

Mitglieder des InfoZentrum Zuckerverwender:

Die alkoholfreie Getränke-Industrie, die deutsche Süßwarenindustrie, das deutsche Backgewerbe sowie die obst-, gemüse- und kartoffelverarbeitende Industrie. Die Branchen beschäftigen mehr als 370.000 Menschen. 2001 trugen sie mit rund 40 Mrd. Euro Umsatz zu rund zwei Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei. Von den gut zwei Millionen Tonnen Zucker, die 2000/2001 in der deutschen Lebensmittel- und Getränkeindustrie verarbeitet wurden, entfallen nahezu 80 Prozent auf Unternehmen, deren Verbände Mitglied im IZZ sind.

Hintergrund zur EU-Zuckermarktordnung

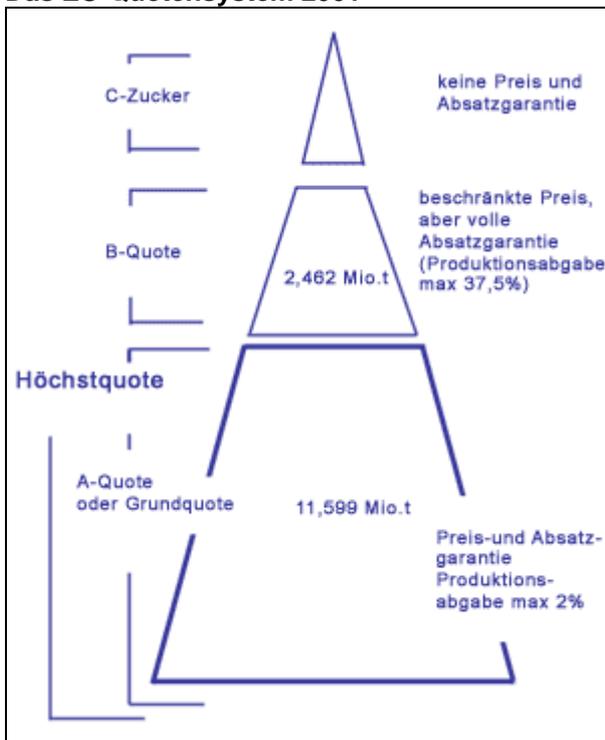
Die EU-Zuckermarktordnung - ein planwirtschaftliches Regelsystem Kern der Marktordnung ist ein in sich geschlossenes System, das vom Anbau der Zuckerrüben über die Herstellung des Zuckers bis hin zur Preisbildung nahezu alles regelt und festlegt.

Die drei wesentlichen Elemente der Marktordnung sind Produktionsquoten für Zucker, Preisgarantien und Abgaben zur Finanzierung von Exportsubventionen.

Bei den Produktionsquoten unterscheidet man nach A- und B-Quote.

Den Mitgliedstaaten werden jährliche Produktionsmengen eingeräumt, die sie auf die nationalen zuckererzeugenden Unternehmen verteilen. Diese vergeben ihrerseits Lieferrechte für Zuckerrüben an eine begrenzte Anzahl von Anbauern in ihrer Region.

Das EU-Quotensystem 2001



Die A-Quote deckt in etwa den stagnierenden Zuckerverbrauch in der EU. Die B-Quote dient als Reserve. A- und B-Quote ergeben zusammen die sogenannte Höchstquote. C-Zucker, der über die Höchstquote hinaus produzierte Zucker, darf nur außerhalb der EU gehandelt werden - er ist für den Export bestimmt. Die A-Quote wird zu garantierten Preisen frei in der EU vermarktet. Der Interventionspreis liegt weit über dem - allerdings schwankenden - Weltmarktpreis. Die B-Quote wäre prinzipiell mit eingeschränkten Preisgarantien ebenfalls in der EU handelbar, muss aber fast vollständig exportiert werden. Dabei zahlt die EU zum Ausgleich zwischen dem wesentlich niedrigeren Weltmarktpreis und den EU-Interventionspreisen Exporterstattungen. Diese werden durch Einzahlungen der Zuckerhersteller mit einer Art Fondslösung gedeckt: Sie führen zwei Prozent der Interventionspreises für A-Rübenzucker und 37,5 Prozent für B-Rübenzucker an die EU ab. Einen Großteil davon holen sie sich von den Rübenbauern zurück, indem sie vom Grundpreis für

Zuckerrüben, der von der EU jedes Jahr festgelegt wird, für A- und B-Rüben die entsprechenden Anteile als Produktionsabgabe einbehalten.

Zucker-Preise

Die Richtschnur für die Zuckerpreise in der EU sind die jährlichen Marktordnungspreise, speziell der Zucker-Interventionspreis gemäß der EU-Zuckermarktordnung. Dieser liegt, von ganz wenigen Ausnahmejahren abgesehen, weit über den Weltmarktpreisen. In Jahr 2000 betrug der Weltmarktpreis für Weißzucker im Jahresschnitt umgerechnet 16,66 €² pro 100 kg. Der EU-Interventionspreis für Weißzucker hingegen betrug 65,19 € pro 100 kg, lag also um mehr als das Dreifache höher.

Der tatsächliche Marktpreis in der EU ist dabei noch höher zu kalkulieren - um durchschnittlich 10 bis 15 Prozent über dem Interventionspreis. Überschüsse führen gegen alle sonst üblichen Regeln des Marktes nicht zu einem Preisrückgang.

Das Resultat: Überschussproduktion mit paradoxen Wirkungen

Ergebnisse dieses Regelkreislaufes sind eine teure Zuckerüberschussproduktion in der EU, das Fehlen von marktregulierenden Kräften und Wettbewerb zwischen den Anbietern. Bereits 1993 mahnte der Wissenschaftliche Beirat des Landwirtschaftsministeriums in einem Gutachten eine grundlegende Reform der Zuckermarktordnung an. Die Hauptursache für die Überschussproduktion ist die Festsetzung von Quoten oberhalb des tatsächlichen Verbrauchs bei gleichzeitig hohem Preisstützungsniveau.

Der Versorgungsgrad in der EU liegt seit Mitte der neunziger Jahre zwischen 120 und über 140 Prozent. Hinzu kommen noch der Import von im Schnitt jährlich 1,3 Millionen Tonnen Zucker (Weißzuckerwert) aus verschiedenen Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) zu garantierten EU-Preisen sowie die Einfuhr von Präferenzzucker zu verminderten Zollsätzen in einige EU-Mitgliedsstaaten. Diese Importvergünstigungen haben historische Wurzeln, da die überseeischen Kolonien des ehemaligen Commonwealth und Frankreichs einen rechtlichen Sonderstatus in der EU genießen. In Jahr 2001 hat die EU insgesamt 1,3 Millionen Tonnen Zucker und damit fast 10 Prozent ihres Eigenbedarfs aus diesen Drittländern eingeführt.

Obwohl sie Zucker auf dem Weltmarkt preiswerter einkaufen könnte, als sie ihn selbst produziert, zählt die Europäische Union zu einem der weltweit größten Exporteure des "weißen Goldes". Der Weltmarktanteil der EU am Zuckerexport liegt bei rund 17 Prozent. Diese Exporte sind nicht ohne negative Wirkungen auf die Wirtschaftskraft von Entwicklungsländern, die ihre Zuckerproduktion mangels Schutzmechanismen zu wesentlich geringeren Preisen auf dem Weltmarkt anbieten. Finanziert wird dieser EU-Luxus mit Exportsubventionen - und Entwicklungshilfen für zuckererzeugende Dritte-Welt-Länder, die die heimische Konjunktur - vermeintlich - nicht aus eigener Kraft ankurbeln können. Im Welthandel führt der staatlich subventionierte Export der Überschüsse zu einem Preisverfall, der für Dritte-Welt-Länder ohne Hilfe der EU kaum noch zu kompensieren ist.

Die Europäische Union zeigt sich in Sachen Zuckermarktordnung jedoch ausgesprochen resistent gegenüber Veränderungen, die sich sowohl in der Agrarpolitik als auch auf den Weltmärkten vollziehen. Während im Rahmen der AGENDA 2000 Reformen eingeleitet worden sind - mit erheblichen Kürzungen der garantierten Stützpreise für Milch, Rindfleisch und Getreide - , ist die EU-Zuckermarktordnung trotz vergleichbarer Strukturen bei diesem Vorhaben erneut außen vor geblieben.

² (Quelle: Bericht 2001 der Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission)

Hintergrund zur EU-Zuckermarktordnung

Die noch geltende EU-Zuckermarktordnung (bis Juni 2006)

Allgemein

Die gemeinsame Marktorganisation für Zucker (EU-Zuckermarktordnung) wurde 1968 mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Selbstversorgung mit Zucker zu gewährleisten und den Zuckerrübenbauern in der EU angemessene Einkommen zu sichern. Die Marktordnung ist seitdem weitgehend unverändert geblieben, obwohl in anderen Bereichen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) grundlegende Reformen erfolgt sind, um die Wettbewerbsfähigkeit im Agrarsektor zu verbessern und hohe Agrarsubventionen abzubauen.

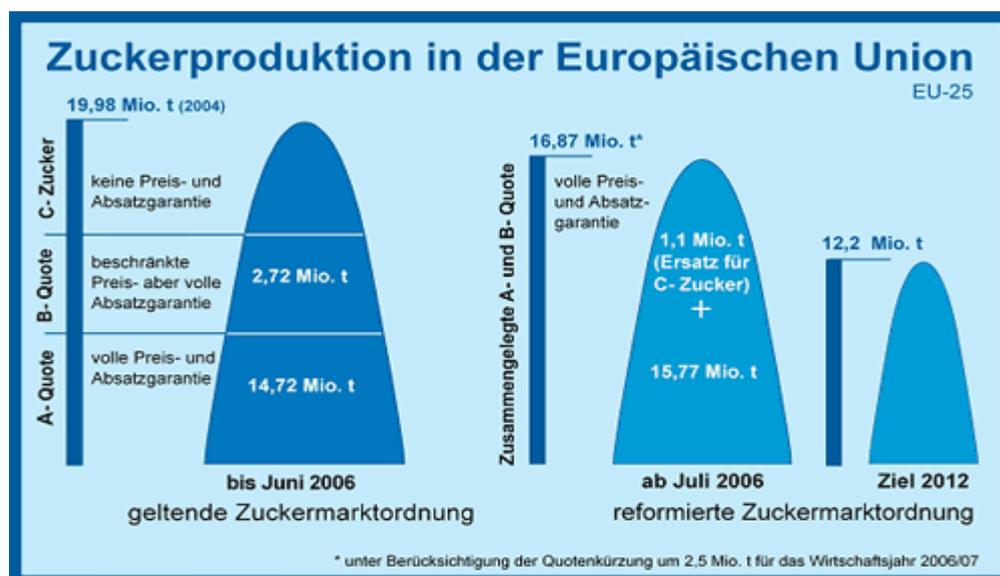
Kern der aktuellen Zuckermarktordnung, die bis einschließlich Juni 2006 Gültigkeit hat, ist ein in sich geschlossenes System, in dem vom Anbau der Zuckerrüben über die Herstellung des Industrieproduktes Zuckers bis hin zur Preisbildung hierzu alles festgelegt wird. Die drei wesentlichen Elemente der Marktordnung sind Produktionsquoten für Zucker, Preisgarantien und hohe Schutzzölle, die den Import von Zucker aus Nicht-EU-Staaten weitgehend verhindern. In der Europäischen Union erzielte Überschüsse von Zucker werden mit Subventionen auf den Weltmarkt ausgeführt.

Quotensystem

In der EU-Zuckermarktordnung wurden Produktionsquoten festgesetzt, um die Zuckererzeugung auf die Mitgliedsstaaten zu verteilen. Diese Quoten stellen die Höchstmenge an Zucker dar, für die eine garantierte Preisstützung gewährt wird.

Bei den Produktionsquoten unterscheidet man nach A- und B-Quoten. Den Mitgliedstaaten werden jährliche Produktionsmengen eingeräumt, die sie auf die nationalen zuckererzeugenden Unternehmen verteilen. Diese vergeben ihrerseits Lieferrechte für Zuckerrüben an eine begrenzte Anzahl von Rübenanbauern in ihrer Region. Die A-Quote deckt in etwa den (stagnierenden) Zuckerverbrauch in der EU. Die B-Quote dient als Reserve. A- und B-Quote ergeben zusammen die so genannte Höchstquote. Die Mitgliedsstaaten können über die Höchstquote hinaus Zucker erzeugen, doch muss dieser Zucker (so genannter C-Zucker) außerhalb der EU ohne Stützmaßnahmen verkauft werden. A- und B-Quote unterscheiden sich vor allem in der Produktionsabgabe, die pro produzierter Tonne an die EU zu entrichten ist. Für A-Zucker sind dies zwei Prozent des Interventionspreises, für B-Zucker 37,5 Prozent. Die Produktionsabgabe trägt zu 42 Prozent die Zuckerindustrie, zu 58 Prozent die Landwirtschaft.

Die A-Quote wird zu garantierten Preisen in der EU vermarktet. Der Interventionspreis liegt deutlich über dem - allerdings schwankenden - Weltmarktpreis. Die B-Quote wäre prinzipiell mit eingeschränkten Preisgarantien ebenfalls in der EU handelbar, muss aber fast vollständig exportiert werden. Dabei zahlt die EU zum Ausgleich zwischen dem wesentlich niedrigeren Weltmarktpreis und den EU-Interventionspreisen Exporterstattungen, die aus den Produktionsabgaben finanziert werden.



Der EU-Zuckermarkt ist ein in sich geschlossenes System. Nur einigen wenigen Ländern aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (sog. AKP-Staaten) werden historisch bedingt Einfuhrrechte gewährt. Diese Länder dürfen insgesamt 1,6 Millionen Tonnen Zucker ohne Einfuhrzölle in die EU einführen und erhalten hierfür den hohen EU-Zuckerpreis (Interventionspreis).

Der Zuckerpreis

Die Richtschnur für die Zuckerpreise in der EU ist der Interventionspreis, der von der Europäischen Kommission festgesetzt wird. Zu diesem Preis sind Interventionsagenturen in den Mitgliedsländern bereit, der Zuckerindustrie die quotierte Menge garantiert abzunehmen. Der Interventionspreis liegt, von ganz wenigen Ausnahmefällen abgesehen, weit über den Weltmarktpreisen. Bis zum 30. Juni 2006 liegt der EU-Interventionspreis für Weißzucker bei 631,90 Euro pro Tonne Weißzucker und damit mehr als dreimal über dem Preisniveau auf dem Weltmarkt. Der tatsächliche Marktpreis in der EU ist dabei noch höher anzusetzen - um durchschnittlich zehn bis 15 Prozent über dem Interventionspreis, dies obwohl die Zuckerproduktion in der Europäischen Union deutlich über dem Zuckerverbrauch liegt. Überschüsse führen jedoch gegen alle sonst üblichen Regeln des Marktes nicht zu einem Preisrückgang.

Das Resultat

Ergebnisse der Marktordnung sind eine teure Zuckerüberschussproduktion in der EU und das Fehlen von marktregulierenden Kräften und Wettbewerb zwischen den Anbietern. Die administrativen Regelungen haben einen Umfang und eine Intensität, die in der übrigen Wirtschaft, aber auch im Agrarbereich ohne Beispiel sind. Anders als in allen anderen Marktordnungen bezieht die Zuckermarktordnung nicht nur die Rübenbauern sondern auch die nachgelagerte Zuckerindustrie in ihren Schutz mit ein. Die überhöhten Zuckerpreise kommen kaum vier Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe und den wenigen (126) Zuckerherstellern in der EU zugute und müssen von europäischen Verbrauchern und der zuckerverarbeitenden Lebensmittelwirtschaft in Europa getragen werden. Der Europäische Rechnungshof hat ermittelt, dass Verbraucher in der Europäischen Union pro Jahr rund 6,5 Milliarden Euro zuviel für Zucker bezahlen. Die Marktordnung verzerrt Märkte und führt zur Bildung von regionalen Monopolen in der Zuckerindustrie. Die Hauptursache für die europäische Überschussproduktion ist die Festsetzung von Quoten oberhalb des tatsächlichen Verbrauchs bei gleichzeitig hohem Preisstützniveau. Da die EU den überschüssigen Zucker mittels Exportsubventionen auf dem Weltmarkt verkauft, ist sie mit einem Marktanteil von rund 16 Prozent einer der weltweit größten Exporteure des "weißen Goldes" - obwohl sie den Zucker günstiger auf dem Weltmarkt einkaufen könnte. Die Exporte benachteiligen Entwicklungsländer, die nicht in die EU exportieren dürfen und die ihre Zuckerproduktion zu wesentlich geringeren Preisen auf dem Weltmarkt anbieten müssen. Im Welthandel führt der staatlich subventionierte Export der Überschüsse zu einem Preisverfall, der für Dritte-Welt-Länder ohne Hilfe der EU kaum noch zu kompensieren ist.

Reformnotwendigkeiten

Die derzeitigen Preise für Weißzucker in der EU liegen dreimal höher als der Weltmarktpreis. Nach der jüngsten Entscheidung des WTO-Berufungsgremiums ("Panel") anlässlich einer Beschwerde, die von Australien, Thailand und Brasilien gegen bestimmte Praktiken der EU-Zuckerregelung erhoben wurde, ist die EU zur Änderung der Regelung verpflichtet. In der Entscheidung wurde vor allem festgestellt, dass für die Ausfuhren von "C-Zucker" unzulässige Ausfuhrsubventionen gewährt werden (Quersubventionierung über Einnahmen aus der Erzeugung von im Rahmen der A- und B-Quoten). Die Entscheidung verpflichtet die EU zu einer Kürzung der Zuckerexporte um gut 4,7 Millionen Tonnen. Da die EU ihren internationalen Verpflichtungen nachkommen muss, sind eine tief greifende Reform der EU-Zuckermarktordnung und eine Anpassung an die heutige wirtschaftliche Realität unumgänglich.

Die neue EU-Zuckermarktordnung

Allgemein

Kernelemente der reformierten Zuckermarktordnung sind die Einführung einer einzigen Zuckerquote, eine deutliche Preissenkung, ein Einkommensausgleich für Rübenbauern in Höhe von 64,2 Prozent des Einkommensverlusts und die Schaffung eines Restrukturierungsfonds. Mit Hilfe dieser Maßnahmen sollen die europäische Zuckerwirtschaft wettbewerbsfähiger gemacht und internationale Verpflichtungen eingehalten werden. Die reformierte Marktordnung soll ohne zwischenzeitliche Überprüfung von Juli 2006 bis September 2015 gelten.

Das neue Quotensystem

Die bisherigen A- und B-Quoten werden zu einer einzigen Quote zusammengefasst, die Erzeugung von C-Zucker soll es zukünftig nicht mehr geben. Diejenigen Mitgliedsstaaten, die bislang C-Zucker erzeugt haben, können anteilig eine zusätzliche Quotenmenge von 1,1 Million Tonnen erwerben. Für das Wirtschaftsjahr 2006/2007 wird es - unabhängig von der neuen EU-Zuckermarktordnung - eine einjährige Quotenkürzung von 2,5 Millionen Tonnen geben, damit die WTO-Vorgaben erreicht werden können. Danach sieht die neue EU-Zuckermarktordnung keine weiteren Quotenkürzungen vor. Die Überproduktion in der EU soll durch Umstrukturierungsmaßnahmen verhindert werden. Erst am Ende des vierjährigen Umstrukturierungszeitraums sollen - falls noch erforderlich - pauschale, prozentuale Kürzungen der Gesamtquote der einzelnen Mitgliedsstaaten vorgenommen werden.

Der neue Zuckerpreis

Der bisherige Interventionspreis wird durch einen Referenzpreis ersetzt. Um die Differenz zum Weltmarktpreis für Zucker zu verringern, soll der Referenzpreis stufenweise um insgesamt 36 Prozent gesenkt werden. Beginnend mit dem Wirtschaftsjahr 2006/07 soll der Zuckerpreis zunächst auf 505,50 Euro, 2007/08 auf 458,10 Euro, 2008/09 auf 428,20 Euro und schließlich im 2009/10 auf 404,40 Euro sinken. Die Rübenbauern erhalten für entstehende Einkommensverluste eine Entschädigung in Höhe von 64,2 Prozent.

Der Restrukturierungsfonds

Mit Hilfe einer Fondslösung sollen weniger wettbewerbsfähigen Erzeugern Anreize zur Aufgabe der Erzeugung gegeben werden, Mittel für die Bewältigung der Folgen von Fabrikschließungen bereitgestellt werden und die am meisten betroffenen Regionen unterstützt werden. Zuckerfabriken, die die Erzeugung einstellen, erhalten im Wirtschaftsjahr 2006/07 maximal 730 Euro pro Tonne Quote, danach wird dieser Betrag schrittweise auf 520 Euro pro Tonne Quote im Wirtschaftsjahr 2009/10 gesenkt. Von Fabrikschließungen betroffene Rübenbauern erhalten ebenfalls eine zusätzliche Zahlung.

Zuckerpreise in der Europäischen Union					
Bezugszeitraum	aktuell	nach der Reform			
	bis Juni 2006	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Institutioneller/Referenzpreis für Zucker (EUR/t)	631,9	631,9	631,9	541,5	404,4
Institutioneller/Referenzpreis für Zucker, abzüglich des Umstrukturierungsbetrags (EUR/t)	631,9	505,5	458,1	428,2	404,4
Umstrukturierungsbetrag (EUR/t)	-	126,4	173,8	113,3	-
Mindestpreis für Zuckerrüben (EUR/t)	43,63	32,9	29,8	27,8	26,3

Finanziert wird der Restrukturierungsfonds durch einen Umstrukturierungsbetrag, der drei Jahre lang auf jede Tonne Zucker erhoben wird. Im Wirtschaftsjahr 2006/07 beträgt diese Abgabe 126,40 Euro pro Tonne, 2007/08 173,80 Euro pro Tonne und 2008/09 113,30 Euro pro Tonne. Die Erhebung des Umstrukturierungsbetrags hat zur Folge, dass der Zuckerpreis für die Verbraucher langsamer sinkt und die Preissenkung um 36 Prozent erst ab dem Wirtschaftsjahr 2009/10 erreicht wird. Für die Umstrukturierung der Zuckerwirtschaft müssen somit einseitig die Verbraucher und die verarbeitende Wirtschaft aufkommen, auf deren Rücken die Zuckerindustrie über Jahrzehnte hinweg sichere Gewinne erwirtschaftet hat.

Ausgenommen von den Zahlungen des Umstrukturierungsbetrags ist Zucker aus AKP-Staaten. Für diese Länder werden die Preise somit erst ab dem Jahr 2009 gesenkt. Da auch künftig der abgesenkte EU-Preis mehr als doppelt so hoch wie das Weltmarktpreisniveau liegen wird, bleibt die Lieferung von Zucker sowohl für AKP-Länder als auch für die wenigsten entwickelten Länder (LDC-Länder) attraktiv. Das so genannten "Everything but arms"-Abkommen zwischen der EU und den LDC-Staaten sieht vor, dass die 50 LDC-Länder ab dem 1. Juli 2009 Zucker zollfrei und ohne Mengenbegrenzung in die EU exportieren können.

Bewertung der neuen EU-Zuckermarktordnung

Für Verbraucher und zuckerverarbeitende Lebensmittelwirtschaft stellt die reformierte EU-Zuckermarktordnung einen Schritt in die richtige Richtung dar. Vor allem die Preissenkung ist zu begrüßen, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der zuckerverarbeitenden Wirtschaft verbessert. Auch wird die EU, wenn die Reformmaßnahmen die beabsichtigte Wirkung zeigen, in Zukunft ihren internationalen Verpflichtungen gerecht werden können. Weiterer politischer Schaden kann so vermieden werden. Die EU-Zuckermarktordnung bleibt jedoch auch in Zukunft ein in sich geschlossenes System, das sowohl den Rübenanbau als auch die Zuckerherstellung umfasst. Der hohe Außenschutz wird ebenso beibehalten. Damit ist der europäische Zuckermarkt weiterhin durch ein Fehlen von marktregulierenden Kräften und Wettbewerb zwischen den Anbietern gekennzeichnet. Deshalb müssen weitere Reformschritte zügig folgen, um die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Zuckersektors zu verbessern. Um mehr Wettbewerb und Gerechtigkeit zu erreichen, ist eine substantielle Marktöffnung und ein Auslaufen des starren Quotensystems unumgänglich - also kurz gesagt: mehr Markt und weniger Marktordnung.