

19.01.2005

Positionspapier der SPD-Bundestagstagsfraktion zur Reform der Europäischen Zuckermarktordnung

I. Der Hintergrund

- Seit 1968 werden in der Europäischen Gemeinschaft mit der Zuckermarktordnung Produktionsquoten, Rübenmindest- und Interventionspreise, Außenschutz und Exportbestimmungen gesteuert.
- Die Zuckermarktordnung stützt die Einkommen von etwa 50.000 Zuckerrüben anbauenden Landwirten in Deutschland und die Arbeitsplätze von etwa 30.000 Beschäftigten in der Zuckerwirtschaft und deren vor- und nachgelagerten Bereichen. In den Produktionsregionen trägt die Zuckermarktordnung somit wesentlich zur Sicherung von Wertschöpfung und Einkommen des ländlichen Raums bei.
- Der hohe Außenschutz hat den europäischen Zuckermarkt vor Einfuhren geschützt und den Wettbewerbsdruck von der europäischen Zuckerwirtschaft genommen.
- Die Europäische Union ist im Lauf der Jahre eine Reihe von bilateralen Zoll- und Freihandelsabkommen eingegangen. Hierzu zählt das mit EG-Beitritt des Vereinigten Königreiches Großbritannien 1975 geschlossene Abkommen mit den AKP-Staaten (**A**frika, **K**aribik, **P**azifischer Raum). Diesen Staaten wurde ein präferenzzieller, aber begrenzter Zugang zum EG-Zuckermarkt eingeräumt.
- Produktionsüberschüsse der EU und Importe bewirken, dass Zuckeraufkommen und Zuckerverbrauch in der Europäischen Union nicht in Einklang stehen. Die Überhänge werden mit Hilfe von hohen Produktionsabgaben und Subventionen exportiert und tragen zu den negativen Preisverzerrungen auf den Weltmärkten bei.
- Diese Situation wird sich durch das von der Europäischen Union mit den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC-Ländern) geschlossene EBA-Abkommen weiter verschärfen. Es gewährt diesen Ländern ab Juli 2009 einen freien und unbegrenzten Zugang für Zucker auf den europäischen Markt.
- Der Zuckerverbrauch in der Europäischen Union liegt bei etwa 16 Millionen Tonnen. Eine Steigerung ist kaum zu erwarten und auch bei sinkenden Preisen wenig wahrscheinlich. Die Zuckererzeugung innerhalb der Gemeinschaft liegt derzeit bei etwa 20 Millionen Tonnen. Hinzu kommen etwa 2 Millionen Tonnen importierter Zucker, der zum größten Teil wieder exportiert wird.

II. Probleme:

- Nach den derzeit gültigen Regeln der WTO darf die EU lediglich 1,27 Mio. Tonnen Zucker exportieren. Die Länder Brasilien, Thailand und Australien haben die erste Instanz eines WTO-Schiedsverfahren gewonnen, das den Export von rd. 3 Mio. t C-Zucker und den Reexport von ca. 1,3 Mio. t AKP-Zucker und 0,3 Mio. t Sonderpräferenzzucker (Indien) betrifft. Es ist fest damit zu rechnen, dass nach dem Ende des Berufungsverfahrens im Frühjahr 2005 der Europäischen Union zur Auflage gemacht wird, die Exporte auf den erlaubten Umfang zurückzuführen.
Daneben hat sich die EU verpflichtet (Juli-Paket), alle Formen der Exportsubventionierung zurückzuführen, den Marktzugang zu verbessern und die interne Stützung (Preisstützung und andere produktionsgebundene Maßnahmen) um 20 % zu senken.
- Der im Vergleich zum Weltmarkt sehr hohe EU-Zuckerpreis und die Kosten für das aufwendige Erstattungs- und Lagerhaltungssystem werden weitgehend vom Endverbraucher getragen. Zusätzlich wird der EU-Haushalt netto - unter Anrechnung der Einnahmen aus den Produktionsabgaben - mit rd. 1 Mrd. €/Jahr belastet.
- Der hohe Binnenpreis für Zucker stellt für die Zucker verarbeitende Industrie mit etwa 400.000 Arbeitsplätzen einen Standortnachteil im Wettbewerb dar. Für den Export zuckerhaltiger Erzeugnisse existiert für die betroffene Wirtschaft ein Erstattungssystem, welches Wettbewerbsnachteile zwar einerseits kompensieren soll, doch andererseits intransparent ist, Mehraufwand bedeutet und den unmittelbaren Wettbewerb behindert.
- Der hohe europäische Garantiepreis für Zucker hat sowohl in der Gemeinschaft wie auch in vielen Drittländern den Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen behindert und originär nicht wettbewerbsfähige Anbauregionen begünstigt.
- Die Zuckermarktordnung ist nicht mit den Luxemburger Beschlüssen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und deren nationaler Umsetzung in Deutschland kompatibel.
Insbesondere die vollständige Entkopplung der Prämien von der Produktion und die Überführung der Beihilfen in eine einheitliche Flächenprämie stehen mit den Regeln der Zuckermarktordnung im Widerspruch.

III. Die Reformvorschläge der EU-Kommission:

- Die EU-Kommission hat am 14. Juli 2004 mit grundlegenden Vorschlägen zur Reform der Zuckermarktordnung auf den entstandenen Reformdruck reagiert. Wesentliche Elemente der Kommissionsvorschläge sind:
 - Statt des bisherigen Interventionspreises wird es künftig einen Referenzpreis für Zucker geben; dieser soll in zwei Schritten um insgesamt 33 Prozent abgesenkt werden
 - Der Rübenmindestpreis wird ebenfalls in zwei Schritten um 37 Prozent abgesenkt
 - Die Zuckerquoten werden in mehreren Schritten um 2,8 Millionen Tonnen gesenkt
 - Die Rübenerzeuger sollen einen Teilausgleich (60 Prozent) für die entstehenden Einkommenseinbußen erhalten.
 - Die Produktionserstattungen für Chemie-/Pharmazucker werden gestrichen.
 - Der Garantiepreis für Zucker aus AKP-Staaten wird auf 329 Euro pro Tonne gesenkt (- 37 Prozent) und gilt auch für künftige Einfuhren aus LDC-Staaten. Erlöseinbußen der AKP-Länder sollen durch spezielle Programme abgedeckt werden. Ein Ausgleich für LDC, die bis 2009 Präferenzen im Rahmen der Alles-außer-Waffen-Initiative erhalten werden, ist nicht vorgesehen.
 - Der Finanzrahmen wird durch Wahrung der Haushaltsdisziplin nicht erweitert.
 - Neue GMO Zucker soll zum 1. Juli 2005 in Kraft treten.

IV. Die Konsequenzen der Reformvorschläge:

- Kennzeichen der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Reformen sind:
 - o stärkere Marktorientierung und Konformität mit den Luxemburger Beschlüssen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik,
 - o Wahrnehmung der internationalen Verantwortung gegenüber den Entwicklungsländern und unseren Verpflichtungen in der WTO,
 - o Wahrung der Haushaltsdisziplin.

Sollte das WTO-Verfahren für die EU negativ entschieden werden, würde über die Vorschläge der EU-Kommission hinaus weiterer Anpassungsbedarf entstehen.

- Die Umsetzung der vorgeschlagenen Reformen würde bestehende Strukturveränderungen in der europäischen Zuckerwirtschaft weiter beschleunigen. Es ist davon auszugehen, dass sich sowohl die Zuckerrüben anbauenden Betriebe als auch die Zuckerwirtschaft und die vor- und nachgelagerten Bereiche in Deutschland mit einem erhöhten Anpassungsdruck konfrontiert sehen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Dies kann zu erheblichen Einkommens- und Arbeitsplatzverlusten führen.
- Die Zucker verarbeitende Industrie wird dank sinkender Rohstoffkosten entlastet, was insbesondere im Exportsektor zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen kann.
- Der Zuckerrübenanbau wird bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wirtschaftlich uninteressant. Eine Marktberreinigung und Konzentration des Zuckerrübenanbaus und der Verarbeitung auf wenige, begünstigte Standorte wäre die Folge.
- Die vorgesehenen Preissenkungen führen auch für viele Zuckerproduzenten in AKP- Staaten zu deutlichen Einnahmeverlusten. Von ihnen werden hohe Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit verlangt.
- Vorteile ergeben sich aus der konsequenten Marktöffnung der EU (EBA) gegenüber LDC mit hohen Produktionspotentialen, die bisher weder von AKP-ZP noch EBA profitieren konnten. Für LDC und Schwellenländer mit hohen Produktionspotentialen ergeben sich neue Möglichkeiten auf denjenigen Drittmärkten, aus denen sie bisher durch subventionierten Zucker aus der EU verdrängt worden sind.
- Die laufende Welthandelsrunde kann durch die Reformvorschläge einen positiven Schub erhalten, was für die deutsche Exportindustrie insgesamt von großem Vorteil wäre.

V. Die Forderungen der SPD-Bundestagsfraktion:

- Die Zuckermarktordnung muss reformiert werden. Daher werden die Reformvorschläge der EU-Kommission grundsätzlich befürwortet.
- Eine nachhaltige Zuckererzeugung in der EU muss auch in Zukunft möglich sein. Die notwendige Preissenkung muss wettbewerbsfähige Strukturen in Europa schaffen ohne eine nachhaltige Zuckererzeugung in ihrer Existenz zu gefährden. Der Preis muss einerseits einen fairen Handel mit Drittländern ermöglichen und darf andererseits keine unangemessene Anreize bieten, die Fehlallokationen oder illegale Dreiecksgeschäfte (SWAP-Geschäfte) befördern.
- Die Produktionsquoten der Gemeinschaft werden auf ein Niveau zurückgeführt, welches alle internationalen Verpflichtungen der EU berücksichtigt und zugleich die Selbstversorgung der Gemeinschaft mit Zucker und Zuckererzeugnissen nicht systematisch überschreitet, damit keine subventionierten Exporte erfolgen können. Mögliche Überschussmengen sind marktintern zu bereinigen.
- Alle Formen der Exportsubventionierung sind abzubauen.
- Die freie Handelbarkeit von Quoten in der EU sollte ermöglicht werden.
- Für die direkt betroffene Land- und Zuckerwirtschaft sind Umstrukturierungshilfen vorzusehen und Wege für alternative bzw. komplementäre Einkommensquellen aufzuzeigen. Die Beihilfen für die Landwirtschaft müssen mit den Luxemburger Beschlüssen und deren Umsetzung in Deutschland kompatibel sein.
- Der Zucker verarbeitenden chemischen und pharmazeutischen Industrie ist wie bisher ein kostengünstiger Zugang zum Rohstoff Zucker zu gewährleisten.
- Alle internationalen Handelsverpflichtungen und Importe aus Drittländern sollen in ein gemeinsames Einfuhrregime überführt werden. Für die ärmsten Entwicklungsländer sollte wie geplant im Rahmen des EBA-Abkommens ab Mitte 2009 und für die AKP-Staaten im Rahmen der neuen Wirtschafts-Partnerschaftsabkommens (EPA) ab 2008 ein quoten- und zollfreier Marktzugang zu weltmarktnäheren Abnahmepreisen gewährt werden, solange der Zucker im Lieferland erzeugt und verarbeitet wurde. Dreiecksgeschäfte sind mit Nachdruck zu unterbinden.
- Mit den AKP- und LDC-Staaten ist umgehend in einen intensiven Dialog einzutreten, um gemeinsam einen Aktionsplan für Zucker zu entwickeln. Ein wichtiges Ziel des Aktionsplans sollte sein, die Abhängigkeit der betroffenen Länder von Zuckerexporten in die EU zu vermindern und Instrumente zu entwickeln, um alternative Produktionszweige bzw. eine höhere

Wertschöpfung vor Ort zu ermöglichen. Der Aktionsplan für Zucker soll auch zum Ziel haben, gemeinsam mit Maßnahmen der Entwicklungspolitik, durch Stärkung der Zivilgesellschaft, höhere Sozial- und Umweltstandards in den Lieferländern zu erwirken. Die zu entwickelnden Maßnahmen sollen - unter Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltsneutralität - aus dem EU-Agrarhaushalt finanziert und degressiv ausgestaltet werden.

- Im Rahmen dieses Aktionsplans ist über notwendige Umstrukturierungs- und Kompensationsmaßnahmen zu beraten und zu beschließen.
- Aus Gründen des Vertrauensschutzes muss die bestehende Zuckermarktordnung bis zum 30. Juni 2006 Gültigkeit behalten.
- Die neue Regelung muss mindestens eine Laufzeit bis 2013 aufweisen und es sollten ausreichende Übergangsregeln vorgesehen werden, damit Anpassungen ohne Strukturbrüche ermöglicht und drastische Einkommenseinbußen vermieden werden.
- In der Summe aller Maßnahmen ist die Haushaltsdisziplin zu wahren.

VI. Zeitplan

Im Frühjahr 2005 wird die Entscheidung über das WTO-Schiedsverfahren erwartet. Die Legislativvorschläge der EU-Kommission werden daher frühestens im Mai/Juni 2005 vorliegen.

Die Reform wird damit nicht vor dem 1. Juli 2006 in Kraft treten können.