche verdoppelt wird, was in den Zuckerrohrgebieten noch leicht möglich erscheint und kein Ausweichen auf weit entlegene Inlandsstandorte erfordert. Auf diese Weise könnte Brasilien die gesamte Zuckerrübenproduktion der Welt (Schwerpunkte sind EU, USA, Ukraine, Russland) durch brasilianischen Rohrzucker ersetzen.

Mit anderen Worten: **Freihandel bei Zucker bedeutet das Ende der Zuckerrübe, die Strategie „fit für den Weltmarkt“ funktioniert hier nicht.**

Welche Schlussfolgerungen die Politiker hieraus ziehen, ist in der bisherigen Diskussion über die Zuckermarktordnung noch nicht deutlich geworden. Die Wissenschaft kann der Politik diese Aufgabe nicht abnehmen, sondern nur auf die jeweiligen Konsequenzen hinweisen.

Die Politik sollte, bevor sie konkrete Reformmaßnahmen beschließt, zunächst einmal eine **Grundsatzentscheidung über das langfristige politische Ziel** treffen. Nach den bisherigen Ausführungen gibt es hier wohl nur zwei Alternativen, und je nachdem, welche Alternative gewählt wird, sind unterschiedliche Maßnahmen zu empfehlen.

- **Alternative 1:** Die Politik entschließt sich dazu, langfristig auch bei Zucker die allgemein anerkannten Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zum Tragen kommen zu lassen,

und hält deshalb ein gesondertes „zuckerpolitisches Ziel“ für die EU nicht für gerechtfertigt.

Bei diesem Ziel wäre es konsequent, eine Strategie der **kontrollierten Abwicklung der europäischen Zuckerwirtschaft** zu entwickeln und umzusetzen. Unter diesem Aspekt müsste die vorgeschlagene Zuckermarktordnung sicher noch einmal gründlich überdacht und gegebenenfalls ganz anders ausgerichtet werden. Außerdem wäre es für die Planungen aller Beteiligten wichtig, dass die Politik das **Ausstiegsziel klar benennt** und keine unerfüllbaren Hoffnungen im Raum stehen lässt.

- **Alternative 2:** Die Politik entschließt sich dazu, eine weitgehende Selbstversorgung mit Zucker zu einem eigenständigen politischen Ziel der EU zu erheben.

Bei diesem Ziel wäre es konsequent, die politische Kraft zunächst vorrangig in die **Aushandlung einer multilateralen Mengenregulierung auf WTO-Ebene** zu stecken. Die Chancen, dieses Ziel zu erreichen, stehen nicht schlecht, weil mit den USA und vielen Entwicklungsländern wichtige **Bündnispartner** mit ins Boot geholt werden können. Aller Voraussicht nach wird es dazu aber erforderlich sein, den Entwicklungsländern wesentlich größere Importmengen zuzugestehen als das bisher der Fall ist. Das wiederum erfordert längerfristig eine deutlich **stärkere Reduzierung der EU-Quote**, als dies im bisherigen Reformvorschlag der EU vorgesehen ist. Demgegenüber könnte **auf die Preissenkungen zunächst verzichtet** werden, denn dem Argument, man müsse den wirtschaftlichen Anreiz zur fortwährenden Steigerung der LDC-Exporte in die EU reduzieren, wird ja mit einer Einigung auf eine multilaterale Mengenregulierung die Grundlage entzogen.

**Längerfristig** wird eine **Preissenkung** aber auch bei dieser Alternative **sinnvoll** sein. Die deutsche Zuckerbranche kann sich als dynamischer, innovativer Wirtschaftszweig auf Dauer nur dann entwickeln, wenn sie zwar einerseits vor dem unmittelbaren Wettbewerb mit dem Zuckerrohr geschützt ist, andererseits im Rahmen dieses „Grundschutzes“ aber möglichst nah an den Märkten agieren kann und möglichst gering durch politisch überhöhte Rübenpreise belastet wird. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Arrondierung der Zuckerwirtschaft auf wenige Standorte der EU längerfristig unumgänglich, um die Wettbewerbsfähigkeit der verbleibenden Unternehmen zu verbessern.

**Kurzfristig** muss jedoch bei der Alternative 2 höchste Priorität auf das Schmieden einer politischen **Allianz mit den LDC** (und möglicherweise den USA) gelegt werden, denn wenn dies nicht gelingt, steht die Existenz der gesamten europäischen Zuckerwirtschaft auf dem Spiel. Ob für das Schmieden der Allianz das voreilige Absenken des EU-Binnenmarktpreises sinnvoll ist, sollte unter dem Aspekt der Verhandlungsführung noch einmal sorgfältig durchdacht werden. Für die einstweilige Beibehaltung hoher Preise spricht, dass die EU den LDC möglicherweise bei den **Mengen** größere Zugeständnisse abhandeln kann, wenn sie ihnen bei den **Preisen** günstigere Konditionen anbietet. So könnte sie z. B. anbieten, die jetzt erwogenen Preissenkungen auf der Zeitachse um einige Jahre nach hinten zu schieben und dann in einem längeren Gleitflug vorzunehmen.

**Fazit:** Der Reformvorschlag der EU-Kommission ist zwar im Sinne des agrarpolitischen Paradigmenwechsels konsequent. Er ist aber nicht überzeugend, denn er gibt eine Richtung vor („fit für den Weltmarkt“), die bei Zucker – anders als bei den meisten anderen Agrarprodukten – nicht bis zum Ende durchzuhalten sein wird. Die Politik sollte daher zunächst entscheiden, ob sie in der EU überhaupt ein eigenständiges zuckerpolitisches Ziel verfolgen will oder nicht, und sie sollte dann einen Reformvorschlag einfordern, der konsequent auf das politische Ziel ausgerichtet ist.

## VI. Bioethanolmarkt

Die Ökonomik nachwachsender Rohstoffe kann in der FAL aufgrund von Stellenstreichungen nicht bearbeitet werden. In den agrarökonomischen Instituten der deutschen Universitäten erfolgt ebenfalls keine kontinuierliche Bearbeitung dieses Forschungsfeldes.

Dies ist ein merkwürdiger Befund, wenn man bedenkt,

- dass die deutschen Steuerzahler Jahr für Jahr viele Millionen Euro zur Förderung der nachwachsenden Rohstoffe aufwenden müssen und bezweifelt werden kann, dass dies gegenwärtig in optimaler Form geschieht,
- dass noch niemand systematisch untersucht hat, ob Deutschland bei fortschreitender Liberalisierung überhaupt Standortvorteile bei Energiepflanzen hat (im Vergleich zu anderen Erdteilen) oder sich vielleicht besser auf die Erzeugung von Nahrungsmitteln spezialisieren sollte.

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

1. *Halten Sie einen außenzollgeschützten EU-Markt für Bioethanol für sinnvoll und machbar, auch unter dem Gesichtspunkt der notwendigen WTO-Konformität?*
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?*
3. *Wie hoch schätzen Sie das Marktpotential für Bioethanol in Deutschland und der Europäischen Union ein und welchen Anbauäquivalenten für Zuckerrüben entspräche dieses?*
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?*
5. *Wie stufen Sie die Umsetzungsmöglichkeit eines solchen langfristigen Szenarios ein?*



Bonn, 16. September 2004

**Stellungnahme der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker  
zu den Vorschlägen der Kommission für eine Reform der  
Zuckermarktordnung vom 14. Juli 2004**

**1. Vorbemerkung**

Die EU-Kommission hat am 14. Juli 2004 ein ehrgeiziges Paket zur Reform des gemeinsamen Zuckermarktes vorgelegt, das die seit 1968 bewährte Zuckermarktordnung erheblichen Veränderungen unterwerfen soll und das sowohl für die europäische Zuckerwirtschaft als auch für zahlreiche Entwicklungsländer mit erheblichen Konsequenzen verbunden ist.

In ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament geht die Kommission grundsätzlich von der Notwendigkeit zur Fortsetzung eines Quotensystems aus. Die Zuckerwirtschaft begrüßt diesen Ansatz, der die einzige praktikable Möglichkeit ist, die verschiedenen Mengenströme (Erzeugung von Zucker in der EU, Isoglukose, Inulinsirup, Lieferungen aus den AKP- und LDC-Staaten, Lieferungen vom Balkan) in einem vernünftigen Verhältnis zu halten und damit ein auskömmliches und kostendeckendes Erlösniveau für alle Beteiligten zu gewährleisten.

Die Zuckerwirtschaft ist sich bewusst, dass eine Anpassung der Zuckermarktordnung (ZMO) an veränderte Rahmenbedingungen aufgrund externer Faktoren bzw. internationaler Verpflichtungen der EU notwendig ist. Sie ist bereit, an diesen Anpassungen bzw. Reformen konstruktiv mitzuarbeiten.

Ziel der Anpassungsmaßnahmen muss es sein, eine nachhaltige Zuckererzeugung in Europa im Interesse der Zuckerrübenanbauer und der Beschäftigten im Zuckerssektor und seinen vor- und nachgelagerten Bereichen sicherzustellen. Parallel dazu gilt es, den internationalen Verpflichtungen im Rahmen der WTO und insbesondere den Interessen der Entwicklungsländer, mit denen verschiedene Präferenzabkommen bestehen, umfassend gerecht zu werden (AKP/LDC). Reformmaßnahmen nur um einer Reform willen werden von der Zuckerwirtschaft entschieden abgelehnt.

53113 BONN • AM HOFGARTEN 8 • 53015 BONN • POSTFACH 2545  
TELEFON: 0228/2285-115 • TELEFAX 0228/2285-102  
E-Mail: langendorf@zuckerverbaende.de

Anpassungsbedarf resultiert in erster Linie aus den künftigen WTO-Verpflichtungen und den zu erwartenden Zuckereinfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern im Rahmen der Alles außer Waffen-Initiative. Ferner könnte ein erheblicher Reformbedarf aus dem derzeit laufenden Zuckerpanel entstehen, das Brasilien, Australien und Thailand gegen den Export von C-Zucker und den Reexport von AKP-Zucker in Gang gesetzt haben.

Nachdem zum jetzigen Zeitpunkt weder Art und Umfang der künftigen WTO-Verpflichtungen noch das endgültige Ergebnis des Panels bekannt sind, besteht kein Anlass für übereilte Reformmaßnahmen. Eine sachgerechte Reform kann vielmehr erst dann erfolgen, wenn konkrete Verpflichtungen vorliegen. Jede vorschnelle Reform verschärft die zu erwartenden negativen Effekte auf die Einkommens- und Beschäftigungssituation des Sektors und führt zu einer höheren Belastung der öffentlichen Haushalte durch vorzeitig notwendig werdende Ausgleichsmaßnahmen.

Der von der Kommission vorgelegte Reformvorschlag wird den von ihr selbst gesetzten Zielen nicht gerecht: Weder erlaubt er den Erhalt einer nachhaltigen Rüben- und Zuckererzeugung in der EU noch gibt er den am wenigsten entwickelten Ländern eine wirkliche Chance für den Aufbau einer leistungsfähigen Zuckerwirtschaft. Den AKP-Staaten nimmt er gleichzeitig einen erheblichen Teil der bisherigen Garantien und gefährdet die dortige Zuckerproduktion in hohem Umfang.

## **2. *Beginn und Dauer der Reformperiode***

Die Laufzeit der derzeitigen ZMO wurde vom Ministerrat auf fünf Jahre bis zum 30.6.2006 festgelegt.

Die Kommission schlägt eine Verkürzung der laufenden ZMO-Periode um ein Jahr vor. Die vorgeschlagene Reform soll in zwei Stufen (1. Stufe: 2005/06 und 2006/07; 2. Stufe 2007/08) umgesetzt werden; bereits 2008 sollen weitere Reformschritte beschlossen werden.

*Position der Zuckerwirtschaft:*

- a) Die Verkürzung der laufenden Marktordnungsperiode würde einen groben Vertrauensbruch darstellen. Weder externe noch interne Faktoren erfordern ein Vorziehen.
- b) Der vorgeschlagene Anpassungszeitraum von nur 3 Jahren ist zu kurz; er ist weder mit dem zu erwartenden Zeitraum für die Umsetzung der kommenden WTO-Verpflichtungen kompatibel, noch erlaubt er eine geordnete Abwicklung der im Zuge einer grundlegenden Reform notwendig werdenden Strukturanpassungen.



- c) Der in Aussicht gestellte weitere Review bereits im Jahr 2008 nimmt der Zuckerwirtschaft in der EU, den Beschäftigten und den betroffenen Entwicklungsländern ab sofort jede auch nur mittelfristige Planungssicherheit.

*Forderung der Zuckerwirtschaft:*

- a) Beginn der Umsetzung von Reformmaßnahmen frühestens ab Juli 2006.
- b) Dauer der nächsten Marktordnungsperiode in Abhängigkeit von den WTO-Verpflichtungen, jedoch mindestens bis Ende 2012.
- c) Umsetzung der zu beschließenden Reformmaßnahmen stufenweise über den gesamten Zeitraum der neuen Marktordnungsperiode bzw. in Abhängigkeit von WTO.

### **3. Reduzierung der Rüben- und Zuckerpreise**

Die Kommission schlägt vor, die Rüben- und Zuckerpreise in der ersten Reformstufe um 25 bzw. 20 % zu reduzieren. Die Preissenkung in der zweiten Reformstufe (2007/08) soll gegenüber heute in der Summe zu einer Preissenkung um 37 % bei Zuckerrüben und um 33 % bei Zucker führen. Gleichzeitig sollen die Mindestpreisgarantien für die AKP-Länder und ebenso für die LDC um 37 % gesenkt werden.

Die Preissenkung für Zuckerrüben soll zu 60 % durch eine Ausgleichszahlung kompensiert werden.

*Position der Zuckerwirtschaft:*

- a) Sofern weiterhin das Ziel der Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Zuckererzeugung und Zuckerwirtschaft in der EU verfolgt wird, stellt eine reine Preispolitik aufgrund der Besonderheiten des Weltzuckermarktes kein geeignetes Instrument zur Steuerung des Angebots dar. Preispolitische Ansätze, die dazu dienen sollen, zahlreichen Drittländern den Anreiz einer Belieferung des europäischen Marktes zu nehmen, führen zu erheblichen Einkommens- und Produktionseinbrüchen für die heimischen Erzeuger ebenso wie für die Produzenten in zahlreichen Entwicklungsländern. Eine derartige Politik käme nahezu ausschließlich dem absoluten low-cost-Produzenten Brasilien zugute.
- b) Die Kommission verfolgt mit ihrem Vorschlag ganz offensichtlich diesen falschen Ansatz. Nicht nur die europäischen Rüben- und Zuckererzeuger lehnen diesen Weg ab, auch die AKP- und LDC-Staaten haben sich gegen eine derartige preisorientierte Zuckerpolitik ausgesprochen. Die LDC sind bereit, ihre Lieferungen bis zum Jahr 2019 in ein Mengenmanagement einzubringen, um damit die garantierten Zuckerpreise in der EU auf einem auch für sie kostendeckenden Niveau zu halten. Studien, u. a. von der GTZ, belegen, dass die Kosten in zahlrei-

chen Entwicklungsländern erheblich über den von der Kommission vorgeschlagenen neuen Mindestpreisen liegen.

Dies gilt in gleicher Weise für die Kosten der Rüben- und Zuckererzeugung in der EU.

- c) Die von der Kommission befürwortete Fortsetzung der Quotenregelung macht dann, wenn sie um die Lieferungen aus den LDC ergänzt wird, eine Preissenkung im vorgeschlagenen, extremen Umfang nicht erforderlich.
- d) Damit ist der einzige externe Einflussfaktor für die Höhe des gemeinschaftlichen Preisniveaus in den kommenden WTO-Verpflichtungen zu sehen. Insbesondere die Verpflichtungen zur Reduzierung des Außenschutzes werden damit bestimmend für die neue Höhe der innergemeinschaftlichen Preise. Es ist gegenwärtig sehr wahrscheinlich, dass Zucker im Rahmen der Doha-Runde als sensibles Produkt eingestuft wird und damit eine Reduzierung des Außenschutzes erfährt, die nur eine begrenzte Reduzierung der Mindestpreise in der EU erfordert.
- e) Die Begrenzung der Preisreduzierungen auf das unumgängliche Mindestmaß liegt auch im Interesse der öffentlichen Haushalte.

*Forderung der Zuckerwirtschaft:*

- a) Fortsetzung einer Preispolitik, die den Erzeugern in der EU und in den Entwicklungsländern auch weiterhin kostendeckende Erlöse und Planungssicherheit gewährleistet.
- b) Reduzierung des gemeinschaftlichen Preisniveaus nur in dem Umfang und zu den Zeitpunkten, in dem dies durch externe Faktoren tatsächlich erforderlich wird. Deshalb flexible Gestaltung der ersten Stufe der Preissenkung entsprechend den WTO-Notwendigkeiten und Rücknahme der vorgeschlagenen zweiten Preissenkung.

#### **4. Reduzierung der Zuckerquoten/Reform der Quotenregelung**

Die Kommission schlägt vor, die Zuckerquoten in vier Schritten um insgesamt 2,8 Mio. t bzw. um 16 % zu kürzen. Im ersten Jahr der Reform soll die Kürzung 1,3 Mio. t betragen, in den drei darauf folgenden Jahren soll die Quote jeweils um weitere 500 000 t gekürzt werden.

Gleichzeitig soll die Quotenregelung dahingehend modifiziert werden, dass die Differenzierung in A- und B-Quoten entfällt und die Quoten über Ländergrenzen hinweg transferiert werden können.

Die Quoten für Isoglukose sollen dagegen um 300 000 t, d.h. um rund 59 %, angehoben werden.

Hinsichtlich der Einfuhren aus den LDC erfolgte kein Vorschlag zur Einbeziehung in die Mengenregelung.

*Position der Zuckerwirtschaft:*

- a) Die Zuckerquote für die EU-Produzenten sollte sich auch künftig am Gemeinschaftsverbrauch orientieren. Es sollte auch künftig im Interesse der Gesellschaft sein, ihren Bedarf an Nahrungsmitteln selbst zu decken.
- b) Bei einer kapitalintensiven Schwerindustrie, wie dies die Zuckerindustrie zweifellos ist, ist keine schnelle Anpassung der heimischen Erzeugung an Versorgungsengpässe möglich. Damit erhöht jede Reduzierung von Produktionskapazitäten die Abhängigkeit von Dritten. Je größer die negative Wirkung aus Preissenkungen und dauerhaften Quotenkürzungen ausfällt, desto größer ist die wirtschaftliche Notwendigkeit zur Reduzierung der Produktionskapazitäten in der EU.
- c) Im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungen ist ein weiterer Abbau der so genannten gestützten Exporte wahrscheinlich. Die Zuckerwirtschaft der EU hat ihren Anteil an den Exporten auf den Weltmarkt in den letzten Jahren erheblich reduziert, und sie ist bereit, ihre gestützten Exporte in dem Maße weiter zurückzuführen, in dem auch sämtliche anderen Zuckererzeuger ihre direkten und indirekten Maßnahmen zur Stützung ihrer Exporte verringern bzw. einstellen.
- d) Der Reexport von Zucker aus den AKP-Staaten muss auch in Zukunft möglich sein. Die Ausfuhrerstattungen für diesen Zucker können nicht in erster Linie als Exportstützung gesehen werden, sondern sie sind vor allem ein entwicklungspolitisches Instrument. Die Lasten aus dieser Abnahmeverpflichtung der EU können ebenso wenig wie die Verpflichtungen aus dem Alles außer Waffen-Abkommen ausschließlich den heimischen Produzenten auferlegt werden.
- e) Die vorgeschlagene größere Flexibilität der Quotenregelung ist sinnvoll. Sie kann allerdings nur dann akzeptiert werden, wenn die dadurch möglichen Skaleneffekte nicht aufgrund der Handhabung des jeweiligen Wettbewerbsrechts nur in einigen Mitgliedstaaten zum Tragen kommen.
- f) Die vorgeschlagene Anhebung der Isoglukosequoten um 300 000 t bzw. um 59 % stellt bei gleichzeitiger Kürzung der Zuckerquoten um 16 % eine nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung dar.
- g) Der Kommissionsvorschlag lässt jeglichen Ansatz zur Einbeziehung der LDC-Lieferungen in das Mengenmanagement der ZMO, wie dies von den LDC selbst gefordert wird, vermissen.
- h) Die vorgeschlagene Einrichtung einer Einfuhrquote für den Westbalkan ist dringend notwendig.

*Forderung der Zuckerwirtschaft:*

- a) Festsetzung der neuen Zuckerquoten auf eine Größenordnung, die dem EU-Verbrauch entspricht, d.h. Kürzung um insgesamt 1,3 Mio. t bzw. um 7,5 % auf 16,1 Mio. t. Umsetzung dieser Quotenkürzung entsprechend den künftigen WTO-Verpflichtungen zur Reduzierung der gestützten Exporte. Keine Akzeptanz der zusätzlich vorgeschlagenen Quotenreduzierung um weitere insgesamt 1,5 Mio. t.

Einbeziehung der Isoglukosequoten in das Kürzungsprogramm (um ebenfalls 16 %).

Anreize für Quotenrückgabe und Quotenstilllegungsprogramm so festsetzen, dass wettbewerbsstärkere Standorte nicht geschwächt werden.

- b) Akzeptanz der vorgeschlagenen Zusammenlegung von A- und B-Quoten, ebenso wie Akzeptanz des vorgeschlagenen einheitlichen linearen Schlüssels für Quotenkürzungen.
- c) Zustimmung zur künftig möglichen Quotenmobilität.
- d) Einbindung aller Präferenzeinfuhren (LDC, AKP, Balkan) in das Mengenmanagement der ZMO. Da sich daraus insbesondere durch LDC die Notwendigkeit einer zusätzlichen Quotenreduzierung ergeben könnte, sollte sich diese Einfuhrmenge auf eine Größenordnung beschränken, die sich an den bisherigen Nettoexporten dieser Ländergruppe orientiert. Dies verhindert gleichzeitig eine einseitige Ausrichtung der Erzeugung dieser Länder auf Zuckerrohr und Zucker und damit mögliche neue Versorgungsdefizite bei anderen Nahrungsmitteln.
- e) Die Kommission wird mit allem Nachdruck dazu aufgefordert, die Interessen der EU-Erzeuger und aller Beschäftigten im Zuckersektor sowie in den vor- und nachgelagerten Bereichen im Rahmen des laufenden WTO-Schiedsgerichtsverfahrens intensiv zu verteidigen und die Instrumente für eine Überprüfung des Schiedsspruchs durch die Berufungsinstanz aktiv und engagiert zu nutzen.
- f) Im Interesse von Strukturentwicklungen in den LDC sollte gleichzeitig geprüft werden, welche Möglichkeiten bestehen, die Erzeugung von Bioethanol in diesen Ländern als Beitrag zur heimischen Energieerzeugung und zur Entlastung der dortigen Handelsbilanzen zu fördern.

## **5. Ausgleichsmaßnahmen**

Die Kommission schlägt vor, den heimischen Rübenerzeugern einen Ausgleich von 60 % der entstehenden Erlöseinbußen zu gewähren. Sie sieht dafür einen jährlichen Gesamtbetrag von 1,35 Mrd. Euro vor. Gleichzeitig schlägt sie die Möglichkeit des Rückkaufs von dann stillzulegenden Zuckerquoten durch die Mitgliedstaaten vor. Die

Zuckerindustrie soll für diesen Quotenrückkauf mit einmalig 250 Euro je t produzierter Zuckerquote entschädigt werden. Die EU will sich an diesen Kosten mit 50 % beteiligen.

In den vorgenannten 1,350 Mrd. Euro sind nicht enthalten die Kosten für den nationalen Quotenrückkauf und für die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen für die AKP-Staaten.

Für die aus der Quotenkürzung um 16 % insgesamt entstehenden Erlöseinbußen ist lediglich für die Landwirtschaft ein Teilausgleich vorgesehen, und zwar insofern, als die Ausgleichszahlungen auf der Erzeugung in der Referenzperiode von 2000 bis 2002 basieren sollen.

Eine Beteiligung der EU bzw. der Mitgliedstaaten an Ausgleichsmaßnahmen für die Beschäftigten, die von Quotenkürzungen, Quotentransfers und Quotenstilllegungen betroffen sind, ist nicht vorgesehen.

Die Gestaltung des Ausgleichs für die Landwirtschaft liegt in der Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates.

*Position der Zuckerwirtschaft:*

- a) Die Tatsache, dass die Kommission Ausgleichsmaßnahmen für notwendig erachtet, ist grundsätzlich anzuerkennen. Diskussionsbedarf gibt es allerdings sowohl hinsichtlich des Umfangs dieser Ausgleichsmaßnahmen als auch der Ausgestaltung.
- b) Die nationale Zuständigkeit für die Durchführung des Ausgleichs darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.
- c) Im Interesse einer umfassenden Bewertung des Reformansatzes muss die Kommission die voraussichtlichen jährlichen Gesamtkosten des Reformpaketes auf den Tisch legen.

*Forderung der Zuckerwirtschaft:*

- a) Vollständiger Ausgleich der durch die Reduzierung der Mindestpreise und Quoten verursachten Erlöseinbußen für die Zuckerrübenanbauer.
- b) Dauerhaft betriebsbezogene Ausgestaltung der Ausgleichsmaßnahmen, d.h. keine Einbindung dieser Ausgleichsleistungen in das Regionalmodell (zur Verhinderung von innergemeinschaftlichen Wettbewerbsverzerrungen).
- c) Korrekte Bewertung eines Quotenrückkaufs durch die Mitgliedstaaten.

- d) Die vorgeschlagene, nicht fakultative Quotenkürzung in mehreren Stufen von insgesamt 2,8 Mio. t ist viel zu hoch und erfolgt zum falschen Zeitpunkt Sie bedingt ebenso Struktur Anpassungen wie die freiwillige Rückgabe von Quoten. Insofern ist auch diese Quotenrückführung und der daraus für die Zuckerindustrie entstehende wirtschaftliche Schaden entsprechend auszugleichen, zumal sie durch einseitige politische Entscheidungen der EU (im Rahmen der EBA-Initiative bzw. im Rahmen des Abkommens mit dem Westbalkan) verursacht ist.

6. ***Abschaffung der Intervention/Ersatz des Interventionspreises durch einen Referenzpreis/Einführung eines Preisberichtssystems/Private Lagerhaltung/Übertragung von Überschüssen***

Der Kommissionsvorschlag sieht eine Abschaffung der Intervention und die Einführung eines Referenzpreises vor, der den Interventionspreis ersetzen soll. Der Referenzpreis soll dazu dienen, den Rübenmindestpreis, die Auslösungsschwelle für die private Lagerhaltung, das Niveau des Außenschutzes und den Garantiepreis für die Präferenzeinfuhren zu bestimmen. Ferner soll ein System zur Preisberichterstattung für den EU-Markt eingerichtet werden.

Das Marktgleichgewicht soll künftig durch eine Regelung zur privaten Lagerhaltung und durch eine Übertragung von Überschussmengen auf das folgende Wirtschaftsjahr erreicht werden. Die private Lagerhaltung soll ausgelöst werden, sobald der Marktpreis unter den Referenzpreis fällt. Die Kommission wird im Wege einer Ausschreibung die Möglichkeit eröffnen, Zuckermengen aus dem Markt zu nehmen.

*Position der Zuckerwirtschaft:*

- a) Mit der Abschaffung der Interventionsregelung und der Einführung einer privaten Lagerhaltung zur Marktstabilisierung sowie einer verpflichtenden Übertragungsregelung bürdet die Kommission sämtliche negativen Mengen- und Preiskonsequenzen aus den verschiedenen Präferenzabkommen ausschließlich den europäischen Zuckerrüben- und Zuckererzeugern auf. Sie entzieht sich damit vollständig ihrer Verantwortung für die wirtschaftlichen Konsequenzen der von ihr eingegangenen internationalen Verpflichtungen.
- b) Mit ihrer Verpflichtung zur Zahlung von Rübenmindestpreisen und zur Abnahme einer bestimmten Menge von Zuckerrüben im Rahmen der Quotenregelung übernimmt die Zuckerindustrie quasi eine hoheitliche Aufgabe. Die Möglichkeit zur Intervention für die gesamte im Rahmen der Quote erzeugte Zuckermenge ist dabei eine unverzichtbare Garantie sowohl für die Zuckerproduzenten als auch für die Rübenerzeuger.
- c) Eine Abschaffung der Intervention nimmt diese Garantie, so dass die Verpflichtung zur Zahlung von Rübenmindestpreisen mit erheblichen wirtschaftlichen Risiken zugunsten Dritter und zu Lasten der Zuckerindustrie verbunden ist.

- d) Der Referenzpreis stellt weder eine Mindestlös- noch eine Abnahmegarantie für Quotenzucker dar und ist deshalb kein adäquater Ersatz.
- e) Die private Lagerhaltung im Wege einer Ausschreibung ist nicht geeignet, dem Referenzpreis den Charakter eines Mindestpreises zu geben, sie kann vielmehr zu einem zusätzlichen Preisdruck führen. Bei einer fehlenden Begrenzung der präferentiellen Einfuhren kann diese Lagerhaltung relativ rasch unübersehbare Dimensionen annehmen, die keine Stabilisierung des Marktpreises auf einem ausreichenden Niveau erlauben.
- f) Sofern der Referenzpreis tatsächlich der Ableitung der Rübenmindestpreise dienen soll und keine Interventionsmöglichkeit besteht, muss die private Lagerhaltung bereits bei einer Schwelle ausgelöst werden, die deutlich über dem Referenzpreis liegt und die den Marktpreis zuverlässig über dem Referenzpreis hält.
- g) Sinn und Zweck der einzurichtenden Preisberichterstattung wurden von der Kommission nicht in einem Umfang dargelegt, der eine qualifizierte Kommentierung erlaubt. Es bleibt völlig unklar, auf welchen Stufen die Preisberichterstattung erfolgen soll und welche Aufgaben ein derartiges System hat.
- h) Das vorgeschlagene Übertragungsinstrument unterscheidet sich erheblich von dem bisherigen. Bei der derzeit praktizierten Übertragung liegt die Entscheidung über eine Übertragung und deren Höhe (bis zu 20 % der A-Quote) ausschließlich bei der Zuckerindustrie, sofern diese Möglichkeit in den vertraglichen Vereinbarungen mit den Rübenlieferanten vorgesehen ist. Es handelt sich also um eine unternehmerische Entscheidung.

Die jetzt vorgeschlagene Übertragung erfolgt dagegen durch Beschluss der Kommission und nimmt damit ein Stück Entscheidungsfreiheit. Da die Übertragung nach der vorgeschlagenen Konzeption der neuen ZMO in der Praxis das alleinige Ventil zur Steuerung des gesamten Angebots (private Lagerhaltung ist fakultativ) sein wird, wird die Höhe der Übertragung im Wesentlichen von den Einfuhren bestimmt. Damit sind die europäischen Erzeuger das einzig variable Element im Rahmen der verschiedenen Angebotsströme. Sie haben somit die ausschließliche Last aus den verschiedenen Präferenzabkommen und –einfuhren zu tragen.

*Forderung der Zuckerwirtschaft:*

- a) Mitverantwortung der EU für die Wirkung der Präferenzabkommen und der von ihr eingegangenen internationalen Verpflichtungen auf den Binnenmarkt der EU.
- b) Beibehaltung der bisherigen Interventionsregelungen und eines garantierten Interventionspreises und damit Einbindung der EU-Kommission in die Verantwortung für die Wirkungen der Präferenzabkommen. Verzicht auf ein privates Lagerhaltungsmodell.

- c) Beibehaltung einer freiwilligen Übertragungsregelung.
- d) Einbindung der Präferenzlieferungen in die Quotenregelung sowie in den Übertragungsmechanismus, d.h. Übertragungsverpflichtung auch für LDC, AKP und Balkan. Keine einseitige und ausschließliche Belastung der europäischen Produzenten.
- e) Erläuterung der Aufgaben eines Preisberichtssystems und exakte Beschreibung von dessen Aufbau und Funktionsweise.

### **7. Neuregelung für Chemiezucker**

Die Kommission möchte die Sonderregelung für die Erzeugung von Alkohol, Bioethanol und Hefe auf diejenigen Zuckermengen ausweiten, die von der Chemie- und Pharmaindustrie für Endprodukte mit hohem Zuckereinsatz verwendet werden. Die bisherige Produktionserstattungsregelung für Chemiezucker soll entfallen.

#### *Position der Zuckerwirtschaft:*

- a) Die vorgeschlagene Änderung der Regelung für Chemiezucker führt zur Notwendigkeit von zusätzlichen Quotenkürzungen, da der Bedarf der chemischen Industrie nicht mehr mit Quotenzucker gedeckt werden kann.
- b) Die chemische Industrie befürchtet durch die vorgeschlagene Neuregelung eine erhebliche Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

#### *Forderung der Zuckerwirtschaft:*

- a) Beibehaltung der bisherigen Regelung.
- b) Finanzierung der Produktionserstattungen durch die eingesparten Ausgaben für Exporterstattungen.

-----



**Gemeinsame Position des Deutschen Bauernverbandes und der  
Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker zu den Vorschlägen der Kommission für  
eine Reform der Zuckermarktordnung**

Die Zuckermarktordnung ist Existenzgrundlage für 375 000 landwirtschaftliche Betriebe, 230 Zuckerfabriken und rund 300 000 Beschäftigte im Zuckersektor der EU sowie seinen vor- und nachgelagerten Bereichen. Auch für zahlreiche Entwicklungsländer stellt die Zuckermarktordnung eine wichtige Existenzgrundlage dar.

Der Deutsche Bauernverband (DBV) und die Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ) stimmen mit der Kommission darin überein, dass internationale Verpflichtungen eine Anpassung der europäischen Zuckerpolitik an veränderte handelspolitische Rahmenbedingungen erforderlich machen. DBV und WVZ sind deshalb bereit, konstruktiv an notwendigen Reformmaßnahmen mitzuarbeiten.

Mit ihren Vorschlägen vom 14. Juli 2004 hat die EU-Kommission jedoch ein Reformpaket vorgelegt, das weit über die tatsächlichen Reformnotwendigkeiten hinaus geht und das sowohl für die europäische Zuckerwirtschaft als auch für viele AKP-Staaten mit unzumutbaren Folgen verbunden ist.

Die vorgeschlagenen Einschnitte in die Preis- und Mengengarantien der Zuckermarktordnung werden zu einem nicht verantwortbaren Rückgang der Zuckerrüben- und Zuckererzeugung führen. Der jetzt vorgelegte Bericht des WTO-Panels stellt zusätzlich die Erzeugung von mehr als 4 Mio. t Zucker in der EU in Frage. Insgesamt sind damit rund 40 % der europäischen Rüben- und Zuckererzeugung von gegenwärtig 20 Mio. t und viele Tausend Arbeitsplätze im ländlichen Raum extrem gefährdet.

Die Kommissionsvorschläge sind daher in dieser Form und Dimension nicht akzeptabel.

***Reformvorschläge der Kommission / Stellungnahme von DBV und WVZ***

***1. Beginn und Dauer der Reformperiode***

Die derzeitige Zuckermarktordnung ist bis zum 30. Juni 2006 befristet. Die Kommission schlägt eine Verkürzung um ein Jahr auf den 30. Juni 2005 vor. Bereits 2008 soll ein erneuter Review erfolgen.

Die von der Kommission vorgeschlagene Verkürzung der geltenden Marktordnung um ein Jahr ist ein grober Vertrauensbruch. Dafür besteht keine Notwendigkeit.

Die vorgeschlagene Laufzeit der neuen Marktordnung von nur drei Jahren ist weder mit der GAP-Reform, noch mit den Anpassungsmöglichkeiten der Wirtschaft zu vereinbaren.

Eine Reform kann frühestens ab dem Zuckerwirtschaftsjahr 2006/07 in Betracht kommen. Die Laufzeit der nächsten Zuckermarktordnung muss sich an den neuen WTO-Verpflichtungen orientieren und wegen der notwendigen Investitions- und Planungssicherheit mindestens bis Ende 2012 gehen.

Die Umsetzung der zu beschließenden Reformmaßnahmen darf nur stufenweise und in Abhängigkeit von den kommenden WTO-Verpflichtungen erfolgen. Andernfalls können Strukturbrüche nicht vermieden werden.

## **2. Reduzierung der Rüben- und Zuckerpreise**

Die Kommission schlägt vor, die Rübenpreise in der ersten, zwei Jahre dauernden Reformstufe, gegenüber dem heutigen Niveau um 25 % und in der zweiten Reformstufe um 37 % zu senken. Die Zuckerpreise sollen um 20 bzw. 33 % gesenkt werden. Die Mindestpreisgarantien für AKP-Zucker sollen ebenfalls eine Reduzierung um 37 % erfahren.

DBV und WVZ fordern die Fortsetzung einer Preispolitik, die den Erzeugern in der EU auch weiterhin kostendeckende Erlöse gewährleistet. Sie sind solidarisch mit den Produzenten der AKP-Länder, die einen solch weitgehenden Einschnitt in ihre Garantien ebenfalls ablehnen.

Die Reduzierung des gemeinschaftlichen Preisniveaus kann nur in dem Umfang und zu den Zeitpunkten erfolgen, in dem dies insbesondere durch neue WTO-Verpflichtungen erforderlich wird. Zur Vermeidung unnötiger Härten dürfen Preissenkungen nicht im Vorgriff vorgenommen werden, sondern müssen parallel zu WTO verlaufen. Die vorgeschlagene zweite Stufe der Preissenkung wird von DBV und WVZ in vollem Umfang abgelehnt.

Bei den WTO-Verhandlungen muss die besondere Situation des Weltmarktes berücksichtigt und ein ausreichender Außenschutz für Zucker durchgesetzt werden. Die Kommission wird deshalb aufgefordert, Zucker als sensibles Produkt zu benennen und sich für die Fortsetzung einer qualifizierten Schutzklausel einzusetzen.

## **3. Senkung der Zuckerquoten**

Die Kommission schlägt vor, die Zuckerquoten in vier Schritten um insgesamt 2,8 Mio. t bzw. um 16 % zu kürzen. Im ersten Reformjahr soll die Kürzung 1,3 Mio. t betragen, in den drei folgenden Jahren soll die Quote jeweils um weitere 500 000 t

gekürzt werden. Eine Einbeziehung der Zuckerlieferungen aus den am wenigsten entwickelten Ländern in die Mengenregelung ist von der Kommission nicht vorgesehen.

DBV und WVZ werten die beabsichtigte Fortsetzung der Mengenregelung durch Produktionsquoten grundsätzlich positiv. Im Interesse einer funktionierenden Zuckermarktordnung fordern sie die Kommission nachdrücklich auf, dem Wunsch der am wenigsten entwickelten Länder zu entsprechen und mit diesen Ländern über eine Einbeziehung ihrer Lieferungen in das Mengenmanagement der Marktordnung in Verhandlungen einzutreten.

Mit den eingegangenen Freihandelsabkommen und der Alles außer Waffen-Initiative hat die EU ihren Markt für Zuckereinfuhren aus zahlreichen Entwicklungsländern unbegrenzt geöffnet. Solange diese Einfuhren keiner Mengenregelung unterliegen, kann daraus eine erhebliche Überversorgung des europäischen Marktes mit einer sowohl für die EU-Erzeuger als auch für die Präferenzeinfuhren nicht akzeptablen negativen Erlös- und Absatzsituation entstehen.

Der Vorschlag der Kommission bürdet das Risiko aus dieser dringend regelungsbedürftigen Situation ausschließlich den europäischen Produzenten auf. Mit dem Ersatz des bisherigen Interventionssystems durch ein privates Lagerhaltungssystem entzieht sich die EU dabei gleichzeitig der Verantwortung für die wirtschaftlichen Konsequenzen der von ihr abgeschlossenen Freihandelsabkommen.

DBV und WVZ fordern die Kommission dazu auf, den bisherigen bewährten Mechanismus beizubehalten und damit im Falle von besonderen Marktsituationen, die von den heimischen Erzeugern nicht zu vertreten sind, sondern auf präferentiellen Einfuhren beruhen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden.

Eine Reduzierung der Produktionsquoten lehnen DBV und WVZ nicht grundsätzlich ab, solange sich die gekürzten Quoten für die heimischen Produzenten am Gemeinschaftsverbrauch ausrichten. Deshalb darf die Quotenkürzung nicht über 1,3 Mio. t hinausgehen. Zusammen mit den durch das WTO-Panel in Frage stehenden Erzeugungsmöglichkeiten von C-Zucker (ca. 3 Mio. t) hat bereits eine derartige Quotenreduzierung eine Verkürzung der europäischen Zuckerproduktion um mehr als 21 % zur Folge. Völlig unverständlich ist deshalb die Anhebung der Isoglucosequote um 300 000 t. Quotenkürzungen müssen auch für Isoglucose gelten.

DBV und WVZ fordern die Kommission mit allem Nachdruck dazu auf, die Interessen der EU-Erzeuger und aller Beschäftigten im Zuckersektor sowie in den vor- und nachgelagerten Bereichen im Rahmen des laufenden WTO-Schiedsgerichtsverfahrens intensiv zu verteidigen und die Instrumente für eine Überprüfung des Schiedsspruchs durch die Berufungsinstanz aktiv und engagiert zu nutzen.

#### **4. Ausgleichsmaßnahmen**

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, den Rübenerzeugern für die entstehenden Erlöseinbußen auf Basis der Referenzperiode 2000 bis 2002 einen Ausgleich von 60 % zu gewähren. Die Ausgestaltung dieses Ausgleichs soll in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen.

DBV und WVZ fordern eine Ausgleichsregelung, die den tatsächlichen Erlöseinbußen aus Preis- und Mengenkürzungen der Rübenbauer gerecht wird und bei diesen ankommt. Diese Ausgleichsregelung muss einen dauerhaften und betriebsindividuellen Ausgleich bis mindestens 2013 vorsehen.

Eine nach Mitgliedstaaten unterschiedlich gestaltete Ausgleichsregelung wird bei einer Marktordnung, die EU-einheitliche Zuckerrübenmindestpreise und einen einheitlichen Referenzpreis für Zucker vorsieht, nahezu zwangsläufig zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Ländern führen. DBV und WVZ halten daher eine gemeinschaftsweit einheitliche Ausgestaltung der Kompensationsmaßnahmen für unerlässlich.

Sie lehnen die vorgeschlagene Referenzperiode als Bemessungsgrundlage ab und fordern eine Regelung, die den Beginn der neuen Marktordnungsperiode als Referenzzeitpunkt definiert.

#### **5. Restrukturierungsmaßnahmen**

Die Kommission schlägt eine Förderregelung in Höhe von 250 EUR je aufzubehaltende Tonne Produktionsquote bzw. eine Übertragbarkeit von Quoten zwischen den Mitgliedstaaten vor. Diese Ausgleichsregelung soll jedoch nur für Quoten gelten, die über die vorgenannten 2,8 Mio. t hinaus freiwillig stillgelegt werden.

DBV und WVZ fordern, die Reform so zu gestalten, dass die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Zuckerwirtschaft durch Strukturverbesserung gesteigert werden kann. Die dazu notwendigen Anpassungsmaßnahmen müssen durch adäquate EU-Strukturanpassungshilfen und Instrumente begleitet werden. Der vorgeschlagene Fördersatz von 250 EUR ist völlig unzureichend. Es ist zu prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, insbesondere auch den weniger spezialisierten Erzeugern bzw. Regionen wirtschaftlich sinnvolle Anreize für eine beschleunigte Strukturanpassung zu schaffen.

Bonn, den 14. September 2004

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zur Reform der EU-Zuckermarktordnung am 8. November 2004 in Berlin

## InfoZentrum Zuckerverwender (IZZ): Schaffung vom Wettbewerb im Zuckersektor muss zentrales Ziel aller Reformbemühungen sein

---

Das *InfoZentrum Zuckerverwender* (IZZ) ist ein Zusammenschluss der Hersteller Alkoholfreier Getränke, der Süßwarenindustrie, der obst-, gemüse- und kartoffelverarbeitenden Industrie sowie der Großbäckereien in Deutschland. Die zuckerverarbeitende Wirtschaft in Deutschland bietet rund 400.000 Menschen Beschäftigung und erwirtschaftete im Jahr 2003 mit gut 40 Milliarden Euro etwa zwei Prozent des deutschen Bruttosozialproduktes. Diese Branchen verarbeiten etwa 80 Prozent des in Deutschland konsumierten Zuckers.

„Zucker ist für unsere Unternehmen einer der wichtigsten Rohstoffe. Wir als Verarbeitungsindustrien stehen mit unseren Produkten im globalen Wettbewerb. Beim Rohstoff Zucker sind wir seit Jahrzehnten mit einer planwirtschaftlichen Marktordnung und einem eklatanten Mangel an Wettbewerb konfrontiert“, so Dietrich Oetzel (Präsidiumsmitglied des Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie e. V.), der die zuckerverarbeitende Wirtschaft in dieser Öffentlichen Anhörung vertritt.

Die jetzige Zuckermarktordnung stellt die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft vor erhebliche Probleme. Überhöhte Rohstoffkosten für Zucker sind vor allem für exportorientierte Unternehmen ein gravierender Nachteil. Ein weiteres Festhalten an der Zuckermarktordnung wäre fatal: Die weitere Benachteiligung der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft würde zum Verlust von mehr Arbeitsplätzen in Deutschland führen als es in der gesamten Zuckerindustrie gibt. Dies gilt in besonderem Maße für die exportorientierten Unternehmen, denn der überhöhte Zuckerpreis und sinkende Exporterstattungen behindern die Exporte und erzeugen Druck zur Verlagerung von Standorten in Länder außerhalb der EU. Zahlreiche zuckerverarbeitende Unternehmen würden in den Bankrott getrieben, denn ohne die Erwirtschaftung von Exporterlösen kann die notwendige Auslastung in vielen Unternehmen nicht mehr erreicht werden. Mühsam aufgebaute Exportmärkte würden hierdurch zerstört.

Die zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft in Deutschland begrüßt die Pläne von EU-Agrarkommissar Fischler zur Reform der EU-Zuckermarktordnung als wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Weitere Reformschritte müssen jedoch zügig folgen, um Wettbewerb im Zuckersektor einzuführen, internationale Verpflichtungen erfüllen zu können und die Überproduktion einzudämmen.

Diese von EU-Kommissar Fischler angestrebten Ziele können nur zum Teil mit dem vorgestellten Eckpunktepapier erreicht werden.

Insbesondere ist die geplante Aufrechterhaltung des Quotensystems problematisch, weil es dabei bei den starren Marktstrukturen und einer deutlichen Überproduktion bleibt. Um die Zuckerproduktion an den am besten geeigneten Standorten der Gemeinschaft wettbewerbsfähig zu erhalten, muss das rigide Quotensystem auslaufen. Gleichzeitig muss der überhöhte Zuckerpreis mindestens um 40 Prozent gesenkt werden, um die zuckerverarbeitenden Unternehmen bei einem Wegfall der Exporterstattungen im internationalen Wettbewerb nicht zu benachteiligen. Eine Benachteiligung der exportierenden Wirtschaft ist zu erwarten, sollten die Exporterstattungen eingeschränkt werden, ohne einen Ausgleich durch eine ebenso hohe Preissenkung zu schaffen.

Deutschland wird bei Umsetzung der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zu den Profiteuren einer reformierten Zuckermarktordnung gehören. Neben Frankreich verfügt Deutschland über die besten Böden für den Rübenanbau, die deutsche Zuckerwirtschaft arbeitet hocheffizient. Durch die geplante grenzüberschreitende Handelbarkeit der Quote könnten Produktionsrechte aus anderen Staaten hinzugekauft werden. Dies ist vor allem für die deutsche Zuckerwirtschaft interessant, da hier der C-Zucker-Anteil sehr hoch ist. Durch die geplanten Ausgleichszahlungen in Höhe von 60 Prozent der Erlösminderungen, die Möglichkeit zum Anbau alternativer Kulturen und mit Zahlung der ab 2005 auch für Rübenflächen gezahlten Flächenprämie würden die Reformmaßnahmen für die Rübenbauern weitgehend einkommensneutral bleiben. Negative Auswirkungen auf die betroffenen Anbaugelände in Deutschland sind ebenfalls nicht zu erwarten.

In Deutschland gäbe es bei einer Reform der EU-Zuckermarktordnung nur Gewinner:

- Rübenbauer und Zuckerindustrie könnten durch Quotenhandel ihre lukrative Produktion ausbauen
- die zuckerverarbeitende Industrie bliebe wettbewerbsfähig und könnte ihre Arbeitsplätze in Deutschland sichern
- die Europäische Union könnte ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen und politischen Schaden abwenden
- Verbraucher würden deutlich entlastet
- wirtschaftliche Ineffizienzen würden beseitigt

Eine detaillierte Stellungnahme des *InfoZentrum Zuckerverwender* zum Eckpunktepapier der EU-Kommission sowie weitere Informationsmaterialien können im Internet unter [www.izz-info.de](http://www.izz-info.de) abgerufen werden.

**Synoptische Gegenüberstellung von Stellungnahmen von Verbänden/Organisationen, Bundesrat und Entwicklungsländern  
zur KOM-Mitteilung zur Reform der Zuckermarktordnung**

Bewertung durch Verbände/ Organisationen/ Bundesländer	Zeiträumen	Preise	Quotenkürzung	Quotenregime	Elemente Preisstützung	Kompensation (Rübenbauern/ Zuckerindustrie/ AKP)	Präferenzregelungen (AKP, LDC, Balkan)	Integration in die GAP	Finanzielle Auswirkung
<b>KOM</b>	ab 01.07.2005 bis 30.06.2009 Review in 2008	<b>Rüben</b> 1. Stufe ./: 25 % 2. Stufe ./: 37 %  <b>Zucker</b> 1. Stufe ./: 20 % 2. Stufe ./: 33 %  <b>Rohzucker:</b> ./: 37 %	Reduzierung der Quoten bis 2008/09 in vier Schritten um insg. 2,8 Mio. t (von 17,4 Mio. t auf 14,6 Mio. t)	Zusammenlegung A + B-Quoten, Quoten-transfer	Abschaffung des Interventionsystems, Einführung eines Referenzpreissystems für Zucker, Mindestpreise für Rüben, Beihilfe priv. Lagerhaltung, Übertragungsmöglichkeit auf das folgende WJ, Pro-Rata-Quotenkürzung statt Deklassierung	60 % für Rübenanbauer, 250 €/t Beihilfe für Zuckerindustrie. Aktionsplan für AKP (nicht beziffert) kein Ausgleich für LDC	Beibehaltung AKP-Quoten/unbegrenzter Zugang für LDC zum jeweils abgesenkten Preisniveau, Quoten für Westbalkan	ja	1,34 Mrd € für Direktzahlungen, 200 Mio. € für Exporterstattungen, Aktionsplan finanziert aus EEF, Mitfinanzierung der Beihilfen für die Zuckerindustrie (EU: 50 %, 75 % in Ziel -1-Regionen)
Wirtschaftliche Vereinigung Zucker (WVZ)  Deutscher Bauernverband (DBV)	Ablehnung eines frühen Reformbeginns (Vertrauensschutz), Laufzeit bis 2012, Review in 2008 zu früh	1. Preissenkung flexibel gestalten entsprechend WTO, Ablehnung der 2. Preissenkung	Akzeptanz einer Quotenherabsetzung um 1,3 Mio. t, Schaffung von Anreizen für freiwillige Rückgabe von Quoten	grundsätzliche Zustimmung	Beibehaltung des bisherigen Garantie/ Interventionensystems	- unzureichend für Rübenanbauer und Zuckerindustrie - Einheitliche Lösung in der EU	Zustimmung zur Beibehaltung der AKP-Quoten, kostendeckende Preise, quotierter Marktzugang für die LDC, Zustimmung zu Quoten für den Westbalkan	ja	KOM-Vorschlag erfordert höhere Ausgleichszahlungen als vorgeschlagen
Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG)	keine schnellen Festlegungen und frühzeitigen Weichenstellungen	Ablehnung von starken Preissenkungen, Zustimmung zu maßvollen Senkungen an einen wahrscheinlich niedrigeren Außenschutz in Verbindung mit stabilen Einfuhrgarantien für AKP und LDC (Quoten)	Maßvolle Anpassung des gegenwärtigen Systems	keine Festlegung	Keine Festlegung	Maßnahmen zur sozialen Abfederung im Falle eines Arbeitsplatzverlustes in Landwirtschaft und Zuckerindustrie	Fairer Ausgleich der Interessen der Beschäftigten in den LDC und der EU, kontrollierter, quotierter Marktzugang für die LDC unter Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards	keine Festlegung	keine Festlegung
Infozentrum Zuckerverwender (IZZ) (industrielle Zuckerverwender)	Zustimmung	Zustimmung min. 40% Preissenkung zur Entlastung der Verbraucher und zur Sicherung von Arbeitsplätzen	Zustimmung	Auslaufen des Quotenregimes	Absenkung des Außenschutzes, Reduzierung der Exporterstattungen, Aufgabe der Beschränkungen für Isoglucose	Zustimmung	Zustimmung	ja	Senkung der Haushaltsbelastungen

Bewertung durch Verbände/ Organisationen/ Bundesländer	Zeitraumen	Preise	Quotenkürzung	Quotenregime	Elemente Preisstützung	Kompensation (Rübenbauern/ Zuckerindustrie/ AKP)	Präferenzregelungen (AKP, LDC, Balkan)	Integration in die GAP	Finanzielle Auswirkung
Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)	Keine Festlegung Reformnotwendigkeit und grundsätzlich anerkannt	Preissenkung bei Zucker, aber keine Erzeugerpreissenkungen	Einschränkung der EU-Zuckerproduktion (A-Quote) auf 75 % des EU-Verbrauchs im Nahrungsbereich	Grundquoten von 1 t/landw. Betrieb Unterstützung alternativer Verwendungsmöglichkeiten	Keine Aussage	Nicht erforderlich, weil keine Reduzierung der Erzeugerpreisstützung erfolgt	nach entwicklungs-politischen, sozialen und ökologischen Kriterien qualifizierte Präferenzimporte i.H.v. 25 % des EU-Verbrauchs zu bisherigen EU-Preisen, Mengenkontingente für die LDC	Ja, Begrenzung des Rübenanbaus in der Fruchtfolge auf max. 25% der Betriebsfläche	Einsparungen durch Abschaffung aller Exportsubventionen
Forum Umwelt und Entwicklung (EED, BUND, NABU, Germanwatch, Misereor, FIAN, AGRECOL, Wettladen, Euronetur)	Keine Festlegung, Reformnotwendigkeit aber grundsätzlich anerkannt	Unterstützung des LDC-Vorschlags (Beibehaltung eines hohen Preisniveaus)	Senkung der EU-Zuckerproduktion auf 90 % der EU-Selbstversorgung	EU-Produktionsquoten bis 2019, Reform des EU-Quotensystems an wesentlichen Stellen	keine Festlegung	Kompensation für die Rübenbauern; entkoppelte Flächenprämien	Neuverteilung der AKP-Quoten nach Bedürftigkeit, kontingentierter Marktzugang (LDC-Vorschlag), soziale u. ökol. Mindestbedingungen für Lieferrechte/ Entwicklungshilfe für die EL	Ja	Einsparungen durch Einstellung von subventionierten Exporten
OXFAM	keine Festlegung	Schutz der Interessen der AKP- und LDC-Länder durch ein angemessenes EU-Preisniveau	Reduzierung der EU-Quoten um 5,2 Mio. t in zwei Phasen (2,5 Mio. t sofort, 2,7 Mio. t schrittweise zwischen 2006 und 2013)	Bei Preissenkungen unterhalb der Rentabilitätsschwelle Anwendung einer Quotenrückkauf-Regelung (finanziert durch Umwidmung der Exporterstattungen)	keine Festlegung	Umverteilung von Kompensationszahlungen zugunsten kleinerer Betriebe durch Einführung einer Subventionsobergrenze für Zuckerproduzenten in der EU	Verbesserung des Marktzugangs für LDC: Erhöhung der Importquoten für LDC auf 2,7 Mio. t (simultan zum Abbau der EU-Quote), Quotenvergabe auf Basis echter Exportkapazitäten, um Umgehungsgeschäfte zu vermeiden	ja	Abschaffung der subventionierten Exporte (inkl. sofortige Einstellung der C-Zuckerexporte)
AKP-Länder	Grundsätzliche Anerkennung der Reformnotwendigkeit, aber Zeitperiode, die für die Preisreduzierung vorgesehen ist, ist zu kurz und muss verlängert werden.	Preisminderung von 37 % in den nächsten zwei Jahren würde erhebliche Einbußen für die AKP-Länder bedeuten. Forderung nach einer angemessenen Übergangszeit	keine Festlegung	keine Festlegung	keine Festlegung	Gleiche finanzielle Entschädigung wie für die EU-Erzeuger, Gleichstellung mit den EU-Regionen in äußerster Randlage, Finanzierung aus einer geeigneten EU-Budgetlinie	Förderung gegenüber EU: Reformansatz, der gem. Art. 36 (4) Cotonou-Abkommen berücksichtigt, dass die aus dem Zuckerprotokoll erwachsenden Vorteile für die Vertragsparteien dauerhaft zu erhalten sind, LDC-Vorschlag nach einem Mengenregime mit auskömmlichen Preisen wird unterstützt	keine Festlegung	Forderungen der AKP nach Kompensation für die Preissenkungen könnten sich auf rd. 136 Mio. € für die erste Preissenkungsstufe und 254 Mio. € in 2007/08 belaufen.
LDC-Länder	siehe AKP	siehe AKP	keine Festlegung	LDC-Vorschlag setzt EU-Produktionsquoten bis 2019 voraus	keine Festlegung	keine Festlegung	LDC-Vorschlag: präferenzzielter Zugang zu auskömmlichen Preisen, d.h. quotierter zollfreier Zugang über 2008/09 hinaus bis 2015/16, dabei jährl. Erhöhung der zollfreien Einfuhrquoten auf 1,6 Mio. t/Jahr	Keine Aussage	Keine Aussage



Bewertung durch Verbände/ Organisationen/ Bundesländer	Zeitraumen	Preise	Quotenkürzung	Quotenregime	Elemente Preisstützung	Kompensation (Rübenbauern/ Zuckerindustrie/ AKP)	Präferenzregelungen (AKP, LDC, Balkan)	Integration in die GAP	Finanzielle Auswirkung
Bundesrat	Anerkennung der Reformfordernis angesichts geänderter Rahmenbedingungen, Ablehnung von Eingriffen schon zum 01.07.2005, Vornahme unvermeidlicher Preis- und Quotenkürzungen in möglichst gleichen Schritten über 5 Jahre verteilt	Ablehnung der Höhe der angestrebten Preissenkungen sowie der angestrebten Verminderung des Außenschutzes,	Ablehnung des Umfang der angestrebten Quotenkürzungen	Vor Zulassung einer Quotenübertragung zwischen den MS sorgfältige Prüfung der zu erwartenden Auswirkungen unter Anhörung aller betroffenen Wirtschaftsbeteiligten.	Erhaltung wichtiger Instrumente der ZMO wie Absicherung eines ausreichenden Binnenmarktpreises für Zuckerrüben und Zucker, Außenschutz, Quotenregelung notwendig, neue Instrumente müssen die gleiche Wirksamkeit entfalten wie in der bisherigen ZMO, Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die alternative Verwendung von Zucker (Bioethanol)	Einbeziehung der entkoppelten Zahlungen in das Betriebsprämienmodell als betriebsindividueller Zuschlag zu den Flächengrundprämien, Höhe des betriebsindividuellen Zuschlag soll sich nach der betrieblichen Quote zum Zeitpunkt dieser Zahlungen bemessen.	Nutzung aller Möglichkeiten für die Vereinbarung fester Einfuhrquoten in der EBA-Initiative, wie sie auch mit den AKP-Staaten bestehen und von den LDC-Staaten selbst gefordert werden	Ja, ggf. Prüfung, inwieweit eine teilweise Kopplung der Ausgleichszahlungen an die Rübenherzeugung sowohl den Interessen der Zuckerrübenherzeuger als auch denen der Zuckerfabriken gerecht werden könnte.	Aussagen der KOM zur Mittelherkunft der vorgesehenen Ausgleichszahlungen erforderlich. Kosten aus politischen Zusagen gegenüber Drittländern sind dem EU-Haushalt anzulasten

