

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 Vollzeitarbeitsplätze. 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 Ausgleichzahlungen, 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 Verdienstausschlag für die Beschäftigten im Zuckersektor und damit Nachfrageausfälle in den jeweils betroffenen Ländern. Gleichzeitig werden Investitionen in die Zuckerverzeugung 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 Zuckerverzeugung 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 Bangladesch 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*