

Aus dem Institut für Betriebswirtschaft

Folkhard Isermeyer

Werner Kleinhanß
Joachim Riedel
Ulrich Sommer

Reform der EU-Zuckermarktordnung

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

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2004

Also available at:
http://www.bw.fal.de/download/Microsoft%20Word%20-%20Zucker_2004_endg.pdf

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 Zuckerrübenherzeuger 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 1 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 Inlandstransportkosten 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 Steuermittel 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 Entwicklungshilfeetats 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 Zuckerrübenherzeugung 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 Zuckerrübenherzeugung 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 Zuckerrübenzeuger 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 erzeugenden 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 Anbauggebiete 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 aufgebrauchten 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 Entkoppelung 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 Freihandelsszenario 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?*