



Diskussionspapiere

Discussion Papers

März 2012

**PREISANSTIEG AM EU-ZUCKERMARKT:
BESTIMMUNGSGRÜNDE UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN DER
MARKTPOLITIK**

**Prof. Dr. Stefan Tangermann,
Professor i.R. am
Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung,
Universität Göttingen**

Gutachten für den Milchindustrie-Verband e.V.

Dezember 2011

Nr.1203

Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung
Universität Göttingen
D 37073 Göttingen
ISSN 1865-2697

Ich bin Bernhard Brümmer (Universität Göttingen) und Stephan Nolte (Universität Gent)
für hilfreiche Anmerkungen zu einem früheren Entwurf dankbar.
Die Verantwortung für den vorliegenden Text trage ich aber selbstverständlich alleine

INHALT

Kurzfassung	1
1 Einleitung und Fragestellung	5
2 EU-Marktpolitik für Milch und Zucker	6
2.1 EU-Milchpolitik im Wandel	6
2.2 EU-Zuckerpolitik: der Sonderfall	8
2.3 Milch- und Zuckerpolitik im Vergleich	15
3 Der Markt für Bioethanol auf der Basis von Zucker	16
4 Der Weltmarkt für Zucker	20
5 Anmerkungen zur Struktur des EU-Marktes für Zucker	23
6 Preisentwicklung am EU-Markt für Zucker	25
6.1 Mechanismus der Preisbildung	25
6.2 Spielraum der Marktpolitik zur Dämpfung eines Preisauftriebs	33
7 Ausblick für den Zuckermarkt	37
8 Schlussfolgerungen	40
Literatur	44

SCHAUBILDER

Schaubild 2.1: Preisstützung (Nominal Protection Coefficient) für ausgewählte Agrarprodukte in der EU	10
Schaubild 2.2 Entwicklung der Zuckerproduktion in der EU nach der Reform von 2006	15
Schaubild 3.1: Verwendung von Rohstoffen für die Weltproduktion von Bioethanol	17
Schaubild 4.1: Anteile der wichtigsten Länder an Produktion, Verbrauch, Export und Import von Zucker, Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2008/09-2010/11	21
Schaubild 4.2: Weltmarktpreis von Rohzucker, monatlich, US cents per pound, Januar 1960 bis November 2011	21
Schaubild 4.3: Weltproduktion, Weltverbrauch sowie Relation aus weltweitem Lagerbestand und Weltverbrauch bei Zucker, 2006 bis 2011	22
Schaubild 4.4: Weltmarktpreise für Zucker, ausgewählte Notierungen, monatlich, Januar 1980 bis November 2011, EUR/t	23
Schaubild 6.1: Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt	27
Schaubild 6.2: Entwicklung des Selbstversorgungsgrads bei Zucker in der EU	28
Schaubild 6.3: Zuckerpreise in der EU und am Weltmarkt	30
Schaubild 6.4: Importe von AKP-Zucker in die EU: Menge und Preis, Weißzucker-Äquivalent	31

Schaubild 7.1:	Projektion der Preisentwicklung am Weltmarkt für Zucker, nominale Preise in US-Dollar	39
Schaubild 7.2:	Projektion der Preisentwicklung am Weltmarkt für Zucker, nominaler Preis von Weißzucker in EUR/t	39

ABKÜRZUNGEN

AKP	Afrika, Karibik und pazifischer Raum
EBA	Everything but arms (Markttöffnung der EU für die am wenigsten entwickelten Länder)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IMF	International Monetary Fund
MFN	Most favoured nation (Zoll für Importe aus nicht-präferentiellen Lieferländern)
MO	Marktordnung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
USDA	US Department of Agriculture
WTO	World Trade Organization

Kurzfassung

Das Gutachten will die Hintergründe der jüngsten Preisentwicklung bei Zucker und die Rolle der Marktpolitik beleuchten.

Anlass für dieses Gutachten ist die Preisentwicklung am Zuckermarkt der EU seit Herbst 2009, als der Zuckerpreis der Absenkung des Referenzpreises nicht mehr gefolgt ist. Seit Herbst 2010 ist der Preis sogar deutlich gestiegen, mit einer drastischen Beschleunigung im Herbst 2011. Wie ist diese Preisentwicklung zu erklären? Welche Rolle spielt dabei die EU-Marktpolitik, und wie ist sie mit derjenigen bei Milch zu vergleichen? Wie wirkt sich das Wachstum des Verbrauchs an Bioethanol aus?

Milchpolitik und Zuckerpolitik weisen Ähnlichkeiten auf ...

Milch und Zuckerrüben sind sich nicht nur insofern ähnlich, als beide erst in verarbeiteter Form marktfähig sind, so dass die Verarbeitungsunternehmen in beiden Sektoren eine wichtige Rolle spielen. Auch die Marktpolitiken der EU bei Milch und diejenige bei Zucker weisen wichtige Ähnlichkeiten auf. In beiden Bereichen war die Preisstützung traditionell sehr hoch. Straffe Kontingentierung der Produktion ist ein markantes Merkmal, das beide Sektoren von der EU-Marktpolitik für andere Agrarprodukte abhebt.

... aber die Antriebskräfte der Reformen sind recht verschieden.

Bei näherer Betrachtung zeigen sich aber auch deutliche Unterschiede zwischen beiden Bereichen. Bei Zucker ist die Marktordnung schon bei Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik auf Kontingentierung ausgerichtet worden, während die Quoten bei Milch erst als Notbremse eingesetzt wurden, nachdem die Überschüsse mit anderen Mitteln nicht mehr zu bewältigen waren. Wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist aber vor allem der Hintergrund für die Reformen, die in beiden Sektoren in den letzten Jahren stattgefunden haben: bei Milch folgten die Absenkung der Preisstützung und dann der Beschluss zum Ausstieg aus der Kontingentierung aus eigenständigen Überlegungen der EU-Agrarpolitik, die darauf ausgerichtet waren, mehr Marktorientierung zu erreichen und den europäischen Produzenten die erfolgreiche Teilhabe am wachsenden Weltmarkt zu eröffnen. Bei Zucker wurde die Reform von 2006 durch handelspolitische Vorgaben erzwungen. Ob der Vorschlag zur Abschaffung der Quoten bei Zucker im Jahr 2015, den die EU-Kommission jetzt vorgelegt hat, gegen die bereits erkennbaren politischen Widerstände durchgesetzt werden kann, bleibt abzuwarten. Die traditionell sehr wirksame Interessenvertretung der Zuckerwirtschaft hatte in der Vergangenheit ein ausgeprägtes Beharrungsvermögen der Zuckerpolitik zur Folge.

Bioethanol verschlingt ein Fünftel der Weltproduktion von Zucker, trägt zu höhe-

Mehr als ein Fünftel der Weltproduktion an Zucker wird zu Bioethanol verarbeitet, und bis 2020 dürfte der Anteil auf ein Drittel steigen. Das rasche Wachstum des Verbrauchs an zuckerbasiertem Ethanol trägt damit zur Preissteigerung am Weltmarkt für Zucker bei. Da der Ver-

ren Preisen bei.

brauch von Bioethanol politikbedingt wenig preissensibel ist, fallen auch die Preisschwankungen am Zuckermarkt stärker aus. Der ganz überwiegende Teil der Weltproduktion von zuckerbasiertem Ethanol findet in Brasilien statt, aber auch in der EU sind in der letzten Zeit jährlich knapp 1,5 Mio. t Zucker zur Herstellung von Ethanol verwendet worden.

Produktion von Bioethanol in der EU ist problematisch.

Während gegen die Produktion von Bioethanol in Brasilien weder aus klimapolitischer noch aus wirtschaftlicher Sicht viel einzuwenden ist, trägt die Erzeugung von Biotreibstoff (einschließlich Bioethanol) in der EU kaum zur Verminderung der Emission von Treibhausgasen bei. Sie ist aber vor allem wirtschaftlich nicht sinnvoll: jede Tonne eingespartes CO₂ wird mit Kosten in der Größenordnung von EUR 1000 erkaufte, während andere Möglichkeiten zur Minderung von Emissionen nur etwa EUR 20 je t CO₂ kosten.

Produktionsausfälle haben auch jetzt wieder zu hohen Weltmarktpreisen für Zucker geführt.

In der Welt-Zuckerwirtschaft sind Brasilien und Indien die bedeutendsten Produzenten, Brasilien ist der bei weitem größte Exporteur. Der Weltmarkt für Zucker ist besonders anfällig für Preisschwankungen, mit gelegentlich heftigen Preisspitzen. Wie schon in früheren ähnlichen Phasen ist der starke Preisanstieg ab 2009, der zu den höchsten Weltmarktpreisen seit 30 Jahren geführt hat, auf wetter- und politikbedingte Produktionsausfälle in wichtigen Erzeugungsländern und einen dadurch ausgelösten einschneidenden Rückgang der weltweiten Lagerbestände zurückzuführen.

Die Zuckerindustrie der EU ist oligopolistisch strukturiert. Die Kontingentierung schränkt den Wettbewerb stark ein. Die EU-Marktpolitik begrenzt allerdings die Ausübung von Marktmacht.

Die Zuckerindustrie in der EU weist ein hohes Maß an Unternehmenskonzentration auf, das Kartellbehörden immer wieder kritisiert haben. Das System der Kontingentierung bei Zucker führt – im Gegensatz zur Situation bei Milch – dazu, dass der Wettbewerb zwischen den Zuckerunternehmen sowohl auf der Bezugs- als auch auf der Absatzseite stark eingeschränkt ist und sich im wesentlichen durch Fusionen oder Übernahmen abspielt. Die Marktmacht der oligopolistischen Unternehmen in der Zuckerwirtschaft und der Spielraum für preispolitische Strategien, der sich aus diesen Strukturelementen ergeben könnten, werden allerdings durch die Einwirkung der EU-Marktpolitik begrenzt.

Die Zucker-Reform von 2006 hat die Preisbildung am EU-Zuckermarkt nachhaltig verändert. Präferentielle Importe bestimmen jetzt den Preis.

Die Transparenz der Preisbildung am Zuckermarkt der EU ist stark eingeschränkt, nicht zuletzt auch deshalb, weil ein ausgeprägter Mangel an statistischen Informationen besteht. Dennoch lassen sich recht eindeutige Aussagen über den grundsätzlichen Mechanismus der Preisbildung treffen. Die Zuckerreform von 2006 hat dazu geführt, dass die EU von einem Netto-Exporteur zu einem Netto-Importeur geworden ist. Das hat die Preisbildung am EU-Markt für Quoten-Zucker nachhaltig verändert. Sie wird jetzt in starkem Maße davon bestimmt, zu welchem Preis und in welcher Menge Importe aus den präferentiellen Lieferlän-

dern (AKP- und EBA-Exporteure) auf den Markt der EU gelangen. Wie in diesem Gutachten ausführlich erläutert wird, sind drei Szenarien voneinander zu unterscheiden.

Wenn Zucker am Weltmarkt sehr knapp wird, kann der Zuckerpreis in der EU über den Weltmarktpreis steigen. Das ist jetzt der Fall.

Wenn der Weltmarktpreis für Zucker deutlich unter dem EU-Referenzpreis liegt, bewegt sich der Preis am EU-Zuckermarkt in der Nähe des Referenzpreises, weil der EU-Markt dann für die präferentiellen Lieferländer zu diesem Preis attraktiv ist. Wenn der Weltmarktpreis den EU-Referenzpreis übersteigt, zieht er den Preis in der EU mit sich nach oben. Wenn Zucker am Weltmarkt schließlich so knapp wird, dass die präferentiellen Lieferländer an anderen Märkten attraktivere Absatzmöglichkeiten finden und den EU-Markt nicht mehr ausreichend beliefern, steigt der Preis am Zuckermarkt der EU auf ein Niveau an, das dem Weltmarktpreis plus von der EU erhobenen Importzoll entspricht. Diese letztere Situation ist in den vergangenen Monaten eingetreten und erklärt weitgehend den gegenwärtig extrem hohen Preis für Quoten-Zucker in der EU.

Die EU-Marktpolitik hat die Möglichkeit, den Preisanstieg am EU-Zuckermarkt zu bremsen. Sie hat diese Möglichkeiten aber nicht ausreichend genutzt.

Die EU-Marktpolitik bei Zucker hat verschiedene Handlungsoptionen, mit denen sie versuchen kann, einen Preisanstieg abzubremsen. Sie hat die meisten dieser Möglichkeiten während des letzten Jahres in einem gewissen Maß eingesetzt. Sie hat es aber dennoch zugelassen, dass der Zuckerpreis in der EU jetzt über den Weltmarktpreis hinaus angestiegen ist. Das liegt zum einen daran, dass Nichtquoten-Zucker nur in begrenztem Maß auf den Markt für die menschliche Ernährung umgelenkt worden ist. Es ist aber vor allem darauf zurückzuführen, dass den Importen aus nicht-präferentiellen Lieferländern nicht in ausreichender Menge Zutritt zum EU-Markt gewährt wurde. Das lässt sich deutlich daran ablesen, dass in den Ausschreibungsverfahren für zollermäßigte Importe immer noch sehr hohe Zölle geboten worden sind.

Die EU-Marktpolitik kann – und sollte – verhindern, dass der EU-Zuckerpreis über den Weltmarktpreis steigt, indem sie Importe aus allen Ländern zollfrei und ohne Mengenbegrenzung zulässt.

Es ist wirtschaftspolitisch nicht sinnvoll und volkswirtschaftlich nicht zu vertreten, dass auch bei extrem hohen Zuckerpreisen der Preis am EU-Zuckermarkt noch über dem Weltmarktpreis gehalten wird. Die Handlungsempfehlung lautet deshalb, immer dann, wenn der Preis am EU-Zuckermarkt den Referenzpreis in einem gewissen vorher festgelegten Maß überschreitet (beispielsweise um 10%), den Importen aus allen potentiellen Lieferländern unbeschränkt und zollfrei Zutritt zum EU-Markt zu gewähren. Gleichzeitig sollte dann Nichtquoten-Zucker in ausreichendem Maß auf den Markt für die menschliche Ernährung umgeleitet werden. Schließlich sollte (zumindest) in einer solchen Marktsituation Isoglucose in größerem Umfang auf den EU-Markt gelangen können.

Der Weltmarktpreis für Zucker wird wieder sinken,

Es kann davon ausgegangen werden, dass auch die gegenwärtige Preisspitze auf dem Weltmarkt für Zucker eine vorübergehende Erscheinung

aber häufiger über dem EU-Referenzpreis liegen.

bleibt. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass der Weltmarktpreis für Zucker dauerhaft wieder auf das niedrige Niveau zurückfallen wird, das um das Jahr 2000 herum geherrscht hat. Auch weiterhin muss damit gerechnet werden, dass der Weltmarktpreis für Zucker eine hohe Volatilität aufweist. Es ist durchaus vorstellbar, dass der Weltmarktpreis für Zucker in Zukunft immer wieder einmal über dem gegenwärtigen Referenzpreis der EU liegen wird.

Ein Ausstieg aus der Kontingentierung von Zucker ist zu begrüßen. Er würde den Zuckerpreis sinken lassen.

Dabei ist auch zu bedenken, dass der von der EU-Kommission für das Jahr 2015 vorgeschlagene Ausstieg aus der Kontingentierung von Zucker zu einem Absinken des Zuckerpreises in der EU führen dürfte. Dieser nächste Schritt in der Reform der EU-Marktpolitik für Zucker ist nachdrücklich zu begrüßen. Es bleibt zu hoffen, dass sich der Vorschlag der Kommission in der politischen Entscheidungsfindung durchsetzen wird.

1 Einleitung und Fragestellung

In den vergangenen Jahren haben die Preise von landwirtschaftlichen Rohstoffen ungewöhnlich stark geschwankt, und zwar nicht nur im internationalen Handel, sondern auch an den Binnenmärkten der EU. So ist etwa bei Milch der Erzeugerpreis, der in der Vergangenheit sehr stabil gewesen war, in der zweiten Hälfte des Jahre 2007 angestiegen, danach stark abgesunken, um dann seit Mitte 2009 erneut zuzunehmen. Der Erzeugerpreis für Weizen hat in noch stärkerem Maße geschwankt. Auch am Zuckermarkt der EU haben sich Preisentwicklungen ergeben, die früher völlig unbekannt waren. Als nach der Zucker-Reform von 2006 der Referenzpreis im Jahr 2008 abgesenkt wurde, ist zunächst auch der Preis für Quotenzucker gesunken. Bei der letzten Stufe der Absenkung des Referenzpreises im Jahr 2009 ist der Preis für Quotenzucker allerdings kaum noch gefolgt und schließlich ab Mitte 2010 sogar deutlich gestiegen. Gegen Ende des Jahres 2011 lag der Zuckerpreis in der EU in der Nähe von 800 EUR/t und damit wesentlich über dem Niveau, das vor der Zucker-Reform geherrscht hatte, und sogar deutlich über dem Weltmarktpreis.

Diese Preisschwankungen haben nicht nur bei den Landwirten zu Unruhe geführt. Sie haben auch der Nahrungsmittelindustrie erhebliche Probleme bereitet, denn die Ausgaben für Rohstoffe landwirtschaftlicher Herkunft machen dort einen hohen Anteil der gesamten Produktionskosten aus. Auch die Milchindustrie war von diesen schwankenden Rohstoffpreisen betroffen. Nicht nur Milch als zentraler Rohstoff ist für milchverarbeitende Betriebe ein ausschlaggebender Kostenfaktor, auch Zucker spielt als Rohstoff für eine Reihe von Milchprodukten eine wichtige Rolle. Viele Unternehmen der Milchindustrie sind deshalb – wie auch Unternehmen in anderen Sektoren der Nahrungsmittelindustrie – über die Preisexplosion bei Zucker besorgt.

Die Preisbildung am Zuckermarkt der EU wird durch eine Reihe von Faktoren bestimmt, deren Konstellation und jeweilige Wirksamkeit sich im Verlauf der letzten Jahre erheblich geändert hat. Während in der Vergangenheit die Preisbildung ganz entscheidend durch die EU-Markordnung für Zucker bestimmt war, sind inzwischen weitere Bestimmungsgründe hinzugekommen. Insbesondere spielt inzwischen der Außenhandel mit Zucker eine vollkommen veränderte und deutlich gewachsene Rolle, wobei als komplizierendes Element wirksam wird, dass der Handel mit unterschiedlichen Ländergruppen (insbesondere präferentiell begünstigte Länder im Unterschied zu anderen Ländergruppen) auf sehr verschiedene Weise geregelt ist. Der in der jüngeren Vergangenheit wieder sehr volatile Preis am Weltmarkt für Zucker wird durch eine Vielzahl an Bestimmungsgründen beeinflusst, zu denen inzwischen auch die Entwicklung im Sektor Bioethanol gehört, da Zuckerrohr und Zuckerrüben zwei wesentliche Rohstoffe für die Herstellung von Bioethanol sind.

Von Bedeutung für die Preisbildung ist auch die Struktur des Zuckermarktes in der EU, die auf der Anbieterseite durch einen ausgeprägt oligopolistischen Charakter gekennzeichnet ist, der möglicherweise erheblichen, in seiner konkreten Wirkung aber schwer abschätzbaren Einfluss auf die Preisbildung hat. Eben diese oligopolistische Marktstruktur auf der Anbieterseite ist im Übrigen auch einer der Gründe dafür, dass Informationen über die Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt nur schwer zugänglich sind, zumal über die Zuckerpreise nicht in den üblichen amtlichen Statistiken berichtet wird.

Der jeweilige Einfluss dieser einzelnen Faktoren auf die Preisbildung am Zuckermarkt ist nicht immer leicht einzuschätzen. Verwender von Zucker sehen sich deshalb mit einer mangelnden Transpa-

renz des Marktgeschehens konfrontiert, wenn sie verstehen wollen, wie die Preise dieses für sie wichtigen Rohstoffs zustande kommen.

Vor diesem Hintergrund ist es die wesentliche Zielsetzung dieses Gutachtens, die Preisbildung am Zuckermarkt der EU so weit wie möglich zu durchleuchten und dabei den Einfluss der wesentlichen Bestimmungsgründe herauszuarbeiten. Die Rolle der EU-Agrarmarktpolitik auf diesem Sektor soll dabei mit derjenigen verglichen werden, welche die Marktpolitik für Milch und Milchprodukte gespielt hat. Schließlich soll auch die Entwicklung im Sektor Bioethanol kurz erläutert werden.

Das Gutachten ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die wichtigsten Charakteristika und Entwicklungsverläufe der EU-Marktpolitik bei Milch und Zucker dargestellt und miteinander verglichen (Kapitel 2). Anschließend wird ein Blick auf den Bioethanol-Sektor geworfen (Kapitel 3), bevor wichtige Charakteristika des Weltmarkts für Zucker erläutert werden (Kapitel 4). Nach einigen Anmerkungen zur Struktur des EU-Zuckermarktes (Kapitel 5) wird in einem zentralen Teil des Gutachtens die Preisbildung am EU-Zuckermarkt analysiert und der Frage nachgegangen, welche Möglichkeiten die Politik hat, in einer Marktsituation, wie sie gegenwärtig gegeben ist, preisdämpfend einzugreifen (Kapitel 6). Nach einem Ausblick auf mögliche zukünftige Trends am Zuckermarkt (Kapitel 7) werden am Ende Schlussfolgerungen gezogen (Kapitel 8).

2 EU-Marktpolitik für Milch und Zucker

2.1 EU-Milchpolitik im Wandel

Milch hat in der europäischen Landwirtschaft – wie auch in vielen anderen Teilen der Welt – eine wirtschaftlich herausragende Bedeutung, weil sie einerseits einen hohen Anteil an Produktionswert und Wertschöpfung des Agrarsektors darstellt und andererseits als ein ganzjährig erzeugtes Produkt für kontinuierlich eingehende Erlöse der Landwirte sorgt. Gleichzeitig ist die Milchproduktion in vielen Grünlandgebieten ein für die Flächennutzung entscheidender Betriebszweig und damit auch für das Landschaftsbild ein wichtiges Element. Die EU-Agrarpolitik hat deshalb dem Milchsektor immer besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Das zeigt sich nicht zuletzt darin, dass das Niveau der Preisstützung bei Milch im Vergleich zu anderen Agrarprodukten von Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik an recht hoch festgesetzt wurde (zu quantitativen Indikatoren des Stützungslevels siehe den folgenden Abschnitt).

Wie bei den wichtigsten anderen Agrarprodukten wurde die Marktordnung (MO) für Milch in der EU¹ so ausgestaltet, dass die Preisstützung durch eine Kombination von Maßnahmen an den Außengrenzen und am Binnenmarkt erreicht werden konnte, wobei fast alle Instrumente sich auf verarbeitete und deshalb handelbare Milchprodukte (wie z.B. Butter, Milchpulver und Käse) bezogen. Im Handel mit Drittländern wurden ursprünglich variable Abschöpfungen auf Importe erhoben, die dem Abstand zwischen einem politisch festgesetzten Schwellenpreis und dem Weltmarktpreis entsprachen. Beim Export wurde der Abstand zwischen Inlands- und Weltmarktpreis durch variable Exportsubventionen ausgegli-

¹ Anstelle der im historischen Ablauf wechselnden Bezeichnung für die Europäische Gemeinschaft wird im Folgenden ohne Rücksichtnahme auf den jeweils angesprochenen Zeitpunkt häufig die Bezeichnung EU verwendet.

chen. Im Binnenmarkt sorgte eine unbegrenzte Ankaufsverpflichtung zu festgesetzten Interventionspreisen dafür, dass das angestrebte Preisniveau nicht unterschritten wurde.

Das Niveau der Preisstützung am Milchmarkt der EU erwies sich allerdings bald als so hoch angesetzt, dass es den Milchproduzenten Anreize zu einer Ausweitung der Produktion gab, die über das Wachstum der Nachfrage nach Milchprodukten am Binnenmarkt hinausging. So stieg beispielsweise der Selbstversorgungsgrad bei Butter, der im Zeitraum 1956-60 noch bei 101% gelegen hatte, bis 1971-72 schon auf 116% an.² Angesichts des hohen Abstands zwischen EU- und Weltmarktpreisen bei Milchprodukten waren deshalb erhebliche Ausgaben für Exportsubventionen erforderlich, um die Überschüsse an den internationalen Märkten absetzen zu können. Gleichzeitig wuchsen innerhalb der EU die Bestände in den Interventionslagern an und führten zu öffentlicher Kritik an den "Butterbergen", aber gleichzeitig auch zu einer wachsenden Belastung des Haushaltes der EU. Die Ausgaben für die EU-Milchpolitik wurden damit zum größten Posten im Budget für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Sie machten in den 1970er Jahren über 40% der agrarpolitischen Ausgaben der EU aus.³ In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre beschleunigte sich die problematische Entwicklung. Von 1977 bis 1980 nahmen die Brutto-Ausgaben für den Milchmarkt um mehr als 60% zu.⁴ Gleichzeitig sah sich die EU, die zum größten Exporteur von Milchprodukten geworden war, auf der internationalen Ebene zunehmender Kritik von Seiten anderer Exporteure ausgesetzt. Die EU war im Übrigen mit dem Problem konfrontiert, dass ihre umfangreichen Exporte die Weltmarktpreise unter Druck setzten und damit die eigenen Exporterlöse verminderten, bisweilen soweit, dass der Grenzerlös negativ wurde.⁵

Diese Entwicklung von Märkten und Haushaltsausgaben hätte Anlass zu einer Revision des Niveaus der Preisstützung sein können, die allerdings agrarpolitisch als nicht opportun angesehen wurde. Vielmehr wurden verschiedene und im Zeitablauf immer wieder neue Maßnahmen ergriffen, die darauf ausgerichtet waren, die Überschüsse sowie die Haushaltsbelastung ohne Absenkung der Stützpreise einzugrenzen.⁶ Auf der Nachfrageseite wurden eine Reihe von Sonderaktionen durchgeführt (z.B. Weihnachtsbutter, Beihilfen zur Verfütterung von Magermilch und Sonderabgaben auf den Import von Eiweißfutter). Zur Verminderung des Angebots, insbesondere aber auch zur Gewinnung von Haushaltsmitteln für die Milchpolitik wurde 1977 eine von den Erzeugern aufzubringende Mitverantwortungsabgabe eingeführt. Mit Prämien für die Abschachtung von Milchkühen und den Übergang zur Rindfleischproduktion hoffte man, das Milchangebot zu drosseln.

Alle Maßnahmen dieser Art hatten allerdings keine durchschlagende Wirkung, und die Probleme in der Milchpolitik der EU, aber auch in der Gemeinsamen Agrarpolitik für andere Produkte spitzten sich am Anfang der 1980er Jahre krisenhaft zu. Schließlich wurden im Jahr 1984 Reformschritte beschlossen, die bei Milch zu einer Kontingentierung der Produktion führten. Seit dieser Zeit kann die Milchproduktion in der EU nicht mehr über das durch die Kontingente festgelegte Ausmaß hinaus ansteigen. Die Kontingente, die bei Milch den Erzeugern zugeordnet worden waren, wurden nach und nach in einem begrenzten Ausmaß handelsfähig gemacht, allerdings nicht über die Grenzen der Mitgliedsländer (und in vielen Ländern nicht über die Grenzen von Regionen) hinaus. An den für Kontingente gezahlten Preisen

² Tracy (1982), S. 289.

³ Harris, Swinbank, Wilkinson (1983), S. 93.

⁴ ebenda, S. 95.

⁵ Koester et al (1988).

⁶ ebenda, S. 100 ff.

ließ sich dabei in denjenigen Gebieten, in denen Kontingente relativ frei handelbar waren, ablesen, in welchem Ausmaß die Kosten der Milchproduktion unter dem von der Politik gestützten Produzentenpreis lagen.

In der Uruguay-Runde des GATT (1986-1994) musste die EU sich bereit erklären, die variablen Importabschöpfungen in feste Zölle umzuwandeln und gleichzeitig Höchstgrenzen für die Subventionierung von Exporten zu akzeptieren. Um diese neuen internationalen Verpflichtungen eingehen zu können, setzte Agrarkommissar MacSharry im Jahr 1992 eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik durch. Bei Milch beschränkte sich die Reform allerdings auf eine Absenkung des Interventionspreises für Butter um 5%.⁷

Auch die Reform der EU-Agrarpolitik unter der von Agrarkommissar Fischler betriebenen "Agenda 2000" ließ die Milchpolitik zunächst unverändert, sah allerdings eine Absenkung der Preisstützung um 15% und eine Anhebung der Milchquote um 1,5% ab 2005/06 vor. Die dann im Jahr 2003 unter der Bezeichnung Mid-Term Review beschlossene "Fischler-Reform" hat zu einer weiteren Absenkung des Interventionspreises für Butter um nun insgesamt 25% in vier Jahresschritten geführt. Im Übrigen wurden – als zentrales Element der Fischler-Reform – die Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt, einschließlich der zum Ausgleich der Preissenkung bei Milch gedachten Zahlungen.

Ein großer Reformschritt wurde dann unter der Agrarkommissarin Fischer Boel als Teil des sogenannten Health Check der GAP im Jahr 2008 beschlossen: die Kontingentierung der Milchproduktion soll am 31. März 2015 auslaufen. Um eine "weiche Landung" zu ermöglichen, werden die Milchquoten in den Wirtschaftsjahren 2009/10 bis 2013/14 um jeweils ein Prozent angehoben. Gleichzeitig wurde vereinbart, die verpflichtende Intervention von Butter und Magermilch nur noch bis zu bestimmten Höchstgrenzen durchzuführen – darüber hinaus findet sie nur noch mit Ausschreibungen statt.

Eine deutliche Veränderung in der Natur der EU-Milchmarktpolitik ist in der jüngeren Vergangenheit auch dadurch eingetreten, dass als Ergebnis der abgesenkten Preisstützung in der EU auf der einen Seite und stark gestiegener Weltmarktpreise für Milchprodukte andererseits seit Mitte 2007 die Preisbewegungen am Weltmarkt auf den Milchmarkt der EU durchgeschlagen haben – zunächst mit einem kräftigen Anstieg des EU-Milchpreises, danach mit einem ebenso kräftigen Absinken.

Die Milchpolitik der EU hat sich also im Lauf der Zeit immer wieder gewandelt. Sie hat mit einem hohen Stützungslevel begonnen und war dann darauf ausgerichtet, der Überschussprobleme durch verschiedene Hilfskonstruktionen und schließlich durch die Kontingentierung Herr zu werden. Mit der Absenkung der Preisstützung und dem Beschluss zum Ausstieg aus der Kontingentierung hat sich schließlich der Kreis geschlossen.

2.2 EU-Zuckerpolitik: der Sonderfall

Die Marktpolitik für Zucker hat von Anbeginn der Gemeinsamen Agrarpolitik an eine Sonderstellung gehabt. Als in den 1960er Jahren die ersten gemeinsamen Marktordnungen für die Landwirtschaft in der neu gegründeten EWG entworfen wurden, war Zucker das einzige Agrarprodukt, für das von vorneherein ein System der Kontingentierung beschlossen wurde. Zwar hatte die EWG-Kommission ursprüng-

⁷ Zu den Reformen der EU-Agrarpolitik seit 1992 siehe OECD (2011a).

lich auch für Zucker einen freien Wettbewerb innerhalb der damaligen sechs Mitgliedsstaaten vorgeschlagen. Im Ministerrat wurde allerdings befürchtet, dass sich daraus erhebliche Verschiebungen der Zuckerproduktion von den Ländern mit hohen Kosten (insbesondere Italien und Deutschland) zu den Ländern mit günstigeren Produktionskosten (vor allem Nordfrankreich und Belgien) ergeben könnten.⁸ Der eigentliche Kern der Befürchtungen aber war, dass ohne eine Kontingentierung das Niveau der Preisstützung für Zucker deutlich niedriger angesetzt werden müsse, als die Rübenbauern in den Mitgliedsländern mit geringer Wettbewerbsfähigkeit das gewohnt waren. Denn es war recht eindeutig zu erkennen, dass bei hohen Zuckerpreisen, wie sie früher in Zeiten der nationalen Agrarpolitik in Italien oder Deutschland geherrscht hatten, im gemeinsamen Markt der EWG eine erhebliche Überschussproduktion zu erwarten wäre. Eine deutliche Absenkung der Preisstützung lehnten die Vertreter der weniger wettbewerbsfähigen Mitgliedsländer allerdings im Ministerrat strikt ab. Also wurde bereits mit Einführung einer gemeinsamen Marktpolitik für Zucker in der EWG der Sonderstatus eines Kontingentierungssystems etabliert. Dass die deutsche Zuckerwirtschaft auf diese Entscheidung und auch auf die Ausformung der Zuckermarktpolitik insgesamt einen erheblichen Einfluss ausgeübt hat, ist in der Literatur immer wieder hervorgehoben worden.⁹

Als am 1. Juli 1968 die erste Marktordnung (MO) für Zucker in Kraft trat, die für den Zeitraum bis 1975 gelten sollte, wurde zwar argumentiert, die Kontingentierung sei lediglich eine Maßnahme für den Übergang. Aber als dann die MO für die nächste Periode von fünf Jahren vorzubereiten war, wurde bald deutlich, dass die Kontingentierung zu einem dauerhaften Element der Zuckerpolitik in der EU werden würde. Die EWG-Kommission legte eine Schätzung vor, aus der sich ergab, dass der Stützpreis für Zucker um mindestens 25 Prozent gesenkt werden müsste, wenn die Kontingentierung aufgehoben werden sollte, ohne dass dabei die Überschüsse unerträglich anwachsen dürften. Bei einer solchen Preissenkung sei allerdings, so die Kommission seinerzeit, zu befürchten, dass die Zuckerproduktion in den französischen Antillen verschwinden und in Réunion, Italien sowie vielen Regionen im Norden der Gemeinschaft scharf zurückgehen würde.¹⁰ Eine solche Entwicklung erschien den Agrarpolitikern nicht akzeptabel. Entsprechend wurde die Kontingentierung verlängert, und zwar nicht nur für den kommenden Fünfjahres-Zeitraum, sondern immer wieder bis zum heutigen Tage. Bis zum Jahr 1984, als die Kontingentierung auch bei Milch eingeführt wurde, blieb die MO für Zucker die einzige, in der das Instrument der Kontingentierung eingesetzt wurde.

Unter dem Schirm der Kontingentierung hat die Gemeinsame Agrarpolitik den Rübenbauern der EWG von Anfang an eine besonders hohe Stützung gewährt, die über das hinausging, was bei anderen Agrarprodukten üblich war. Ein Maßstab für das Niveau der Stützung ist das von der OECD berechnete Producer Support Estimate (PSE), das angibt, welcher Anteil der Erzeuger-Erlöse aus der agrarpolitischen Stützung (also nicht aus den Marktkräften) resultiert. Im Durchschnitt der Jahre 1979-85 (dem frühesten Zeitraum, für den die OECD derartige Berechnungen vorgelegt hat) betrug in der EWG das PSE für Zucker 54%. Bei Weizen machte das PSE im gleichen Zeitraum 28% aus, bei Rindfleisch 47% und bei Milch 52%.¹¹ Dieses hohe Stützungs-niveau ergab sich im wesentlichen aus der Tatsache, dass

⁸ Siehe Tracy (1982), S. 282.

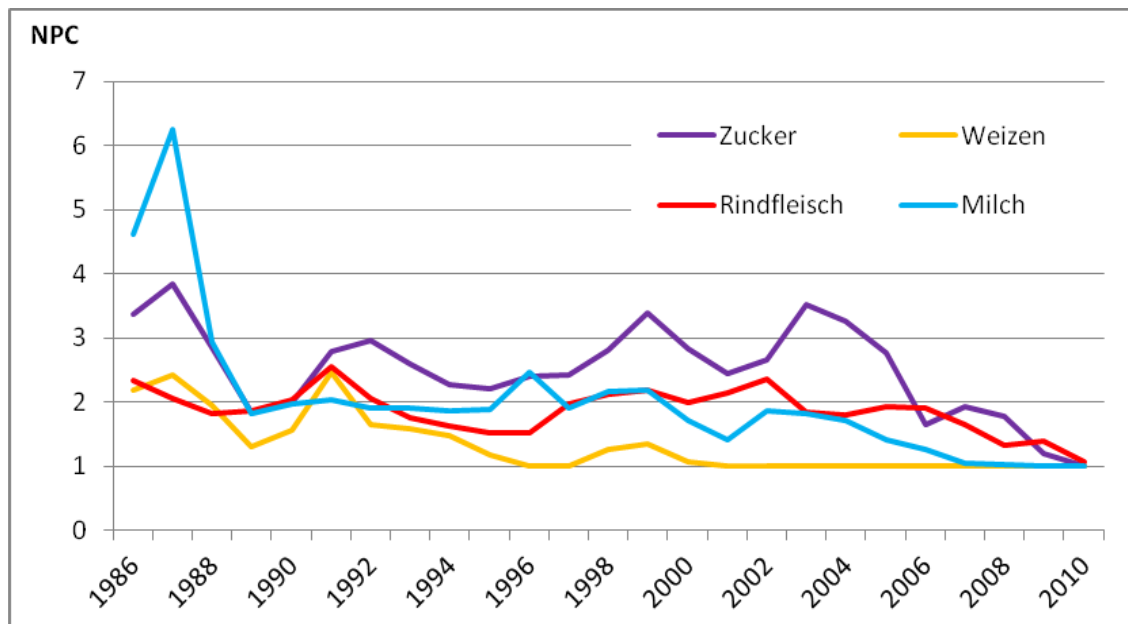
⁹ Eine frühe ausführliche Darstellung findet sich insbesondere bei Bujard (1974).

¹⁰ Siehe Harris, Swinbank and Wilkinson (1983), S. 128.

¹¹ Zu diesen Daten siehe OECD (1990), S. 176-177. Zum Zeitpunkt dieser Veröffentlichung wurde das PSE noch als Producer Subsidy Equivalent bezeichnet, hatte aber grundsätzlich die gleiche Bedeutung wie jetzt das Producer Support Estimate.

der Zuckerpreis in der EU erheblich über dem Weltmarktpreis gehalten wurde. Die Relation aus inländischem Erzeugerpreis und dem äquivalenten Weltmarktpreis wird in den Analysen der OECD als der Producer Nominal Protection Coefficient (NPC) ausgedrückt.¹² Wenn der NPC beispielsweise den Wert 3 hat, dann bedeutet das also, dass der inländische Erzeugerpreis dreimal so hoch ist wie der äquivalente Weltmarktpreis, bei einem NPC von 1 liegt der inländische Erzeugerpreis auf dem Niveau des Weltmarktpreises. Die so gemessene Relation aus Erzeuger- und Weltmarktpreis hat bei Zucker in der EU fast immer höher gelegen als bei wichtigen anderen Agrarprodukten (siehe Schaubild 2.1). Lediglich bei Milch war in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre das Niveau der Preisstützung in der EU noch höher als bei Zucker. Das starke Ansteigen der Weltmarktpreise für Agrarprodukte in der jüngsten Vergangenheit hat allerdings den Abstand zwischen Erzeuger- und Weltmarktpreisen in den letzten Jahren allerdings deutlich schrumpfen lassen. Dennoch hat über den gesamten in diesen Daten erfassten Zeitraum von 1986 bis 2010¹³ der Zuckerpreis in der EU im Mittel das 2,51-fache des Weltmarktpreises ausgemacht (bis zum Jahr 2005 das 2,76-fache).

Schaubild 2.1: Preisstützung (Nominal Protection Coefficient) für ausgewählte Agrarprodukte in der EU



Quelle: OECD (2011b)

Der erhebliche Abstand zwischen dem inländischen Zuckerpreis in der EU und dem Weltmarktpreis ließ sich naturgemäß nur durch einen entsprechend hohen Schutz gegen Importe aus Drittländern aufrechterhalten. Ursprünglich wurde dieser Außenschutz bei Zucker - wie auch bei anderen Agrarprodukten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - durch variable Abschöpfungen herbeigeführt, die als Differenz zwischen dem von der Agrarpolitik festgelegten Schwellenpreis und dem jeweiligen Welt-

¹² Der äquivalente Weltmarktpreis wird dabei für einen angemessenen Vergleich von der OECD so ermittelt, dass Kosten für Verarbeitung und Transport berücksichtigt sind. Bei Milch, die in flüssiger Form international kaum gehandelt wird, wird der äquivalente Weltmarktpreis aus den Preisen von gehandelten Produkten (wie Butter und Magermilchpulver) ermittelt.

¹³ Die OECD weist NPC-Daten nicht für den Zeitraum vor 1986 aus.

marktpreis täglich errechnet und beim Import erhoben wurden. Auf diese Weise blieb der Zuckerpreis in der EU vollkommen losgelöst von Schwankungen des Weltmarktpreises.¹⁴

Als Ergebnis der Uruguay-Runde des GATT mussten dann aber alle Marktzutritts-Barrieren bei Agrarprodukten in Zölle umgewandelt werden. Der MFN-Zoll (also der Zoll auf Importe aus Herkunftsländern, mit denen keine Präferenzregelung besteht) der EU für Weißzucker ist dabei auf EUR 419 je Tonne festgesetzt worden.¹⁵ Welchen Prozentsatz des Weltmarktpreises dieser feste (im technischen Sprachgebrauch als "spezifisch" bezeichnete) Zoll ausmacht, hängt von der jeweils aktuellen Preisentwicklung am Weltmarkt ab. Nimmt man die durchschnittliche Preissituation während des Jahres 2009 (als Zucker am Weltmarkt bereits relativ teuer war) als Beispiel, so wurden Zucker-Importe der EU aus nicht präferierten Ländern mit einem Zoll von etwa 120% belastet. Zusätzlich zum 'normalen' Zoll kann die EU unter bestimmten Bedingungen die Zucker-Importe mit einer Abgabe belasten, die im Rahmen einer WTO-Schutzklausel festgelegt wird. Sie hat dies auch regelmäßig getan, solange die Weltmarktpreise für Zucker niedrig waren. Die gesamte Belastung ist so hoch, dass sie in der Vergangenheit typischerweise prohibitiv gewirkt und Importe, die nicht von Präferenzregelungen profitieren, weitgehend aus dem EU-Markt ferngehalten hat.¹⁶

Da das festgesetzte Volumen der Quoten den inländischen Verbrauch überstieg, musste der Überschuss regelmäßig exportiert werden, was angesichts des hohen Niveaus der Preisstützung nur mit Hilfe von Exportsubventionen möglich war. Auch in dieser Hinsicht hat die Uruguay-Runde eine entscheidende Änderung erfordert, auf die noch einzugehen ist. Im übrigen war es möglich, Zucker über die Quoten hinaus zu produzieren ("C-Zucker"), der allerdings nicht auf dem inländischen Markt für die menschliche Ernährung abgesetzt werden durfte, also entweder der industriellen Verwendung zugeführt oder (ohne Exportsubventionen) exportiert werden mußte.

Straffe Kontingentierung und hoher Außenschutz sind seit Anbeginn der Gemeinsamen Agrarpolitik die wichtigsten Charakteristika der EU-Marktpolitik für Zucker. Im technischen Detail der Marktordnung kommen allerdings viele und teilweise komplexe Ausgestaltungselemente hinzu, die hier nicht im einzelnen erläutert werden müssen. Zum Verständnis des weiteren Entwicklungsverlaufs der EU-Zuckerpolitik, aber auch der Preisbildung am Zuckermarkt in der EU sind allerdings fünf Elemente wichtig, die hier erwähnt werden müssen: (i) die enge Bindung zwischen Rüben-Anbauern und Zuckerfabriken, (ii) die "Haushaltsneutralität" der EU-Zuckerpolitik, (iii) die Einbeziehung von Isoglucose in die Zuckermarktpolitik, (iv) die Präferenz-Regelungen für Zucker-Importe und (v) die WTO-Verpflichtung der EU, eine bestimmte Menge an subventionierten Zucker-Exporten nicht zu überschreiten.

(i) Die enge Bindung zwischen Rüben-Anbauern und Zuckerfabriken in der EU folgt aus der Art, wie die Kontingentierung implementiert wird. Die Kontingente werden den Rübenbauern auf dem Weg über die Zuckerfabriken zugeteilt, und die Kontingente sind zwischen Landwirten, die ihre Kontin-

¹⁴ Angesichts der notorisch stark schwankenden Weltmarktpreise für Zucker kam es gelegentlich vor (z.B. in den Jahren 1974, 1975, 1980 und 1981), dass der Weltmarktpreis höher als der Schwellenpreis der EU lag. In diesen Fällen wurde - symmetrisch zur variablen Importabschöpfung - eine variable Abgabe auf Exporte erhoben, um den Zuckerpreis in der EU stabil zu halten.

¹⁵ Der Zoll auf Rohzucker ist EUR 339 je Tonne.

¹⁶ Siehe z.B. Elbehri, Umstaetter und Kelch (2008), S. 13. - Mit der Reform der MO für Zucker von 2006 (siehe unten) ist der Stützpreis (jetzt Referenzpreis) auf EUR 404,40 je t abgesenkt worden. Solange der EU-Marktpreis auf diesem Niveau liegt, ist ein MFN-Zoll von EUR 419 je t selbstverständlich prohibitiv.

gente von verschiedenen Zuckerfabriken erhalten haben, im wesentlichen nicht transferierbar.¹⁷ Das hat zwei für die Wettbewerbsverhältnisse in der EU-Zuckerwirtschaft wichtige Folgen: die Rübenproduktion kann nicht von einer Region in die andere wandern, und die Rübenbauern können ihre Zuckerrüben nur an die Zuckerfabrik liefern, von der sie ihr Kontingent erhalten haben. Auf diese Weise ist nicht nur der Wettbewerb zwischen den Rübenbauern in den verschiedenen Regionen der EU ausgeschaltet. Auch der Wettbewerb zwischen den Unternehmen der Zuckerwirtschaft ist stark eingeschränkt, und zwar sowohl auf der Bezugs- als auch auf der Absatzseite. Letzteres ergibt sich daraus, dass die Produktions- und damit Absatzmenge des einzelnen Zuckerunternehmens von vorneherein durch die bei ihm vorhandenen Kontingente festgelegt ist. Auch wenn eine Zuckerfabrik besonders wettbewerbsfähig sein sollte, kann sie ihre Absatzmenge nicht steigern; sie hat deshalb keine Möglichkeit und keinen Anreiz, durch Preisgestaltung im Verkauf ihren Marktanteil auszuweiten. Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen der Zuckerwirtschaft spielt sich deshalb im wesentlichen nur auf dem Weg von Übernahmen oder Fusionen ab. Dazu trägt auch die Subventionierung von Zucker-Exporten aus der EU in Drittländer bei, denn sie hat zur Folge, dass für die Zuckerfabriken kein Anreiz besteht, den EU-Binnenmarkt zu Preisen zu beliefern, die unter denjenigen liegen, die im subventionierten Export erzielbar sind.

(ii) Die sogenannte "**Haushaltsneutralität**" der EU-Zuckerpolitik ist dadurch herbeigeführt worden, dass die Kontingente in zwei Tranchen aufgegliedert worden sind, die A-Kontingente und die B-Kontingente. Während für Rüben, die im Rahmen des A-Kontingents geliefert wurden, im wesentlichen die volle Preisgarantie der Marktpolitik galt, wurde auf Lieferungen im Rahmen des B-Kontingents eine sogenannte Produktionsabgabe erhoben. Die Abgabe wurde (im Grundsatz) so festgesetzt, dass das sich daraus ergebende finanzielle Aufkommen ausreichte, um die Subventionen zu finanzieren, die beim Export von Zucker aus der EU in Drittländer notwendig waren, um den EU-Preis auf das (typischerweise) niedrigere Niveau des Weltmarktpreises herunter zu schleusen.¹⁸ Diese haushaltsneutrale Finanzierung der Ausgaben ändert nichts an der Tatsache, dass die ökonomischen Kosten der Zuckerpolitik letztlich von den Konsumenten getragen werden.

(iii) Seit längerer Zeit steht mit **Isoglucose**¹⁹ ein Süßmittel zur Verfügung, das Zucker in vielen Bereichen der Ernährungsindustrie ersetzen könnte und preiswerter ist als Zucker. Würde das Angebot von Isoglucose in der EU nicht begrenzt und/oder verteuert, so wäre zu erwarten, dass der Verbrauch von Zucker – und damit das Absatzpotential für die EU-Zuckerwirtschaft – zurückgehen würde. Die EU-Agrarpolitik, die das Interesse der Erzeuger deutlich stärker gewichtet als dasjenige der Verwender von Zucker, wollte das verhindern und hat deshalb Isoglucose in die MO für Zucker einbezogen. Für Isoglucose gelten deshalb in der EU marktpolitische Regelungen, die denjenigen von Zucker weitgehend entsprechen. Insbesondere wird die Produktion kontingentiert und die Einfuhr mit einem hohen Zoll belastet.

¹⁷ Die rechtliche Natur der Kontingents-Zuteilung und dabei insbesondere die Frage, ob die Zuckerfabriken oder die Rübenbauern die Eigentumsrechte an den Kontingenten besitzen, ist umstritten und nicht endgültig geklärt. Siehe dazu z.B. Schmidt (2004), S. 23 sowie die dort zitierte Literatur.

¹⁸ Die Subventionen für den Re-Export von präferentiell eingeführtem Zucker wurden allerdings aus dem EU-Haushalt finanziert.

¹⁹ Das gleiche galt für früher Inulinsirup, für den in der EU in der Vergangenheit äquivalente Regeln bestanden. Nach der Reform der Zuckermarktordnung von 2006 wurden die Produktion von Inulinsirup allerdings eingestellt.

(iv) **Präferenzregelungen für Zucker-Importe** aus bestimmten Herkunftsländern bestehen in der EU bereits seit langer Zeit. Die ersten Präferenzen für Zucker-Importe wurden 1975 im Rahmen des Lomé-Abkommens zwischen der EWG und ausgewählten Entwicklungsländern aus Afrika, der Karibik und dem pazifischen Raum (AKP-Länder) eingeführt. Diese Präferenzen gehen historisch auf das Commonwealth Sugar Agreement zurück, in dessen Rahmen das Vereinigte Königreich aus einigen seiner ehemaligen Kolonien eine bestimmte Menge Zucker zu einem festgelegten Preis importiert hatte. Nach dem Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EWG im Jahr 1973 hätten die betroffenen AKP-Länder ihre bevorzugten Liefer-Rechte bei Zucker verloren, wenn ihre Exporte in das Vereinigte Königreich mit den vollen damals gültigen Import-Abschöpfungen der EWG belegt worden wären. Diesen (inzwischen 18) Ländern wurde deshalb in einem Zucker-Protokoll im Rahmen des Lomé-Abkommens die Möglichkeit eingeräumt, insgesamt 1,3 Millionen Tonnen Zucker zollfrei in die EWG zu exportieren und dort zum garantierten internen Erzeugerpreis abzusetzen.²⁰ In der Uruguay-Runde des GATT wurde dieses präferentielle Lieferrecht in ein entsprechendes Zoll-Kontingent (mit Null-Zoll) überführt.

Eine weitere wichtige Präferenzregelung kam hinzu, als die EU im Jahr 2001 den 49 am wenigsten entwickelten Ländern (least developed countries, LDC) freien Zutritt zu ihren Märkten für sämtliche Güter mit Ausnahme von Waffen (everything but arms, EBA) eröffnete. Dieser freie Marktzutritt erstreckt sich nach einer Übergangsfrist mit schrittweisem Zoll-Abbau und temporären Zollquoten, die 2009 zu Ende gegangen ist, inzwischen auch auf Zucker, und zwar grundsätzlich ohne Mengengrenzung, wenngleich bei 'Marktstörungen' in der EU (bisher) die Importe nach komplizierten Regeln noch auf gewisse Höchstmengen begrenzt werden können. Gleichzeitig wurde auch die Mengengrenzung für präferentielle Importe aus den AKP-Ländern in mehreren Schritten grundsätzlich aufgehoben, allerdings nur bei erfolgreichem Abschluss von sogenannten Economic Partnership Agreements²¹, und ebenfalls unter dem Vorbehalt einer Schutzklausel.

Eine dritte Kategorie von Präferenzen ist Ländern aus dem Balkan eingeräumt worden, die (noch) nicht Mitglieder der EU sind. Im Rahmen dieser Regelung können bis zu 380.000 t Weißzucker zollfrei in die EU geliefert werden.²² Eine vierte Kategorie von Präferenzen erlaubt vier Lieferländern (Australien, Brasilien, Indien und Kuba) die Lieferung von insgesamt 931.000 t Rohzucker zu einem ermäßigten Zollsatz von 98 EUR/t. Diese sogenannte CXL-Quoten²³ wurden eingeführt, um die betroffenen Exportländern auch nach dem EU-Beitritt einiger neuer Mitgliedsländer, in die sie traditionell geliefert hatten, nicht zu benachteiligen.

(v) Ein Ergebnis der Agrar-Verhandlungen in der **Uruguay-Runde des GATT** war, dass die Mitgliedsländer der (in dieser Verhandlungsrunde neu geschaffenen) WTO die Exporte von Agrarprodukten nur noch innerhalb quantitativ festgelegter Grenzen subventionieren dürfen. Das gilt selbstverständlich auch für Zucker-Exporte der EU, die auf eine Höchstmenge (ab dem Jahr 2000) von 1,273 Millionen

²⁰ Zusätzlich wurde Indien ein Lieferrecht für 10.000 t Zucker eingeräumt.

²¹ Die Economic Partnership Agreements stellen die seitens der EU bevorzugte Variante der Fortführung der präferentiellen Handelsabkommen mit den AKP-Staaten dar. Sie verfolgen jenseits des reinen Marktzugangs zur EU einen breiteren Integrationsansatz und beinhalten vor allem zwingend eine regionale Liberalisierung nach Ländergruppen. Bisher sind diese Abkommen noch nicht in der Breite aller AKP-Staaten abgeschlossen worden.

²² Im Fall von Bosnien-Herzegowina handelt es sich um Isoglucose. Hinzu kommt eine Präferenzquote von 22.000 t für Moldawien, die rechtlich selbständig ist. Siehe Nolte und Grethe (2011).

²³ Die Bezeichnung CXL bezieht sich auf die Nummerierung der WTO-Liste der EU-Zollbindungen.

Tonnen festgelegt wurden.²⁴ Die EU hatte in dem entsprechenden Dokument in einer Fußnote ausgeführt, dass diese Höchstmenge nicht die Re-Exporte von präferentiell aus den AKP-Ländern (und Indien) importierten Zucker in der Größenordnung von 1,6 Millionen Tonnen einschließen solle. Diese Fußnote wurde später in einem von Australien, Brasilien und Thailand angestregten WTO-Streitschlichtungsverfahren als rechtlich nicht wirksam angesehen, so dass die EU ihre subventionierten Zucker-Exporte ab 2006 deutlich einschränken musste. Gleichzeitig war die EU sogar auch gezwungen, auf den Export von C-Zucker zu verzichten, weil in dieser im WTO –Streitschlichtungsverfahren als durch die Preisstützung des Quoten-Zuckers quersubventioniert angesehen wurde.

Diese Entscheidungen der WTO sowie die Erwartung zunehmender zollfreier Importe im Rahmen der EBA-Präferenzen gehörten zu den Impulsen, die schließlich im Jahr 2006 zu einer Reform der EU-Zuckerpolitik geführt haben. Wenngleich einzelne Regelungen und Parameter der MO für Zucker bereits in der Vergangenheit immer wieder verändert worden waren, stellte die Reform von 2006 die erste tiefgreifende Veränderung der EU-Zuckerpolitik seit Beginn der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Zuckerssektor im Jahr 1968 dar – die Zuckerpolitik hatte alle Reformen, die in anderen Bereichen der EU-Agrarpolitik stattgefunden hatten, unverändert überstanden. Die wichtigsten Elemente der Reform, die das Zucker-Regime der EU bis Ende September 2015 festgelegt hat, lassen sich wie folgt zusammenfassen.²⁵

- Deutliche Absenkung der Preisstützung innerhalb von vier Jahren: Referenzpreis für Zucker (ersetzt früheren Interventionspreis, da statt Intervention nur noch private Lagerhaltung gefördert wird) minus 36% , Mindestpreis für Zuckerrüben minus 39,7% ;
- Kompensation von knapp zwei Dritteln der Erlösverluste bei den Rübenbauern durch Prämien im Rahmen des Systems der flächenbezogenen, aber von der Produktion entkoppelten Direktzahlungen;
- Einrichtung eines Umstrukturierungs-Fonds, aus dem Zahlungen an Zuckerfabriken geleistet wurden, wenn diese innerhalb von vier Jahren nach der Reform die bei ihnen liegenden Kontingente (und damit die Zuckerproduktion) aufzugeben bereit waren; der Fonds wurde in den ersten drei Jahren nach der Reform aus einer Abgabe auf Kontingents-Zucker gespeist (mit der Wirkung, dass in diesen Jahren der Netto-Referenzpreis deutlich unter dem Referenzpreis lag);
- Verkauf eines Teils der zurückgegebenen Kontingente (im Umfang von 1,1 Millionen Tonnen) an Zuckerfabriken, die ihre Quotenzucker-Produktion ausweiten wollten;
- Möglichkeit der linearen Kürzung der verbleibenden Kontingente, um die EU-Exporte auf das in der WTO zulässige Maß reduzieren zu können;
- Wegfall der Unterscheidung zwischen A- und B-Kontingenten.
- Keinerlei Veränderung der Importzölle – der Außenschutz bleibt also unverändert.

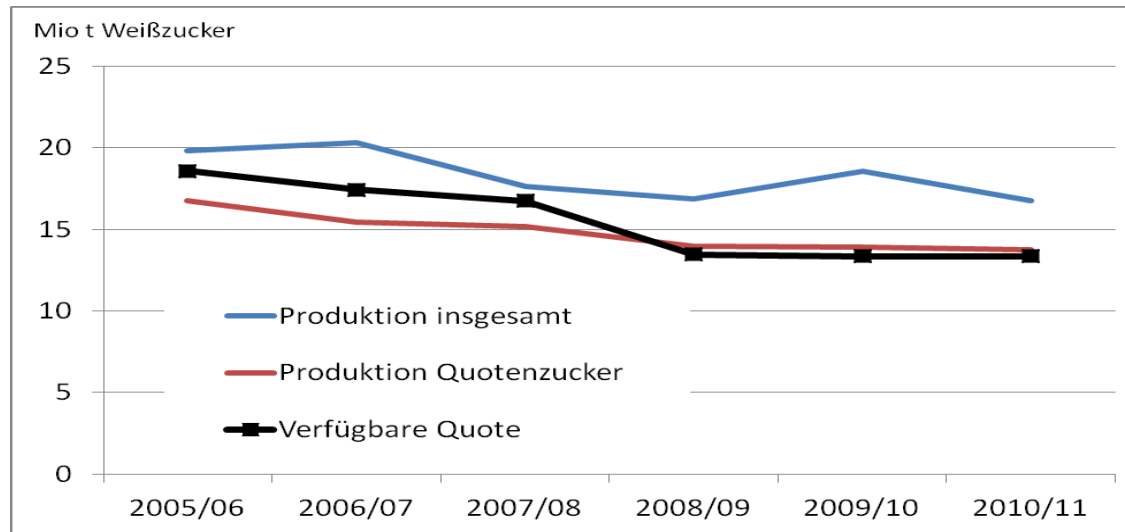
Diese Reform hat dazu geführt, dass die Quotenmenge und die tatsächliche Zuckerproduktion der EU (sowohl von Quotenzucker als auch insgesamt) in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen

²⁴ Neben der Mengenbegrenzung besteht auch eine Höchstgrenze bei den Ausgaben für Exportsubventionen, die allerdings für die EU bei dem gegenwärtigen Niveau der Preisstützung keine Wirkung entfaltet.

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, Amtsblatt der Europäischen Union, L58, 28.02.2006: 1-31. Siehe auch Grethe, Häger und Kirschke (2006) und Sommer (2006).

sind (siehe Schaubild 2.2). Diese Veränderung der Angebotssituation hatte erhebliche Folgen für die Preisbildung auf dem EU-Zuckermarkt (siehe unten, Abschnitt 6.1).

Schaubild 2.2 Entwicklung der Zuckerproduktion in der EU nach der Reform von 2006



Quelle: European Commission – Agriculture and Rural Development (2011a und vorausgehende Jahrgänge); Nolte und Grethe (2011); European Court of Auditors (2010)

2.3 Milch- und Zuckerpolitik im Vergleich

Milch und Zucker haben gemeinsam, dass in beiden Sektoren der landwirtschaftliche Rohstoff (Milch bzw. Zuckerrüben) erst in verarbeiteter Form marktfähig ist, wobei typischerweise die Verarbeitung in größeren Unternehmen stattfindet. In beiden Bereichen spielen deshalb die Verarbeitungsunternehmen eine wichtige Rolle. Auch die marktpolitischen Eingriffe setzen in beiden Sektoren im wesentlichen auf der Ebene der marktfähigen Produkte an und haben deshalb für die Verarbeitungsunternehmen große Bedeutung. Die Politiken der EU für den Milch- und den Zuckersektor haben aber auch in ihren Gestaltungsformen auf den ersten Blick Vieles gemeinsam. In beiden Bereichen hat über lange Zeit ein ausgesprochen hohes Niveau der Preisstützung geherrscht. In beiden Sektoren ist die Kontingentierung der Produktion ein charakteristisches Kennzeichen der Politik. Sowohl bei Milch als auch bei Zucker haben in den letzten Jahren Reformen stattgefunden, die eine Absenkung der Preisstützung bewirkt haben, die in beiden Fällen im Zusammenwirken mit steigenden Weltmarktpreisen auch dazu geführt hat, dass die Preise am EU-Markt in den letzten Jahren durch die Entwicklungen an den Weltmärkten geprägt waren. Bei Milch ist das Auslaufen der Kontingentierung bereits beschlossen, bei Zucker hat die Kommission jüngst ebenfalls einen Ausstieg aus der Kontingentierung vorgeschlagen.

Bei näherer Betrachtung sind die Unterschiede in der Entwicklung der EU-Politik für diese beiden Produkte aber doch erheblich. Insbesondere war der Reform-Prozess durch völlig verschiedene Faktoren bestimmt. Bei Milch war die Reform, die schließlich im Beschluss zur Abschaffung der Kontingente gipfelte, im wesentlichen durch interne Überlegungen bestimmt. Die EU wollte ihre im Lauf der Zeit insgesamt stärker ausgeprägte Marktorientierung auch im Sektor Milch realisieren. Sie hat gleichzeitig gesehen, dass die EU-Milchwirtschaft sich am rasch wachsenden internationalen Markt für Milchprodukte Chancen entgehen lässt, wenn sie ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Kontingentierung der Milchproduktion auf Dauer künstlich behindert.

Bei Zucker ist der EU die Reform von 2006 durch handelspolitische Entwicklungen mehr oder weniger aufgezwungen worden. Zum einen hat das Ergebnis des WTO-Panels den Spielraum für subventionierte Exporte drastisch eingeschränkt. Zum anderen hat die uneingeschränkte handelspolitische Öffnung gegenüber den am wenigsten entwickelten Ländern (EBA) zusätzliche Lieferungen auf den EU-Markt gelangen lassen, für die aber angesichts des durch die WTO-Verpflichtungen beschränkten Spielraums für subventionierte Exporte kein Ventil bestand. Eine durchgreifende Politikänderung wurde dadurch unvermeidbar. Der jetzt von der EU-Kommission vorgeschlagene zukünftige Ausstieg aus der Kontingentierung ist angesichts des inzwischen deutlich abgesenkten Niveaus der Preisstützung (und bei den erwarteten zukünftig höheren Weltmarktpreisen für Zucker) in gewisser Weise der logische nächste Schritt in dieser Reform. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die Kommission sich mit diesem Vorschlag gegen die immer noch zahlreichen Anhänger der Kontingentierung durchsetzen kann.

Das ist auch deshalb nicht sicher, weil das Beharrungsvermögen in der EU-Zuckerpolitik erheblich ist. Es hat seit längerer Zeit nicht an Kritik und Vorschlägen für eine grundlegende Reform der EU-Zuckerpolitik gefehlt.²⁶ Allerdings hat sich die EU-Zuckerpolitik nicht bewegt, bis ihr keine andere Wahl mehr blieb. Dazu hat einerseits gewiss die 'wasserdichte' Konstruktion der MO für Zucker beigetragen, die nicht zuletzt auch durch das Element der 'Haushaltsneutralität' dafür gesorgt hat, dass die Belastung des EU-Budgets in engen Grenzen gehalten werden konnte. Das ist polit-ökonomisch deshalb wichtig, weil die Reduktion übermäßiger Budgetbelastung immer einer der stärksten Antriebe für Reformen in der Agrarpolitik war.²⁷ Andererseits ist es der Zuckerwirtschaft nicht zuletzt wegen ihrer strukturellen Charakteristika gelungen, ihre wirtschaftlichen Interessen im politischen Raum besonders wirksam zu vertreten.²⁸ Das ist übrigens nicht nur in der EU der Fall, sondern auch in vielen anderen Ländern.²⁹ Entsprechend sind die Stützungsraten bei Zucker in vielen Ländern sehr hoch, und der internationale Handel mit Zucker ist in starkem Maße verzerrt.³⁰

Manche Ähnlichkeiten zwischen Milch- und Zuckerpolitik der EU dürfen deshalb nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Politikgestaltung in diesen beiden Bereichen auch wichtige Unterschiede aufweist. Es kommt hinzu, dass die wirtschaftlichen Strukturen in beiden Sektoren recht verschieden sind. Vor allem auf der Ebene der Verarbeitungsbetriebe ist der Konzentrationsgrad in der Zuckerwirtschaft erheblich höher als in der Milchindustrie. Gleichzeitig hat die unterschiedliche rechtliche Gestaltung der Kontingente in beiden Bereichen sehr verschiedene Intensitäten des Wettbewerbs zur Folge. Auch dadurch weichen die Verhältnisse in beiden Sektoren stark voneinander ab.

3 Der Markt für Bioethanol auf der Basis von Zucker

Die Nutzung von Agrarprodukten für die Erzeugung von Biotreibstoffen nimmt seit einiger Zeit weltweit deutlich zu. Die wichtigsten Beweggründe sind das Bemühen um Eindämmung des Klimawan-

²⁶ Siehe dazu Schmidt (2004), Abschnitt 1.1. Konkrete Vorschläge für eine grundlegende Reform sind beispielsweise vom Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1994) vorgelegt worden.

²⁷ Siehe Swinnen (2008).

²⁸ Siehe dazu beispielsweise Bujard (1974) oder Neumair (2008).

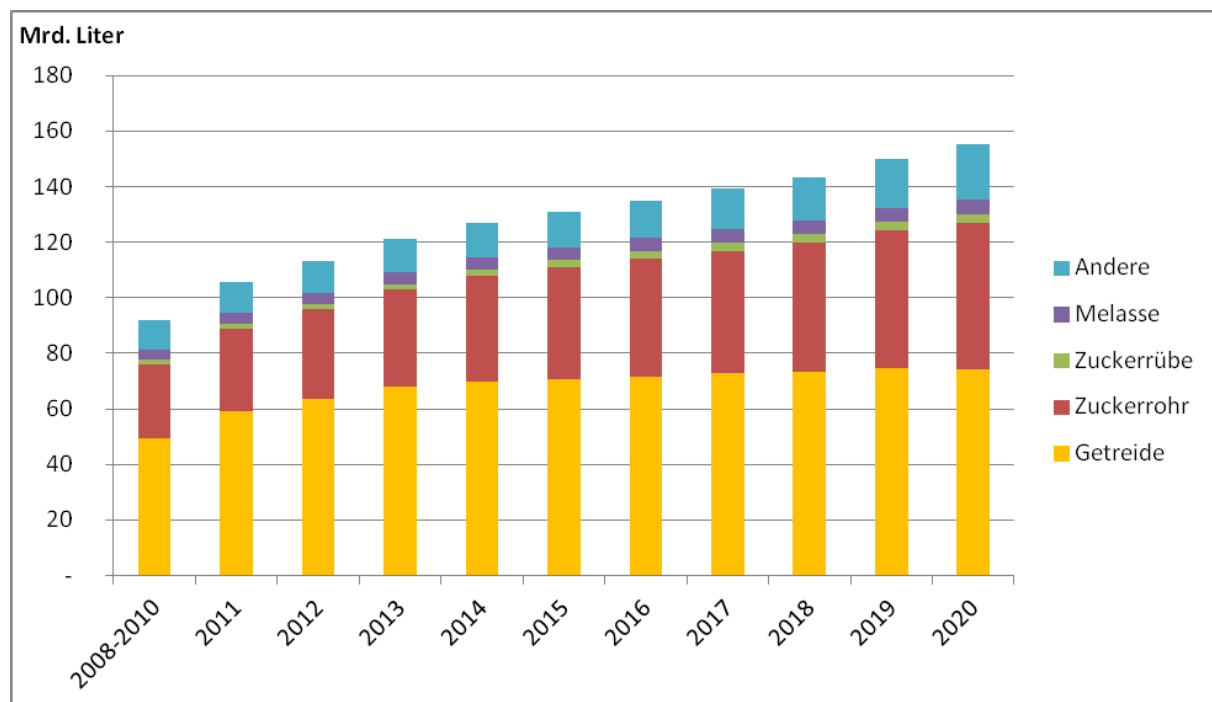
²⁹ Für eine heftige Kritik der Zuckerpolitik und der sie vertretenden Interessen in den USA, siehe z.B. Groombridge (2001).

³⁰ Siehe OECD (2007).

dels durch Verminderung der Emission von Treibhausgasen sowie das Bestreben, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu vermindern. Bioethanol ist, was den Umfang der Weltproduktion angeht, der bedeutendste Biotreibstoff.

Der wichtigste Rohstoff für die weltweite Produktion von Bioethanol ist bisher – und vermutlich auch in Zukunft – Getreide (siehe Schaubild 3.1), wobei die Verwendung von Mais in den USA im Vordergrund steht. Ein erheblicher Anteil der globalen Produktion von Bioethanol basiert allerdings auch auf Zuckerrohr und – in erheblich geringerem Umfang – auf Zuckerrüben sowie Melasse. Die Projektionen der OECD und FAO lassen erwarten, dass dieser Anteil in der Zukunft ansteigen wird (Schaubild 3.1). Angesichts der ebenfalls erwarteten weiteren Zunahme der Weltproduktion von Bioethanol ist deshalb davon auszugehen, dass eine steigende Menge der Welt-Zuckerproduktion³¹ zukünftig für die Erzeugung von Biotreibstoff verwendet wird. Bisher (Durchschnitt der Jahre 2008-10) werden 21% der Weltproduktion an Zucker für die Erzeugung von Bioethanol verwendet. Nach den Projektionen von OECD und FAO dürfte dieser Anteil bis zum Jahr 2020 auf 33% ansteigen.³² Für die Weltzucker-Wirtschaft spielt Bioethanol damit eine gravierende Rolle.

Schaubild 3.1: Verwendung von Rohstoffen für die Weltproduktion von Bioethanol



Quelle: OECD-FAO (2011)

Das wichtigste Erzeugerland bei Bioethanol auf der Basis von Zucker ist Brasilien, wo bereits seit mehr als 30 Jahren auf den Ersatz von fossilen Energieträgern durch Treibstoff gesetzt wird, der aus heimischer Agrarproduktion gewonnen werden kann. Die Förderung der Produktion von Bioethanol aus Zuckerrohr geht in Brasilien auf die erste Ölkrise am Anfang der 1970er Jahre zurück, als mit "Proálcool" das weltweit erste Förderprogramm in diesem Sektor aufgelegt wurde.³³ Brasilien hat ver-

³¹ Die Erzeugung von Bioethanol aus Zuckerrohr bzw. Zucker erfolgt, ohne dass zunächst Zucker hergestellt wird. Der Vereinfachung halber wird hier dennoch so formuliert, als werde Bioethanol aus Zucker produziert.

³² OECD-FAO (2011), S. 86.

³³ Siehe Sandalow (2006), der auch die wechselhafte Entwicklung der brasilianischen Ethanol-Politik beschreibt.

schiedene Instrumente zur Förderung der Produktion und des Verbrauchs von Bioethanol eingesetzt, wobei sich die Natur der Politik im Laufe der Zeit immer wieder verändert hat.³⁴ Eine besondere Rolle haben Subventionen für Investitionen in der Bioethanol-Produktion, Steuererleichterungen und Beimischungsquoten gespielt. Inzwischen ist die Förderung allerdings weitgehend zurückgefahren worden, und der Beimischungszwang hat – je nach Marktsituation – in manchen Phasen kaum noch Wirkung, weil die Verbraucher aufgrund der Preisverhältnisse ohnehin 'freiwillig' mehr Bioethanol verwenden als vorgeschrieben.³⁵ Knapp die Hälfte der brasilianischen Ernte an Zuckerrohr wird für die Erzeugung von Ethanol verwendet.³⁶ Der Anteil von Ethanol am Treibstoff-Verbrauch in Brasilien beträgt in Volumen gemessen 57% und energetisch 47%, wobei mit einem raschen weiteren Wachstum dieses Anteils zu rechnen ist.³⁷

Ganz anders sieht die Situation in der EU aus. Zwar produziert die EU im Vergleich zu Brasilien nur eine geringe Menge von Bioethanol auf der Basis von Zucker (im Durchschnitt der Jahre 2008-2010 lediglich 1.708 Mio. Liter, im Vergleich zur brasilianischen Produktion von 26.091 Mio. Liter³⁸). Aber die EU-Produktion von zuckerbasiertem Ethanol wäre ohne kräftige Förderung durch die Politik nicht vorstellbar. Zu den dabei eingesetzten Instrumenten gehören – wie generell bei Biotreibstoffen in der EU – insbesondere Importzölle (auf der Ebene der EU) sowie (auf der Ebene der einzelnen Mitgliedsländer, die in der EU für die Erreichung der gemeinsam beschlossenen Ziele zur Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen als Energieträger zuständig sind) steuerliche Erleichterungen sowie Beimischungszwänge. Bei zuckerbasiertem Ethanol kommt hinzu, dass Nichtquoten-Zucker, der in der EU zu deutlich niedrigerem Preis gehandelt wird als Quoten-Zucker, als ein vergleichsweise preisgünstiger Rohstoff zur Verfügung steht. Im Mittelwert der Wirtschaftsjahre 2007/08 bis 2009/10 wurden auf diese Weise in der EU knapp 1,5 Mio. t Zucker für die Erzeugung von Ethanol verwendet – immerhin 8,4% der gesamten Zuckerrübenproduktion der EU (einschl. Nichtquoten-Zucker) in diesen Jahren.³⁹

Es gibt gute Gründe, daran zu zweifeln, ob die politische Förderung von Biotreibstoffen im allgemeinen, wie sie in entwickelten Ländern – vor allem in den USA und der EU – stattfindet, und von zuckerbasiertem Ethanol im besonderen sinnvoll ist.⁴⁰ Die Ersparnisse an Emissionen von Treibhausgasen sind deutlich geringer, als das vielfach angenommen wird – in jedem Fall erheblich geringer als 100% der Emissionen, die bei Verwendung von fossilen Treibstoffen zu verzeichnen wären. Bei korrekter Bilanzierung des gesamten Lebens-Zyklus liegen sie für Ethanol, das aus Zuckerrüben erzeugt wird, in einer Größenordnung von unter 60%, nach einigen Studien sogar unter 40%.⁴¹ Der Beitrag, den die Förderung von Bioethanol zur Verminderung des gesamten Ausstoßes von Treibhausgasen leistet, ist deshalb verschwindend gering.⁴² Noch geringer ist der Beitrag zur Einsparung des Verbrauchs an fossilen Treibstoffen.⁴³ Aus wirtschaftlicher Sicht ist allerdings besonders bedenklich, dass diese geringen Wir-

³⁴ Siehe Miranda (2010).

³⁵ Siehe Miranda (2010) und OECD (2008).

³⁶ OECD-FAO (2011), S. 83.

³⁷ Beide Angaben für den Durchschnitt der Jahre 2008-10. Quelle: OECD-FAO (2011), S. 92.

³⁸ Datenbank zu OECD-FAO (2011).

³⁹ European Commission (2011c und vorausgehende Ausgaben)

⁴⁰ Siehe dazu auch Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2007).

⁴¹ OECD (2008), S. 48.

⁴² ebenda, S. 97.

⁴³ ebenda, S. 101.

kungen mit hohen Kosten erkaufte werden. Der Grund dafür liegt darin, dass die Produktion von Biotreibstoffen in den Ländern der nördlichen Hemisphäre teurer ist als der Marktpreis (ohne Steuern) des fossilen Treibstoffs, der durch sie ersetzt wird. Bei Ethanol auf der Basis von Zuckerrüben ist der Kostennachteil in der EU nicht ganz so gravierend wie bei Ethanol, das aus Weizen erzeugt wird und insbesondere Biodiesel, der aus Rapsöl hergestellt wird.⁴⁴ Immerhin aber haben Berechnungen der OECD gezeigt, dass bei der Förderung von Biotreibstoffen in den Ländern der nördlichen Hemisphäre je Tonne an eingespartem CO₂ Kosten in der Größenordnung von EUR 1.000 aufgewendet werden.⁴⁵ Diese Kosten sollten mit denjenigen verglichen werden, die bei anderen Optionen zur Vermeidung von CO₂-Emissionen zu tragen sind. Als Indikator dafür kann der Preis gelten, zu dem CO₂-Zertifikate an den entsprechenden Börsen gehandelt werden, wo er in der Größenordnung von EUR 20 je Tonne liegt.

Diese kritische Beurteilung der Förderung von Biotreibstoffen kann allerdings nicht ohne weiteres auf die Produktion von Ethanol aus Zuckerrohr in Brasilien übertragen werden. Zum einen wird mit der Verwendung von Ethanol, das auf der Basis von Zuckerrohr erzeugt wurde, in der Tat eine hohe relative Einsparung der Emissionen von Treibhausgasen hervor. ⁴⁶ Diese Einsparung kann unter günstigen Umständen sogar 100% überschreiten, weil die Verwendung von Bagasse zur Erzeugung der für die Verarbeitung von Zuckerrohr zu Ethanol erforderlichen Prozessenergie in manchen Fällen auch die zusätzliche Produktion von Elektrizität ermöglicht, die in das Stromnetz eingespeist werden kann. Zum anderen ist die wirtschaftspolitische Förderung der Produktion und des Verbrauchs von Bioethanol in Brasilien (inzwischen) so gering, dass nur noch geringe volkswirtschaftliche Effizienzverluste auftreten.

Allerdings zeigen sich z.Zt. am brasilianischen Markt für Ethanol ungewöhnliche Schwierigkeiten, weil angesichts der knappen Zuckerrohr-Ernte sowie der hohen Weltmarktpreise für Zucker, die sich natürlich auch auf dem Zuckermarkt in Brasilien bemerkbar machen, die Ethanol-Produktion rückläufig war und Brasilien zeitweilig sogar zum Importeur von Ethanol geworden ist. In Brasilien wurde in dieser Situation darüber diskutiert, ob ein Export-Zoll für Zucker eingeführt werden solle, um ausreichend Rohstoff für die Produktion von Ethanol im Inland zu behalten. Allerdings ist davon auszugehen, dass dies nur eine vorübergehende Situation ist und Brasilien längerfristig wieder wachsende Exporte von Ethanol an den Weltmarkt bringen und erneut seine Stellung als der bei weitem größte Exporteur von Bioethanol in der Welt einnehmen wird.

Auf die Preisentwicklung am Weltmarkt für Zucker wirkt die Expansion im Sektor Bioethanol in zweifacher Weise ein. Zum einen wird Zucker knapper und damit teurer. In einer Studie ist z.B. geschätzt worden, dass ein Anstieg der Nachfrage nach Bioethanol in den wichtigsten Verbrauchsländern (USA, Brasilien, EU, China und Indien) um 10% zu einem Anstieg des Weltmarktpreises von Zucker um 1,4% führt.⁴⁷ Zum anderen führt die Förderpolitik bei Bioethanol, insbesondere die Festsetzung bestimmter Verbrauchsmengen, dazu, dass die Preiselastizität der Nachfrage am Weltmarkt für Zucker sinkt. Die Volatilität der Weltmarktpreise von Zucker, die ohnehin schon immer sehr hoch war, wird dadurch weiter verschärft. Beide Aspekte sind zu bedenken, wenn man die Preisentwicklung am Weltmarkt für Zucker in der jüngeren Vergangenheit richtig beurteilen will.

⁴⁴ ebenda, S. 23.

⁴⁵ ebenda, S. 96.

⁴⁶ ebenda, S. 48.

⁴⁷ Fabiosa et al (2009).

4 Der Weltmarkt für Zucker

Zucker gehört zu denjenigen Agrarprodukten, bei denen ein vergleichsweise großer Anteil der Weltproduktion in den internationalen Handel gelangt: im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2008/09-2010/11 wurden bei einer Weltproduktion von knapp 160 Mio. t fast 50 Mio. t, also gut 30% der Produktion, auf den Weltmarkt exportiert.⁴⁸ Die hohe Handelsintensität weist darauf hin, dass Zucker in einigen Teilen der Welt sehr viel günstiger produziert werden kann als in anderen. Besonders wettbewerbsfähig ist die Erzeugung von Rohrzucker an Standorten mit ausreichend hohen Temperaturen und guter Wasserversorgung. Etwa 70% der Weltproduktion an Zucker wird aus Zuckerrohr gewonnen.

Wie sich Produktion, Verbrauch und Handel bei Zucker in der Welt insgesamt auf die jeweils wichtigsten Länder verteilen, ist in Schaubild 4.1 dargestellt. Die dominierende Stellung von Brasilien in der Produktion und im Export ist deutlich erkennbar.

Trotz des großen Anteils der Weltproduktion an Zucker, der international gehandelt wird, ist der internationale Zuckermarkt sehr anfällig für Preisschwankungen. Wie in Schaubild 4.2 dargestellt, treten gelegentlich extreme Preisspitzen auf. Diese Natur der Preisvolatilität – generell hohe Schwankungen und gelegentlich extreme Preisausschläge nach oben – ist an den meisten internationalen Agrarmärkten zu beobachten. Sie ist einerseits auf die naturbedingten Produktionsschwankungen, andererseits aber insbesondere auf die vor allem kurzfristig geringen Preiselastizitäten von Angebot und Nachfrage bei Agrarprodukten zurückzuführen. An den internationalen Märkten sind die Elastizitäten typischerweise noch geringer, weil viele Länder ihre heimischen Märkte gegenüber Preisschwankungen am Weltmarkt abschirmen und Angebots- sowie Nachfrageschwankungen deshalb ihren Ausgleich auf einem deutlich engeren Markt ausgleichen müssen. Extreme Preisausschläge nach oben ergeben sich typischerweise dann, wenn nach einigen Jahren mit unterdurchschnittlichen Ernten die weltweiten Lagerbestände sehr niedrig sind und das Marktangebot dann nicht mehr hinreichend auf eine entstehende Nachfragerücke reagieren kann.⁴⁹ Aus diesen Gründen neigen alle internationalen Agrarmärkte zu relativ hoher Volatilität und gelegentlichen extremen Preisspitzen, aber Zucker war historisch eines der Agrarprodukte mit den höchsten Preisschwankungen.⁵⁰

Genau dieser Zusammenhang zwischen Entwicklung der Weltproduktion und des Lagerbestands einerseits und der Preisentwicklung andererseits war in der jüngsten Vergangenheit auch bei Zucker deutlich zu beobachten (siehe Schaubild 4.3). Die Weltproduktion lag in den letzten Jahren unter dem Trend, vor allem wegen ungünstiger Witterung in einer Reihe von wichtigen Produktionsländern, vor allem in Brasilien und Indien.⁵¹ Entsprechend blieb die Weltproduktion hinter dem Weltverbrauch zurück und die Lagerbestände sanken kräftig ab, auf das niedrigste Niveau seit 20 Jahren. Gleichzeitig nahm das Exportangebot aus einigen Ländern mit Produktionsausfällen deutlich ab.

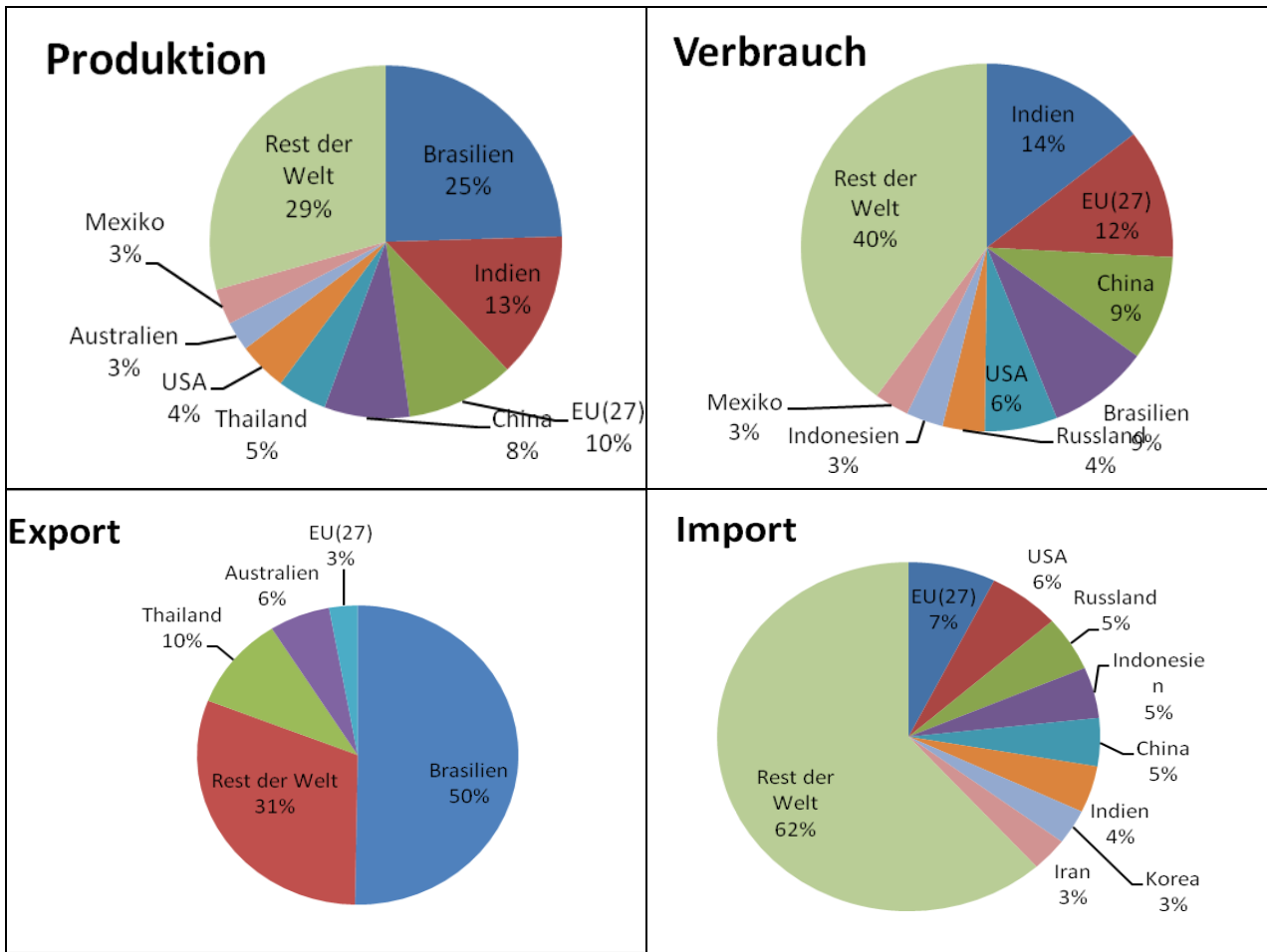
⁴⁸ Alle im folgenden genannten statistischen Zahlen entstammen dem OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020 und sind in Rohzucker-Äquivalent ausgedrückt. Soweit nicht anders angegeben, gelten die Zahlen für den Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2008/09-2010/11.

⁴⁹ Für eine ausführliche Diskussion der Volatilität an internationalen Agrarmärkten sowie politischer Handlungsmöglichkeiten, siehe Tangermann (2011).

⁵⁰ OECD-FAO (2011), S. 132.

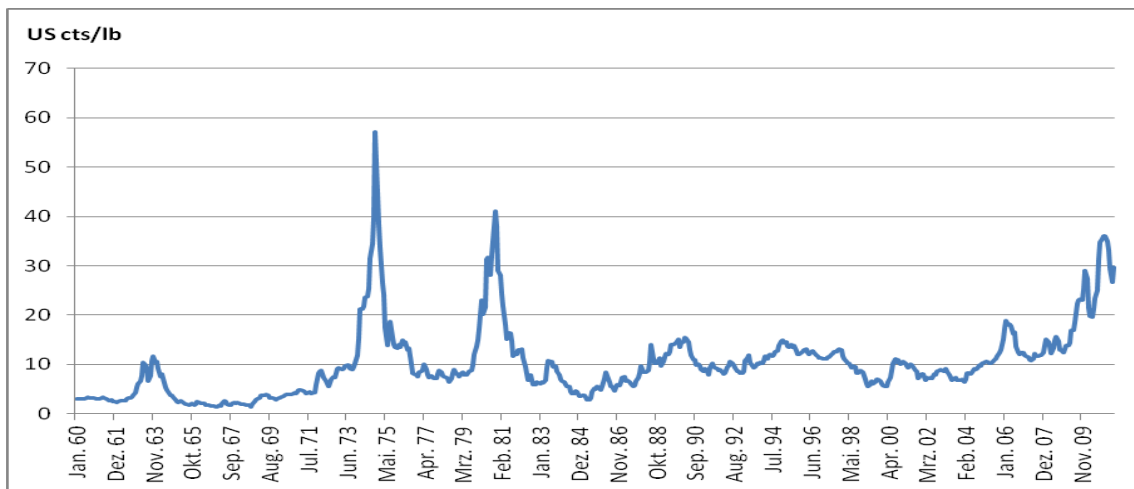
⁵¹ Zu Einzelheiten siehe Nolte und Grethe (2010 und 2011). Zum Rückgang der Zuckerproduktion in wichtigen Erzeugerländern trugen auch agrarpolitische Einwirkungen bei sowie Verschiebungen in der Flächennutzung zugunsten anderer Agrarprodukte, bei denen die Preise erheblich gestiegen waren.

Schaubild 4.1: Anteile der wichtigsten Länder an Produktion, Verbrauch, Export und Import von Zucker, Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2008/09-2010/11



Quelle: eigene Berechnungen nach OECD-FAO (2011). Es sind jeweils alle Länder einzeln aufgeführt, die einen Anteil von mindestens 3% an der jeweiligen Variablen in der Welt insgesamt haben.

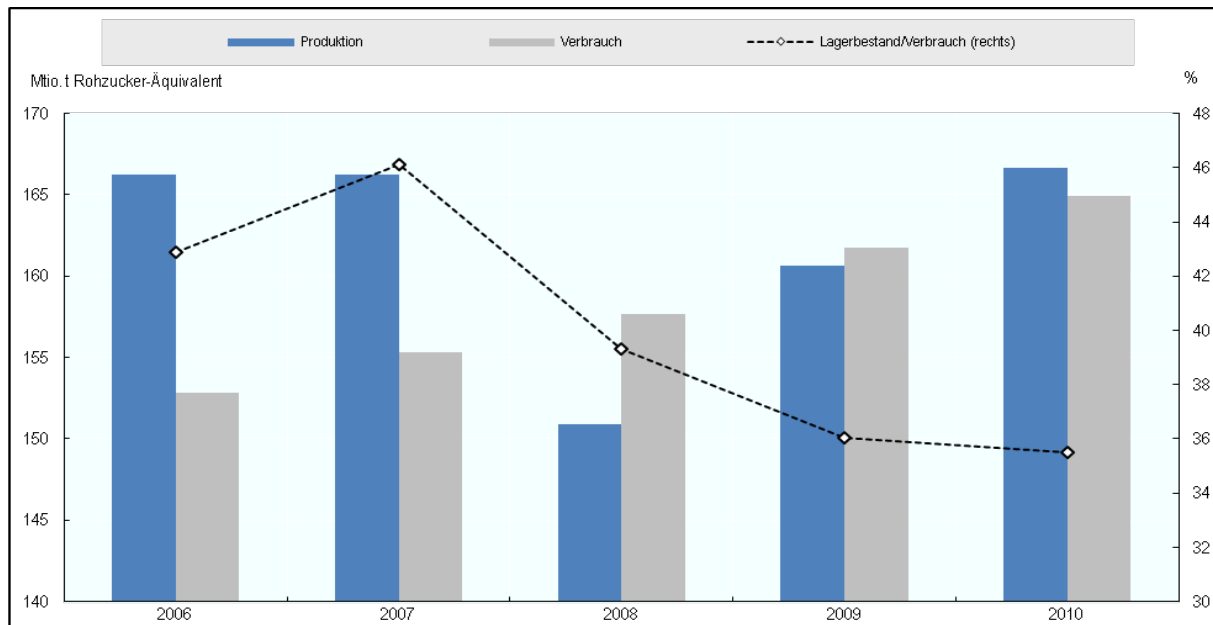
Schaubild 4.2: Weltmarktpreis von Rohzucker, monatlich, US cents per pound, Januar 1960 bis November 2011



Quelle: USDA (2011)

Produktdefinition: Contract No. 11-f.o.b. stowed Caribbean port, including Brazil, bulk spot price, plus freight to Far East.

Schaubild 4.3: Weltproduktion, Weltverbrauch sowie Relation aus weltweitem Lagerbestand und Weltverbrauch bei Zucker, 2006 bis 2011



Quelle: OECD-FAO (2011)

Besonders dramatisch war der Umschwung in der Handelsposition von Indien, das 2007 noch Netto-Exporte von 4,7 Mio. t aufwies, 2008 und 2009 dann aber zum Importeur wurde, mit 2,3 bzw. 3,4 Mio. t Netto-Importen.⁵² Dass auch bei anderen Agrarprodukten und nichtagrarisches Rohstoffen in der jüngeren Vergangenheit heftige Preisspitzen zu verzeichnen waren, mag ebenfalls zur Nervosität des Marktes beigetragen haben. Der in dieser Situation ausgelöste Preisanstieg hat am Weltmarkt zu Zuckerpriessen geführt, wie sie seit 30 Jahren nicht mehr beobachtet worden waren.

Obwohl die Weltproduktion im Wirtschaftsjahr 2010/11 wieder etwas über dem Weltverbrauch lag, hat sich die Marktlage noch nicht entspannt. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Zuckerwirtschaft in Brasilien sich in einer schwierigen Lage befindet, und zwar sowohl aus wetterbedingten Gründen als auch aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen, insbesondere der Nachwirkungen der Finanzkrise sowie steigender Produktionskosten. Die Zuckerohr-Produktion Brasiliens hat so gelitten, dass Brasilien, wie im vorangehenden Kapitel bereits erwähnt, zur Zeit sogar Ethanol einführt, um seinen inländischen Bedarf zu decken, obwohl dies eine auch von anderen Sonderfaktoren verursachte vorübergehende Erscheinung bleiben dürfte.⁵³

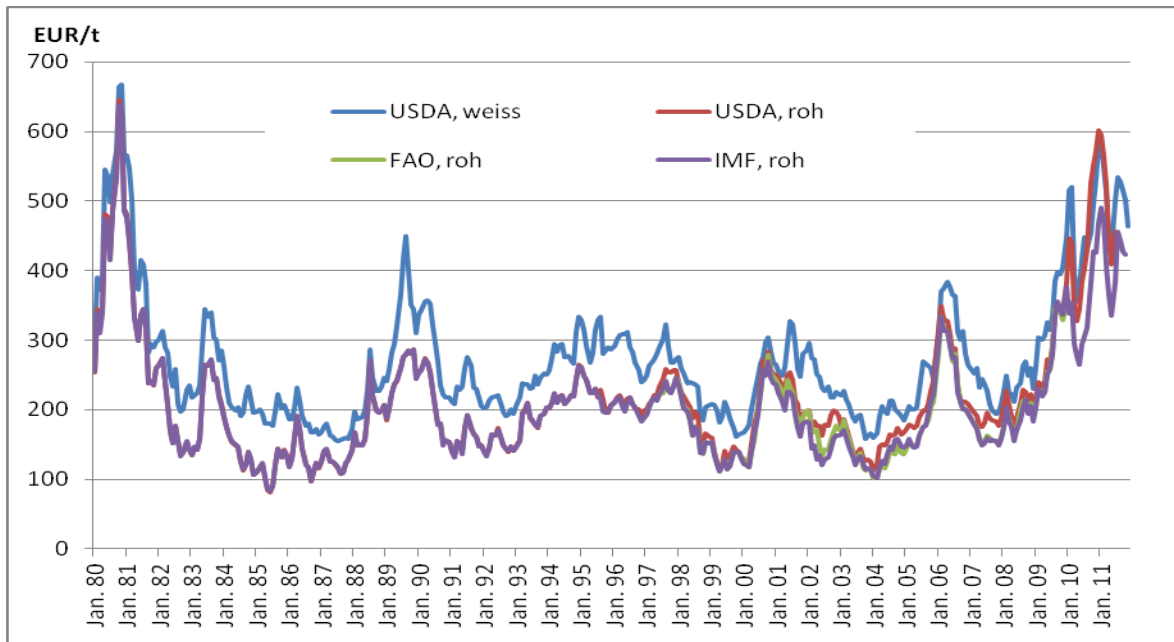
Die Beurteilung der Preisentwicklung am Weltmarkt für Zucker ist insofern etwas erschwert, als es auf unterschiedlichen Teilmärkten zu verschiedenen Verläufen kommen kann. Entsprechend zeigt sich auch je nach verwendeter statistischer Quelle ein etwas verschiedenes Bild (siehe Schaubild 4.4). Vor allem muss zwischen den Preisen von Roh- und Weißzucker unterschieden werden, und die Relation zwischen diesen beiden Arten von Zucker ist durchaus veränderlich. Im Übrigen ist zu bedenken, dass der internationale Zuckermarkt durch vielfältige präferentielle Handelsbeziehungen zersplittert ist. Bestimmte Preisnotierungen können Präferenzrenten enthalten und sich deshalb erheblich von den Preisen

⁵² Datenbank von OECD-FAO (2011). – Die Netto-Handelsposition von Indien bei Zucker hat solche Umschwünge immer wieder einmal gezeigt.

⁵³ Siehe Agra Europe (engl.), 1. Oktober 2011.

am 'freien' Weltmarkt unterscheiden. In der unten vorgetragenen Diskussion der Preisbildung am EU-Zuckermarkt wird als Indikator für die Entwicklung des Weltmarktpreises der vom US-Landwirtschaftsministerium veröffentlichte Preis für Weißzucker verwendet, da er vermutlich die generelle Entwicklung am 'freien' Weltmarkt besonders gut widerspiegelt.

Schaubild 4.4: Weltmarktpreise für Zucker, ausgewählte Notierungen, monatlich, Januar 1980 bis November 2011, EUR/t



Quellen: FAO (2011); IMF (2011); USDA (2011a und b)

Produktdefinitionen:

USDA, roh: Contract No. 11-f.o.b. stowed Caribbean port, including Brazil, bulk spot price, plus freight to Far East.

USDA, weiss: Contract No. 407 (aka no.5), London Daily Price, for refined sugar, f.o.b. Europe, spot, through June 2006. Starting in July 2006, spot price replaced by average of nearest futures month for which an entire month of prices is available.

FAO, roh: I.S.A. daily price, Average of month

IMF, roh: Free Market, Coffee Sugar and Cocoa Exchange (CSCE) contract no.11 nearest future position

5 Anmerkungen zur Struktur des EU-Marktes für Zucker

Die Zuckerindustrie in der EU weist ein hohes Maß an Unternehmenskonzentration auf. Bereits in seinem Sondergutachten aus dem Jahr 2000 hat der Europäische Rechnungshof ausgeführt:

"Derzeit halten nur fünf Unternehmen mehr als 50 % der gesamten EU-Quoten. Darüber hinaus sind in zehn der 14 Mitgliedstaaten, in denen Zucker erzeugt wird, die gesamten nationalen Quoten einem oder zwei Betrieben zugewiesen. Ein normaler Wettbewerb ist daher nicht gegeben und in einigen Fällen wurden gegen im Zuckersektor tätige Unternehmen wegen Wettbewerbsverletzungen Geldbußen verhängt." (Europäischer Rechnungshof, 2001, Paragraph 83)

Die Situation hat sich seit dieser Zeit nicht grundlegend gewandelt. Die Zuckerindustrie ist nach wie vor hoch konzentriert. So gibt es z.B. auf dem deutschen Markt nur vier wesentliche Zuckerproduzenten (Südzucker, Nordzucker, Pfeiffer & Langen, Suiker Unie), die zusammen 2007/08 einen Marktanteil von 75-95% hatten, wobei der Marktanteil der drei führenden Produzenten zwischen 70% und 85%

lag.⁵⁴ Vor allem aber wird durch das System der Kontingentierung der Wettbewerb zwischen den Zuckerproduzenten stark eingeschränkt, und zwar sowohl auf der Bezugs- wie auf der Absatzseite (siehe dazu oben, Abschnitt 2.2). Das führt dazu, dass der Preiswettbewerb zwischen den Unternehmen der Zuckerindustrie weitgehend lahmgelegt ist. Wettbewerb findet deshalb im wesentlichen auf dem Weg von Unternehmensübernahmen und Fusionen statt.⁵⁵

Das Bundeskartellamt hat sich im Jahr 2009 im Zusammenhang mit einer Entscheidung über den Erwerb der Zuckeraktivitäten der Danisco durch die Nordzucker AG wie folgt geäußert:

"Nach den Ermittlungen des Bundeskartellamtes besteht auf diesem Markt ein wettbewerbsloses Oligopol zwischen Nordzucker und dem größten deutschen Zuckerproduzenten, der Südzucker AG. Die Strukturbedingungen auf diesem Markt werden wesentlich durch die europäische Zuckermarktordnung (ZMO) und deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten mitbestimmt. Diese Strukturbedingungen reichen von einer erheblichen Transparenz über Produktionskosten und Endkundenpreise bis hin zu einer Mengenregulierung über die Vergabe von Zuckerproduktionsquoten und einer weitreichenden Importsteuerung. Die ZMO begünstigt für sich genommen schon eine Marktstruktur, die durch nationale Monopole oder Oligopole gekennzeichnet ist. Zu diesen Rahmenbedingungen treten die weitgehende Homogenität der Massenware Verarbeitungszucker und die grundsätzliche Unverzichtbarkeit des Einsatzes von Zucker in der Lebensmittelindustrie hinzu. Das Bundeskartellamt hat für weite Teile Deutschlands eine gegenseitige Abgrenzung der Vertriebsgebiete der Zuckerproduzenten festgestellt. Dabei sind es nicht in erster Linie die Transportkosten und die fehlenden Produktionskapazitäten, die einen vorstoßenden Wettbewerb in die Kernabsatzgebiete der Wettbewerber verhindern. Vielmehr unterlassen insbesondere die Oligopolisten Wettbewerbsvorstöße, um das Preisniveau in Deutschland hoch zu halten." (Bundeskartellamt, 2009b, S.1)

Die schwedische Wettbewerbsaufsicht hat sich zur mangelnden Intensität des Wettbewerbs in der EU-Zuckerindustrie ähnlich geäußert:

"Firms in the sugar market are able to charge higher prices through so-called tacit collusion. The most important feature of tacit collusion is that firms can succeed in charging a price that far exceeds marginal cost, as long as other firms in the market do the same. Tacit collusion need not involve any explicit communication between the firms. Tacit collusion poses a problem for competition authorities since it arises in markets in which there are only a few operators who, by virtue of the characteristics of the market, are able to behave in a parallel manner and derive benefits from their collective market power without necessarily infringing the EU or national competition regulations. The rules prohibiting anti-competitive agreements require concerted practices or explicit agreements which are not always present under tacit collusion. The CMO Sugar has increased firms' ability to sustain tacit collusion in a number of ways." (Swedish Competition Authority, 2002, S. 10-11)

Zur Einschränkung des Wettbewerbs trägt auch bei, dass ein potentielles preiswertes Substitut für Zucker, nämlich Isoglucose, ebenfalls in die MO für Zucker einbezogen ist und nur in begrenzter Menge und zu hohem Preis auf den EU-Markt für Süßmittel gelangen kann.

Allerdings darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass die EU-Marktpolitik für Zucker andererseits den preispolitischen Spielraum der Zuckerindustrie einschränkt und damit verhindert, dass der Abgabepreis für Zucker von den Anbietern willkürlich festgelegt werden kann. Die Marktpolitik tut das insbesondere durch die Regelung des Außenhandels, und zwar sowohl bei Exporten (durch Subventionierung und Lizenzerteilung) als auch bei Importen (insbesondere durch die Öffnung des Marktes für

⁵⁴ Bundeskartellamt (2009a).

⁵⁵ Siehe dazu auch Netherlands Economic Institute (2000).

präferentielle Importe). In welcher Weise diese Instrumente der staatlichen Marktpolitik die Preisbildung am EU-Zuckermarkt beeinflussen, wird unten erläutert (Abschnitt 6.1).

Gleichzeitig sorgt die Marktpolitik dafür, dass auch der Preis für Zuckerrüben, der den Anbauern gezahlt wird, nicht willkürlich gedrückt werden kann, nämlich durch Festsetzung eines Mindestpreises für Rüben. In die Berechnung der Relation zwischen Referenzpreis für Zucker (früher Interventionspreis) und Mindestpreis für Rüben gehen kalkulatorische Sätze für Verarbeitungskoeffizienten und –kosten ein. Die dabei unterstellten Annahmen waren nach Ansicht einiger Autoren zumindest in der Vergangenheit recht großzügig und beließen der Zuckerindustrie eine komfortable Gewinnspanne.⁵⁶ Die Veränderung der Preisstruktur durch die Zucker-Reform von 2006 hat allerdings einen Teil dieser übermäßigen Verarbeitungsspanne beseitigt.⁵⁷

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Struktur der Zuckerindustrie in der EU durchaus Anlass zur Sorge gibt, dass oligopolistische Marktmacht ausgeübt werden könnte. Die Zuckermarktpolitik der EU trägt also, insbesondere durch das System der Kontingentierung, zur weiteren Festigung dieser Marktmacht bei. Die Zucker-Reform von 2006 hat daran nichts geändert: statt die regionale Umstrukturierung durch Handelbarkeit der Quoten zuzulassen, hat die EU-Politik den Ansatz eines Umstrukturierungsfonds gewählt und damit den wettbewerbshindernden Charakter des Systems der Kontingentierung unverändert beibehalten. Gleichzeitig darf allerdings auch nicht übersehen werden, dass die EU-Marktpolitik durch ihren Einfluss auf die Preisbildung die Möglichkeit einschränkt, diese Marktmacht unbegrenzt auszuüben. Der Zusammenhang zwischen staatlicher Marktpolitik und privatwirtschaftlicher Marktmacht ist im Zuckersektor also durchaus komplex.

6 Preisentwicklung am EU-Markt für Zucker

6.1 Mechanismus der Preisbildung

Wer die Preisentwicklung am EU-Markt für Zucker darstellen und analysieren will, steht vor einem grundlegenden Problem: Statistische Informationen der üblichen Art sind – im Unterschied zu anderen Agrarprodukten – für Preise am EU-Zuckermarkt nicht verfügbar. Das Fehlen von amtlichen Preis-Statistiken bei Zucker wird mit der besonderen Struktur des Zuckermarktes in der EU begründet. Zucker wird in der EU nicht an Börsen oder anderen formalisierten Märkten gehandelt, an denen Preise notiert werden. Vielmehr wird Zucker unmittelbar von Unternehmen zu Unternehmen gehandelt, bevor er schließlich zum Endverbraucher gelangt. Insbesondere auf der ersten Stufe ist die Zahl der Anbieter von Zucker (also im wesentlichen der Zuckerproduzenten) in den einzelnen Mitgliedsländern der EU so gering, dass die Veröffentlichung von Preisinformationen, die von diesen Anbietern gemeldet werden, aus Gründen des Datenschutzes (Vertraulichkeit von geschäftsrelevanten Informationen) sowie wegen kartellrechtlicher Bedenken als nicht zulässig angesehen wird.

Interessanterweise existiert allerdings dennoch eine zwar recht apokryphe, aber letztlich öffentlich zugängliche quasi-amtliche Quelle für Angaben über die Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt, nämlich die "Information on the EU white sugar prices", welche die EU-Kommission in den Unterlagen für die

⁵⁶ Siehe z.B. Schmidt (2004), S. 30-32, und die dort genannte Literatur.

⁵⁷ Siehe Zeddies (2006).

Beratungen im Verwaltungsausschuss für die Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte regelmäßig herausgibt.⁵⁸ Diese Unterlagen werden seit einiger Zeit im Internet bereitgestellt.⁵⁹ Obwohl das vermutlich in der Hauptsache zur Erleichterung der Kommunikation zwischen Kommission und Mitgliedsländern dienen soll, ist die entsprechende website (bisher) öffentlich zugänglich.⁶⁰ Die im folgenden verwendeten Informationen zu Zuckerpreisen in der EU stammen hauptsächlich aus dieser Quelle.⁶¹ Die Preisangaben werden von der Kommission aus den Meldungen zusammengestellt, welche die Unternehmen der Zuckerindustrie regelmäßig übermitteln müssen.⁶² Die von den einzelnen Unternehmen angegebenen Preise streuen in einem gewissen Bereich, was sich daran ablesen lässt, dass die Kommission nicht nur den aus den Unternehmensmeldungen ermittelten Durchschnittspreis ausweist, sondern auch die Standardabweichung der gemeldeten Preise angibt.⁶³ Die Standardabweichungen lagen bis Mitte 2009, also in einem Zeitraum, als der Marktpreis in der EU noch in der Nähe des Referenzpreises lag, in der Größenordnung von drei bis vier Prozent des Marktpreises.⁶⁴

Um einen zumindest ungefähren Eindruck von der Realitätsnähe der von der EU-Kommission ausgewiesenen Preise zu vermitteln, haben einige Mitgliedsunternehmen des MIV die Preise mitgeteilt, die sie in den vergangenen Jahren für Zucker gezahlt haben. Damit diese Preise mit den Angaben der Kommission vergleichbar sind, wurden sie mit geschätzten Transportkosten auf ab-Werk-Preise umgerechnet, soweit sie nicht bereits als solche mitgeteilt worden waren. In Schaubild 6.1 sind diese Preis-Mitteilungen den von der EU-Kommission angegebenen Preisen gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass eine relativ gute Übereinstimmung besteht, dass also aus dieser Sicht die Angaben der EU-Kommission die Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt recht zutreffend widerspiegeln. Allerdings wird auch deutlich erkennbar, dass die erhebliche Verzögerung, mit der die Preisangaben der EU-Kommission verfügbar werden, eine realitätsnahe Einschätzung der aktuellen Entwicklung erheblich erschweren: der drastische Anstieg der von den MIV-Unternehmen seit Herbst 2011 gezahlten Zuckerpreise lässt sich aus den von der Kommission z.Zt. (Dezember 2011) nur bis September 2011 ausgewiesenen Preisen noch nicht ablesen. Persönliche Mitteilungen von anderen Zuckerverwendern und aus der Zuckerindustrie lassen jedoch den Schluss zu, dass die von den MIV-Unternehmen genannten Preise aus der allerjüngsten Vergangenheit durchaus realistisch sind.

⁵⁸ In diesem Verwaltungsausschuss treten die Vertreter der EU-Mitgliedsländer und der EU-Kommission zusammen, um über die Durchführungsentscheidungen zu beraten, die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik laufend zu treffen sind.

⁵⁹ European Commission (2011).

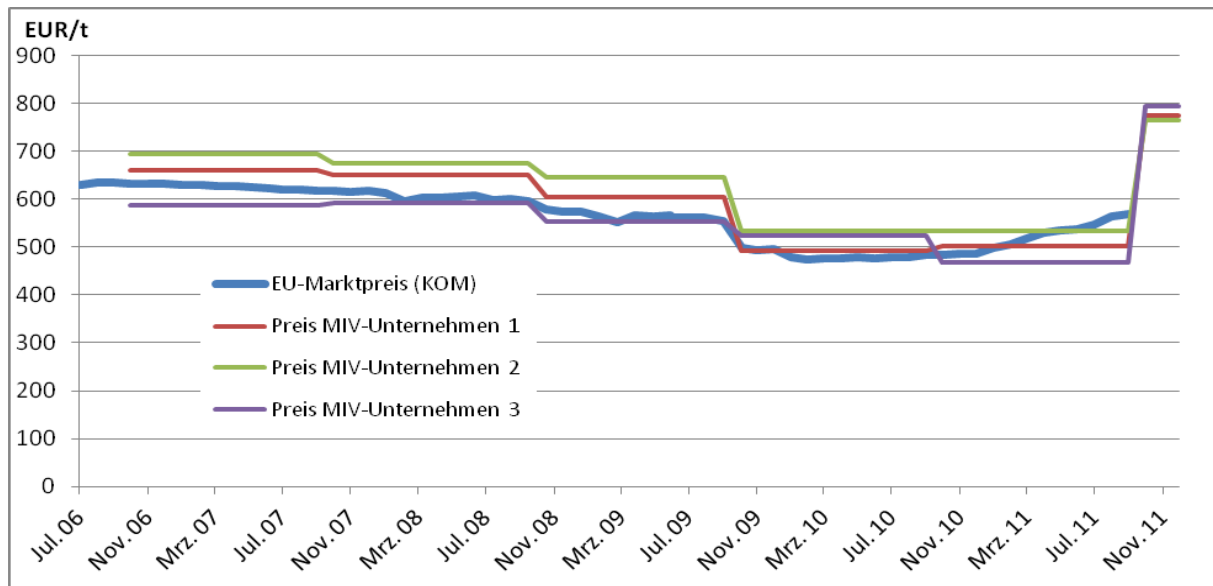
⁶⁰ Die in diesen Unterlagen enthaltenen Angaben zu Zuckerpreisen in der EU, die bis Juli 2006 zurückreichen, werden nur viermal im Jahr aktualisiert, wobei die jüngsten Preisinformationen jeweils ein Vierteljahr alt sind. Ab 2012 sollen allerdings die Preisinformationen mit einer Verzögerung von nur einem Monat herausgegeben werden.

⁶¹ Der dort angegebene Preis wird von der EU-Kommission wie folgt definiert: "Average price for white sugar within the Community, ex-work prices for homogeneous granulated crystal, standard quality, in bulk or big bags, average weighted by quantities".

⁶² In der Unterlage bezeichnet als "prices communicated by EU sugar producers and refiners".

⁶³ Auch die aufgeführten Standardabweichungen sind nach Angaben der Kommission "weighted by quantities".

⁶⁴ Bei normalverteilten statistischen Variablen liegen gut zwei Drittel der Ausprägungen innerhalb des Bereiches von minus bis plus eine Standardabweichung um den Durchschnitt. – Der von der EU-Kommission in diesen Unterlagen ebenfalls ausgewiesene Preis für Industriezucker streut offensichtlich stärker zwischen den einzelnen Unternehmensmeldungen: seine Standardabweichung liegt in der Größenordnung von 20%.

Schaubild 6.1: Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt

Quelle: European Commission (2011a); Mitteilungen von MIV-Unternehmen

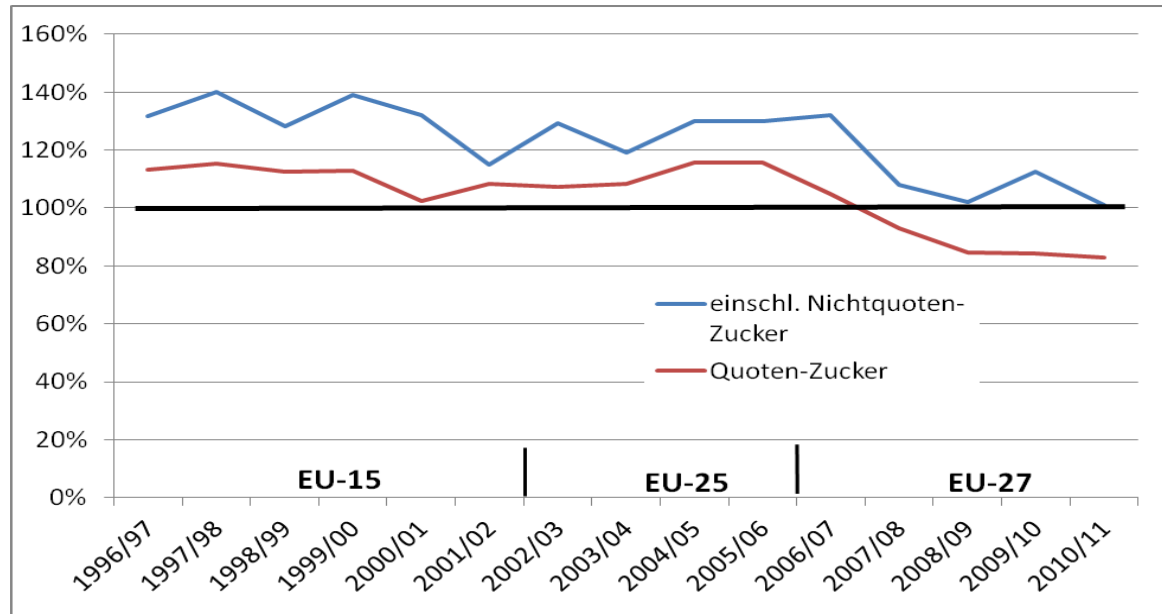
Das Fehlen allgemein zugänglicher und aktueller Informationen über die Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt war in der Vergangenheit insofern kein gravierendes Problem, als die straff wirkende MO für Zucker dafür sorgte, dass der Marktpreis für Zucker in der EU weitgehend dem politisch gesetzten Stützpreis entsprach. Als dieser Stützpreis diente der vor der Zucker-Reform von 2006 der Interventionspreis, zu dem – falls erforderlich – beliebige Mengen in die staatlichen Interventionslager übernommen worden wären. Der Interventionspreis stellte also die Untergrenze für den Marktpreis in der EU dar. Tatsächlich war allerdings die Marktentwicklung so, dass Interventionskäufe praktisch nicht stattgefunden haben. Dafür hat im wesentlichen eine entsprechend festgesetzte Subventionierung von Exporten in Drittländer gesorgt, die Überschüsse, welche innerhalb der EU zum angestrebten Preis nicht absetzbar waren, aus dem Markt nahm. Der Marktpreis in der EU wurde auf diese Weise durch agrarpolitische Eingriffe in der Regel regelmäßig oberhalb des Interventionspreises gehalten.

Diese Politik sorgte immer dann für eine wirksame Steuerung des Zuckerpreises in der EU, wenn der Weltmarktpreis, wie das typischerweise der Fall war, unterhalb des Stützpreises in der EU lag. In den verhältnismäßig kurzen Phasen, in denen der Weltmarktpreis für Zucker einmal über dem Stützpreisniveau in der EU lag, wären ohne weitere Eingriffe Exporte aus der EU auf den Weltmarkt geflossen und hätten den Preis in der EU auf das höhere Preisniveau in internationalen Handel getrieben. Allerdings wurde bei diesen Marktverhältnissen ein Anstieg des Marktpreises in der EU dadurch verhindert, dass dann Exportabgaben erhoben wurden (siehe oben, Abschnitt 2.2). Da seinerzeit die Produktion von Quotenzucker in der EU regelmäßig über dem Inlandsverbrauch lag, konnten auf diese Weise sehr wirksam dem EU-Markt die Mengen vorbehalten werden, die notwendig waren, um einen Preisanstieg zu vermeiden. Der Interventionspreis wurde damit nicht nur zur Untergrenze, sondern gleichzeitig – erhöht um eine gewisse Marge – auch zur Obergrenze für den Zuckerpreis in der EU.

Durch die Zuckerreform von 2006 ist das Niveau der Preisstützung in der EU deutlich abgesenkt worden. Gleichzeitig hat sich die Mechanik der Preisbildung am EU-Zuckermarkt grundlegend geändert. Das ist nicht so sehr darauf zurückzuführen, dass die Intervention abgeschafft wurde, denn sie wurde in der Vergangenheit kaum jemals eingesetzt. Ausschlaggebend ist vielmehr der deutliche Rückgang der

Produktion von Quotenzucker in der EU, den die Reform ausgelöst hat (siehe oben, Abschnitt 2.2). Dieser Rückgang war – durchaus den Intentionen der Reform entsprechend – so stark ausgeprägt, dass der Selbstversorgungsgrad der EU bei Quotenzucker inzwischen deutlich unter 100% gesunken ist (siehe Schaubild 6.2). Zwar produziert die EU darüber hinaus noch eine erhebliche Menge an Zucker außerhalb der Quoten, aber dieser Zucker darf nach den Regeln der MO nicht zu Nahrungszwecken in der EU verwendet werden. Die EU, die über lange Zeit hin Netto-Exporteur von Quotenzucker war, ist also inzwischen zum Netto-Importeur geworden.⁶⁵

Schaubild 6.2: Entwicklung des Selbstversorgungsgrads bei Zucker in der EU



Quelle: European Commission – Agriculture and Rural Development (2011a und vorausgehende Jahrgänge; 2011c); Nolte und Grethe (2011)

Anmerkung: Bei dem hier ausgewiesenen "Selbstversorgungsgrad einschl. Nichtquoten-Zucker" ist die Produktion einschl. Nichtquoten-Zucker auf den Verbrauch von Quoten-Zucker bezogen.

Diese Veränderung der Netto-Handelsposition der EU bei Zucker hat zu vollkommen neuen Bedingungen bei der Preisbildung am EU-Zuckermarkt geführt. Jetzt sind der Preis, zu dem importierter Zucker auf den EU Markt gelangt, sowie die importierte Menge die ausschlaggebenden Faktoren der Preisbildung geworden. Der Preis von importiertem Zucker kann nach den Regeln der MO nicht ohne weiteres durch veränderliche Abgaben (oder gar Subventionen) beeinflusst werden. Und auch auf die importierte Menge hat die Marktpolitik – je nach Marktlage – in bestimmten Situationen nur einen begrenzten Einfluss. Die Preisbildung am EU-Markt für Zucker lässt sich deshalb durch die Marktpolitik nicht mehr in der gleichen Weise steuern, wie das vor der Reform der Fall war.

Solange der Weltmarktpreis deutlich unterhalb des Referenzpreises in der EU liegt, ist allerdings die Marktpolitik nach wie vor ausschlaggebend, denn sie kann dann dafür sorgen, dass der Referenzpreis am EU-internen Markt weitgehend durchgesetzt wird. In dieser Marktsituation gibt es einen Anreiz für

⁶⁵ Der Begriff Netto-Importeur (bzw. Netto-Exporteur) bezieht sich auf den Saldo von Importen und Exporten. Aus verschiedenen Gründen kann auch ein Land, das Netto-Importeur ist, in einem gewissen Umfang exportieren, importiert dann aber umso mehr. So gehen z.B. einige Zuckerexporte aus der EU ohne Subventionen in die Schweiz, nach Island und Norwegen; darüber hinaus wird Quotenzucker auch in verarbeiteten Produkten exportiert (siehe Nolte und Grethe, 2011).

die präferentiellen Drittlands-Anbieter, die zollfrei in die EU liefern dürfen, ihre Zucker-Exporte am EU-Markt abzusetzen, denn sie erzielen dort einen höheren Preis als beim Absatz auf dem Weltmarkt.⁶⁶ Ob die beim Referenzpreis bestehende Lücke zwischen Inlandsverbrauch und inländischer Produktion (jeweils bei Quotenzucker) gerade so hoch ist wie die präferentiellen Importe, lässt sich allerdings nicht von vorneherein eindeutig sagen.

Die Höchstmenge der präferentiellen Importe kann zwar (bisher noch) begrenzt werden, weil die zollfreien Importe aus den LDCs (unter der EBA-Regelung) sowie die ebenfalls zollfreien Importe aus den übrigen begünstigten AKP-Staaten unter bestimmten Umständen auf eine Höchstmenge (von z.Zt. 3,5 Mio. t) beschränkt ist und auch für die übrigen präferentiellen Importe Höchstmengen gelten (siehe oben, Abschnitt 2.2).⁶⁷ Mit der nach der Zuckerreform von 2006 für die Produktion in der EU belassenen Quotenmenge ist angestrebt worden, die zur Deckung des Inlandsverbrauchs von Quotenzucker verbleibende Lücke für Netto-Importe etwa so hoch zu halten wie die Höchstmenge dieser präferentiellen Importmöglichkeiten abzüglich der nach WTO-Regeln maximal zulässigen Menge subventionierter Exporte. Allerdings kann je nach Verbrauchsentwicklung in der EU eine zusätzliche Lücke entstehen oder ein Überschuss verbleiben. Diese Divergenzen kann die Marktpolitik durch Quoten-Kürzung ("präventive Marktrücknahme") sowie durch Beihilfen zur privaten Lagerhaltung von Zucker ausgleichen. Auf diese Weise lässt sich bei niedrigen Weltmarktpreisen die Preisbildung in der EU so steuern, dass der Marktpreis in der Nähe des Referenzpreises liegt.⁶⁸

Diese Gestaltungsmöglichkeiten der Marktpolitik werden allerdings weitgehend unwirksam, wenn der Weltmarktpreis oberhalb des Referenzpreises liegt.⁶⁹ Drittlands-Exporteure haben dann keinen Anreiz, den EU-Markt zu Preisen zu beliefern, die unter dem herrschenden Preisniveau des Weltmarktes liegen. Importe (naturgemäß auch solche zu Null-Zöllen aus den präferentiellen Lieferländern) kommen dann also nur zu Preisen auf den EU-Markt, die dem Weltmarktpreis entsprechen. Da auf jedem Markt das Preisniveau durch den Preis bestimmt wird, zu dem die letzte noch nachgefragte Angebotsmenge verfügbar ist, steigt in dieser Situation der Preis am EU-Zuckermarkt auf dieses vom Weltmarktgeschehen diktierte Preisniveau an, überschreitet also – möglicherweise sogar deutlich – den EU-Referenzpreis.

Eben diese nach der Reform von 2006 zu erwartende neue Form der Preisbildung am EU-Zuckermarkt in Abhängigkeit von der Relation zwischen Referenzpreis und Weltmarktpreis ließ sich in der jüngsten Vergangenheit sehr deutlich beobachten. Wie aus Schaubild 6.3 abzulesen, lag der Weltmarktpreis für Zucker bis zum Herbst 2009 unter dem EU-Referenzpreis. Innerhalb der EU hat sich in

⁶⁶ Angesichts des prohibitiv hohen MFN-Importzolls (bei Weißzucker höher als der Referenzpreis, siehe oben Abschnitt 2.2) haben effektiv nur präferentielle Importe Zutritt zum EU-Zuckermarkt, solange der MFN-Zoll in vollem Maße erhoben wird. – Lieferungen aus mehreren AKP- und EBA-Ländern werden nur etwas oberhalb des Weltmarktpreises in der EU angeboten, weil diese Länder selbst ein Zuckerdefizit haben und ihre Opportunitätskosten deshalb höher sind als der Weltmarktpreis.

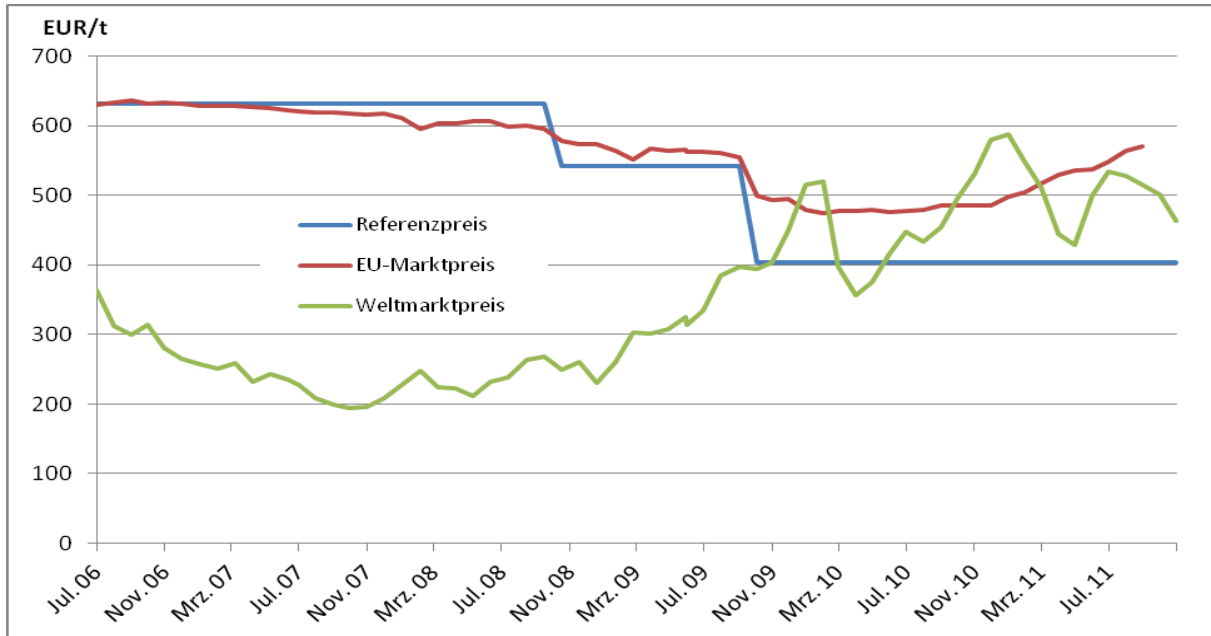
⁶⁷ Siehe Nolte und Grethe (2011). Dort wird auch erläutert, dass die AKP- und EBA-Präferenzquoten für die Lieferländer beim geltenden EU-Referenzpreis trotz der vollkommenen Zollbefreiung nicht unbedingt attraktiv sind, weil sie teilweise auf anderen Märkten zu höheren Preisen verkaufen können. Die Höchstmengen sind deshalb in den letzten Jahren nicht ausgenutzt worden.

⁶⁸ Dazu trägt auch bei, dass die Importeure von präferentiellem AKP- und EBA-Zucker nach den Regeln der EU-Marktpolitik für diese Lieferungen bis zum Wirtschaftsjahr 2011/12 mindestens 90% des EU-Referenzpreises bezahlen müssen.

⁶⁹ Wegen der etwas über dem Weltmarktpreis liegenden Opportunitätskosten mancher präferentieller Lieferländer, kann diese Situation bei genauer Betrachtung bereits eintreten, wenn der Weltmarktpreis noch etwas unter dem EU-Referenzpreis liegt.

dieser Phase der Marktpreis in der Nähe des Referenzpreises bewegt und dessen schrittweise Absenkung nachvollzogen. Als der Weltmarktpreis dann allerdings kräftig anzog und schließlich sogar das Niveau des EU-Referenzpreises überschritt, hat auch der EU-interne Marktpreis sich vom Referenzpreis gelöst und eine Aufwärtsbewegung begonnen, die weitgehend dem zunehmend ansteigenden Weltmarktpreis gefolgt ist.

Schaubild 6.3: Zuckerpreise in der EU und am Weltmarkt



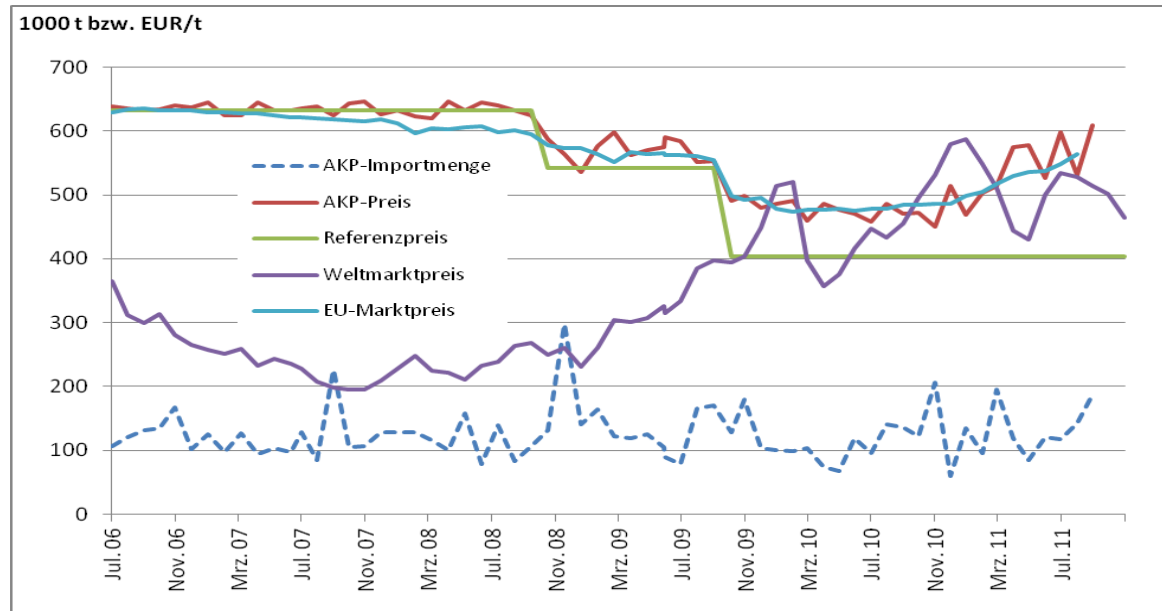
Quelle: European Commission (2011); USDA (2011a); USDA (2011b).

Dass bei Weltmarktpreisen oberhalb vom EU-Referenzpreis die EU-Importe aus präferentiellen Lieferländern preisbestimmend am EU-Zuckermarkt werden, lässt sich aus der Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit ablesen (siehe Schaubild 6.4). Als der Weltmarktpreis vor Herbst 2009 noch unter dem EU-Referenzpreis lag, haben die AKP-Länder ihren Zucker auf dem für sie attraktiven EU-Markt abgesetzt und dort den internen EU-Preis in der Nähe des Referenzpreises erzielt. Sobald der Weltmarktpreis über dieses Niveau anstieg, waren die AKP-Exporteure nur noch dann zu Lieferungen in die EU bereit, wenn sie auch dort einen Preis erhalten konnten, der dem entsprach, was sie auch bei Verkäufen am 'freien' Weltmarkt Erlösen konnten. Da am EU-Markt angesichts der jetzt gegebenen Netto-Importsituation in dieser Marktsituation die Preisbildung durch die Lieferungen aus (präferentiellen) Drittländern bestimmt wird, haben deren anziehende Preisforderungen den EU-Marktpreis für Zucker in die Höhe getrieben.

Die bis hierher vorgetragenen Erläuterungen können allerdings noch nicht erklären, warum ab Mitte 2011 der Preis für Lieferungen aus den AKP-Ländern und mit ihm auch der Marktpreis innerhalb der EU begonnen hat, sich deutlich von dem in den letzten Monaten wieder sinkenden Weltmarktpreis abzuheben. Auch die von MIV-Unternehmen gemeldeten Preise für im Herbst 2011 abgeschlossene Kontrakte in der Größenordnung von fast 800 EUR/t liegen erheblich über den Weltmarktpreis-Notierungen von Oktober und November 2011 (siehe oben, Schaubild 6.1). Auffällig ist insbesondere, dass der Welt-

marktpreis in den letzten Monaten, für die Notierungen vorliegen, wieder etwas gesunken ist⁷⁰, während die von MIV-Unternehmen gezahlten Preise gegenüber der Situation im Vorjahr erheblich gestiegen sind.

Schaubild 6.4: Importe von AKP-Zucker in die EU: Menge und Preis, Weißzucker-Äquivalent



Quelle: European Commission (2011a); USDA (2011a und b).

Anmerkung: Zum Zweck der Vergleichbarkeit mit dem EU-Referenzpreis wurden Menge sowie Preise der Zuckerimporte aus den AKP-Ländern, die überwiegend als Rohzucker geliefert werden, in Weißzucker-Äquivalente umgerechnet.

Die Erklärung für diese Entwicklung ergibt sich daraus, dass die Lieferungen aus den präferentiellen Ländern, die zu Null-Zöllen Zutritt zum EU-Markt haben, seit einiger Zeit nicht mehr ausreichen, um die gesamte Importlücke, die sich aus Angebot und Nachfrage bei Quoten-Zucker in der EU ergibt, vollständig abzudecken – obwohl die EU-Marktpolitik versucht hat, diese Lücke durch Umlenkung von Nichtquoten-Zucker in den Quoten-Markt teilweise zu decken (siehe nächsten Abschnitt). Offensichtlich können die betreffenden Lieferländer (also insbesondere die AKP- und EBA-Länder) gegenwärtig auch an anderen Märkten für sie attraktive Preise erzielen, so dass sie nicht alleine auf den Absatz in der EU angewiesen sind. Wie aus Schaubild 6.4 zu erkennen ist, sind z.B. die Lieferungen aus den AKP-Ländern in den letzten ausgewiesenen Monaten recht verhalten ausgefallen. Sie haben deutlich unter den Erwartungen der EU-Kommission gelegen.

In einer solchen Situation sind zur Deckung der Nachfrage in der EU Importe auch aus Ländern erforderlich, die nicht durch Präferenzen begünstigt sind. Angesichts des hohen MFN-Zolls der EU finden solche Importe 'normalerweise' nicht statt. Um zur Entspannung der Marktlage beizutragen, hat die EU allerdings in begrenztem Umfang Importe auch aus diesen Ländern auf den EU-Markt gelangen lassen. Zum einen wurden im Frühjahr 2011 Kontingente für insgesamt 0,5 Mio. t an zollfreien Importen aus beliebigen Herkunftsländern eröffnet. Diese Kontingente waren um mehr als das Vierzigfache über-

⁷⁰ Auch die Terminpreise für Zucker an der LIFFE sind im Herbst 2011 gesunken. Siehe dazu die entsprechenden Informationen in Agra Europe (engl.).

zeichnet – ein Indikator dafür, wie knapp Zucker in der EU geworden war. Zum anderen wurden Importe zu ermäßigtem Zollsatz ermöglicht, und zwar auf dem Wege der Ausschreibung zu mehreren Zeitpunkten. Für die letzte bisher durchgeführte Ausschreibung (29. September 2011), lagen die gebotenen Zölle bei 308,80 EUR/t Weißzucker (für 4.266 t) und 227 EUR/t Rohzucker (für 14.500 t).⁷¹ Zwar sind die zu diesen Zöllen importierten Mengen verhältnismäßig klein, aber offensichtlich waren diese Mengen zur Versorgung des EU-Markts angesichts der bestehenden Nachfrage erforderlich. Da jeweils die letzten noch zur Nachfragedeckung erforderlichen Mengen den gesamten Marktpreis bestimmen, haben diese Importe eine wichtige Rolle für die Preisbildung gespielt. Bei einem Weltmarktpreis in der Größenordnung von 450-500 EUR/t Weißzucker führt ein Zoll in der Größenordnung von 300 EUR/t Weißzucker dann in der Tat zu einem Marktpreis in der EU, der in der Nähe der von den MIV-Unternehmen für im Herbst 2011 abgeschlossene Kontrakte mitgeteilten Preise liegt.

Die einfache, aber wichtige Schlussfolgerung lautet: Die Preisbildung am EU-Zuckermarkt hängt im wesentlichen davon ab, wo der Weltmarktpreis im Vergleich zum Referenzpreis der EU liegt. Dabei können drei unterschiedliche Situationen auftreten:

- (1) Ist der Weltmarktpreis deutlich niedriger als der Referenzpreis, dann liegt der EU-Marktpreis in der Nähe des Referenzpreises, wird also weitgehend durch die Gemeinsame Agrarpolitik bestimmt. Sobald der Weltmarktpreis allerdings über das Niveau des Referenzpreises steigt, folgt der EU-Marktpreis der Entwicklung am Weltmarkt.
- (2) Ist bei Weltmarktpreisen über dem EU-Referenzpreis das Angebot aus präferentiellen Lieferländern (AKP, EBA) ausreichend, dann liegt der EU-interne Preis in der Nähe des Weltmarktpreises.⁷²
- (3) Reicht bei hohen Weltmarktpreisen das Angebot aus präferentiellen Lieferländern allerdings nicht aus, um die Nachfragerlücke in der EU zu decken, dann wird auch aus nicht-präferentiellen Ländern importiert, und der Preis am EU-Markt kann dann sogar über den Weltmarktpreis ansteigen. Wie weit der EU-Preis dann über den Weltmarktpreis hinaus ansteigt, hängt einerseits von der jeweils aktuellen Zollbelastung für Importe aus nicht-präferentiellen Lieferländern ab, andererseits von der Importmenge, für die Lizenzen erteilt werden.

Neben diesen zentralen Faktoren der Preisbildung spielen selbstverständlich auch die Preisstrategien der EU-Zuckerindustrie eine Rolle, wenngleich sie den grundlegenden Einfluss der staatlichen Marktpolitik und der Konstellation am Weltmarkt nicht außer Kraft setzen können. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass die von der EU-Kommission ausgewiesene Streuung der Preismeldungen aus den einzelnen Unternehmen der Zuckerindustrie während der Hochpreis-Phase deutlich zugenommen hat. Während die Standardabweichungen der Unternehmensmeldungen früher in der Größenordnung von drei bis vier Prozent des Marktpreises lagen, sind sie seit Anfang 2011 auf eine Größenordnung von 10 bis 15 Prozent des Marktpreises angestiegen. In dieser Ausweitung der Streuung zwischen den Absatzpreisen der einzelnen Zuckerunternehmen zeigt sich vermutlich, dass in dieser Phase der un-

⁷¹ Quelle: F.O. Licht's International Sugar and Sweetener Report. Am 8.12.2011 wurden erneut Lizenzen zugeteilt, mit Zöllen in ähnlicher Größenordnung.

⁷² Wegen der über dem Weltmarktpreis liegenden Opportunitätskosten einiger präferentieller Lieferländer ist zu erwarten, dass auch der EU-Preis etwas über dem Weltmarktpreis liegt.

mittelbar preisbestimmende Einfluss der EU-Marktpolitik schwächer ist, so dass ein größerer Spielraum für die Preis-Strategien der einzelnen Unternehmen in der Zuckerindustrie besteht.

6.2 Spielraum der Marktpolitik zur Dämpfung eines Preisauftriebs

Wenngleich in Phasen einer ausgeprägten Knappheit am Weltmarkt für Zucker, wie sie gegenwärtig herrscht, die Preisbildung am EU-Zuckermarkt weitgehend vom Weltmarktgeschehen diktiert wird, so ist doch die EU-Marktpolitik nicht völlig machtlos, denn das vielfältige Instrumentarium der MO bietet dann immer noch Handlungsmöglichkeiten.

Als die EU – vor der Zucker-Reform von 2006 – noch Netto-Exporteur von Quotenzucker war, konnte die Marktpolitik den Zuckerpreis auf dem Binnenmarkt auch dann in der Nähe des politisch festgelegten Zielniveaus halten, wenn Zucker auf dem Weltmarkt in einer der immer wieder einmal auftretenden Knappheitsphasen extrem teuer wurde. Das ließ sich leicht erreichen, indem EU-Exporte in Drittländer durch Exportabgaben gebremst wurden. Theoretisch ließe sich ein entsprechendes Instrumentarium symmetrisch umgekehrt auch jetzt einsetzen: wenn bei über dem EU-Referenzpreis liegenden Weltmarktpreisen Importe subventioniert würden, könnte der Preisauftrieb am EU-Markt verhindert werden. Importsubventionen sind allerdings aus zwei Gründen kein wirklich in Frage kommendes Instrument der EU-Marktpolitik. Erstens würden sie Haushaltsmittel der EU erfordern, die dafür nicht verfügbar sind. Zweitens könnte sie den Preisanstieg an den Weltmärkten noch weiter verschärfen und der EU damit auf der internationalen Ebene Kritik eintragen.

Der EU stehen allerdings auch andere Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, die bei explodierenden Weltmarktpreisen erwogen werden können, um den Preisauftrieb am inländischen Zuckermarkt zu bremsen. Ansatzpunkt muss dabei in jedem Fall sein, größere Angebotsmengen auf den Binnenmarkt zu schleusen, denn nur auf diesem Weg (also nicht durch wie auch immer geartete Preiskontrollen) lässt sich die Preisbildung marktkonform beeinflussen. Im Laufe eines Wirtschaftsjahres können zusätzliche Angebotsmengen von Zucker für die menschliche Ernährung aus drei Quellen kommen: (i) vermehrte Importe, (ii) verminderte Exporte und (iii) Freigabe von Nicht-Quotenzucker für den Verkauf auf dem Markt für die menschliche Ernährung. Daneben könnte (iv) auch eine Ausweitung des Angebots von Isoglucose zur Marktentspannung beitragen. Wenn der Planungshorizont über das laufende Wirtschaftsjahr hinausgeht, kann das Angebot außerdem durch Anhebung der Quote ausgedehnt werden.

(i) Angesichts des prohibitiv hohen MFN-Zolls auf **Zuckerimporte** der EU sind Verkäufe auf dem EU-Markt bei 'normalen' Marktverhältnissen (also bei niedrigen Weltmarktpreisen) nur für solche Länder von Interesse, die von Präferenzregelungen profitieren. Je größer die Mengen sind, für welche die EU Präferenz-Zölle gewährt, um so mehr kann das Importangebot auf dem EU-Markt ausgeweitet werden und umso mehr könnte Druck auf den Preis am EU-Zuckermarkt ausgeübt werden. Eine Anhebung der Quoten für präferentielle Importe erscheint deshalb als eine naheliegende Reaktion auf einen Preisanstieg.

Allerdings würde eine Anhebung der Quoten für präferentielle Importe nur bei 'normalen' Marktverhältnissen Preisdruck ausüben, also dann, wenn der Weltmarktpreis unterhalb des EU-Referenzpreises liegt. Wenn die Weltmarktpreise dagegen hoch sind und deshalb die mit Null-Zöllen präferierten Exportländer (also die AKP- und EBA-Länder) in der EU Zucker nur noch zu einem Preis anbieten, der deutlich über dem EU-Referenzpreis liegt, dann wird auch eine Anhebung der Quote für ihre Lieferungen den

Preis in der EU nicht unter den Weltmarktpreis drücken. Auch eine Ermäßigung oder sogar Aussetzung von Zöllen auf Importe aus anderen potentiellen Lieferländern wird nur eine verhältnismäßig geringe Wirkung haben, denn in einer solchen Marktsituation können natürlich auch diese anderen Länder zum hohen Weltmarktpreis in den Rest der Welt verkaufen.⁷³

Allerdings kann auch eine Situation eintreten, in der Lieferländer mit präferentiellen Null-Zöllen den EU-Markt (beim herrschenden Weltmarktpreis) nicht mehr ausreichend beliefern und deshalb Importe auch aus anderen Produzentenländern (beispielsweise Brasilien) erforderlich sind. Eben diese Situation ist angesichts der angespannten Lage am Weltmarkt in der jüngsten Vergangenheit eingetreten, mit der Folge, dass der Preis am EU-internen Markt sogar erheblich über den (bereits sehr hohen) Weltmarktpreis angestiegen ist (siehe den vorausgehenden Abschnitt). Bei einer solchen Marktlage können Zoll-Reduktionen für Importe aus zollbelasteten Lieferländern, wie sie in der letzten Zeit verschiedentlich gewährt worden sind, sehr wohl zu einer Preisdämpfung in der EU beitragen. Wie weit das geschieht, hängt allerdings auch von den Mengen ab, für die Importlizenzen zu ermäßigten Zollsätzen erteilt werden. Diese Mengen sind bisher vom Verwaltungsausschuss strikt begrenzt worden⁷⁴, was auch erklärt, warum in den Ausschreibungsverfahren noch immer relative hohe Zölle geboten werden: Da aufgrund der Mengenbegrenzung für diese Importe das Angebot auf dem EU-Markt knapp gehalten wird, konnten die Importeure davon ausgehen, dass der Preis am internen Zuckermarkt der EU hoch bleiben wird, sie also trotz hoher Zollbelastung zu attraktiven Konditionen verkaufen konnten.

Es ist wirtschaftspolitisch nicht sinnvoll und volkswirtschaftlich nicht zu vertreten, bei ohnehin sehr hohen Weltmarktpreisen den EU-internen Markt durch Importzölle noch weiter zu belasten und den EU-internen Preis damit sogar über den Weltmarktpreis hinaus ansteigen zu lassen.⁷⁵ Eine empfehlenswerte Regelung wäre vielmehr, immer dann, wenn der Marktpreis in der EU den Referenzpreis in einem bestimmten vorher festgelegten Maß überschreitet (z.B. um 10%), auf die Erhebung von Zöllen auf beliebige Mengen von Zucker-Importen zu verzichten. Wie im vorangehenden Abschnitt erläutert, hebt der EU-Marktpreis sich nur dann (deutlich) vom Referenzpreis ab, wenn der Weltmarktpreis über den Referenzpreis ansteigt. In einer solchen Situation können zwar Importe aus den mit Null-Zöllen präferierten Lieferländern, wenn sie denn reichlich zur Verfügung stehen, dafür sorgen, dass der EU-interne Preis nicht über den Weltmarktpreis ansteigt. Dass dies tatsächlich geschieht, ist aber – wie die Erfahrungen in der jüngsten Vergangenheit gezeigt haben – nicht sicher. Also ist es sinnvoll, dann Importe auch aus anderen Lieferländern auf den EU-Markt gelangen zu lassen, um sicher zu gehen, dass der Marktpreis in der EU sich nicht weiter vom Referenzpreis abhebt als der Weltmarktpreis. Da der Referenzpreis als die politische Zielmarke gesetzt worden ist, gibt es auch keinen akzeptablen Grund, einen übermäßigen Anstieg des EU-Marktpreises über diese Marke zuzulassen.

⁷³ Auch hier gilt es allerdings zu bedenken, dass die Opportunitätskosten einiger präferentieller Lieferländer etwas über dem Weltmarktpreis liegen und damit auch den EU-Preis auf dieses etwas höhere Niveau hinaufziehen. Null-Zölle für Lieferungen beispielsweise aus Brasilien könnten dann in dieser Situation den EU-Preis wieder auf das Weltmarktpreis-Niveau drücken.

⁷⁴ Bei den Ausschreibungen von Importen zu ermäßigtem Zoll, die in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 stattgefunden haben, waren die Mengen formal nicht beschränkt, die Zeiten aber so befristet, dass im Ergebnis eine Mengenbeschränkung stattgefunden hat.

⁷⁵ Hier wird im Rahmen der bestehenden EU-Marktpolitik argumentiert. Dass es aus volkswirtschaftlicher Sicht ohnehin nicht sinnvoll ist, inländische Produzenten durch Zölle vom internationalen Wettbewerb abzuschirmen, bleibt davon unbenommen.

(ii) Eine **Einschränkung von Zucker-Exporten** kann in zwei Stufen erfolgen. Zunächst könnte auf die Subventionierung des Exports von Quoten-Zucker verzichtet werden.⁷⁶ Bei hohen Weltmarktpreisen ist diese Option allerdings nicht relevant, denn Exportsubventionen werden dann ohnehin nicht gewährt – und sie sind in der EU in den letzten Jahren auch nicht mehr gewährt worden. Weiterhin könnte dann der Export durch Abgaben oder mengenmäßige Beschränkungen (Nicht-Erteilung von Exportlizenzen) gebremst werden, und zwar sowohl bei Quoten-Zucker als auch bei Nichtquoten-Zucker. Bei hohen Weltmarktpreisen könnte auf diese Weise zusätzliches Angebot auf den Binnenmarkt gelenkt werden. Bemerkenswerterweise ist diese Möglichkeit in der jüngsten Zeit nicht durchgreifend genutzt worden. Vielmehr hat die EU-Marktpolitik die Exportlizenzen in den drei Wirtschaftsjahren 2009/10 bis 2011/12 so festgesetzt, dass der sich aus den WTO-Regeln ergebende Spielraum vollständig ausgenutzt wurde.⁷⁷ Zucker ist also auch im Wirtschaftsjahr 2011/12, in dem Zuckerverwender in der EU gravierende Engpässe in der Versorgung beklagen, im maximal möglichen Umfang für den Export freigegeben worden.

Immerhin ist aber zu bedenken, dass eine Einschränkung von Exporten aus der EU nur dann einen durchschlagenden Druck auf den Zuckerpreis in der EU ausüben würde, wenn die EU sich in der Situation eines Netto-Exporteurs befände. Solange die Produktion in der EU unter dem Verbrauch liegt, solange also per Saldo Importe für den Marktausgleich sorgen, bestimmt der Preis, zu dem Importe auf den EU gelangen, letztlich die Preisbildung am Binnenmarkt. Wenn dieser Preis bei knapper Versorgung des Weltmarktes über dem EU-Referenzpreis liegt, kann auch eine Einschränkung von Exporten den Preis am EU-Markt nicht wesentlich dämpfen. Sie führt dann lediglich dazu, dass Importe in geringerem Maße vom EU-Markt angezogen werden.

(iii) Auch für die Wirksamkeit einer **Freigabe von Nichtquoten-Zucker** für den Verkauf auf dem Quoten-Zuckermarkt gilt die gleiche Anmerkung. Der für die Marktpolitik zuständige EU-Verwaltungsausschuss hat diese Maßnahme in der jüngeren Vergangenheit verschiedentlich ergriffen, letztmalig Ende November 2011 für eine Menge von 400.000 t.⁷⁸ Das waren in der aktuell angespannten Marktlage sicher sinnvolle Entscheidungen. Aber auch die Freigabe von Nichtquoten-Zucker könnte den Preisauftrieb am EU-Markt nur nachhaltig dämpfen, wenn sie so große Mengen auf den Quoten-Zuckermarkt schleusen würde, dass Importe nicht mehr erforderlich sind. In Jahren, in denen wie bisher große Mengen von Nichtquoten-Zucker erzeugt werden, wäre das in der Tat theoretisch möglich. Wie aus Schaubild 6.2 abzulesen, hat der Selbstversorgungsgrad für die gesamte Zuckerproduktion in der EU (einschließlich Nichtquoten-Zucker) auch nach der Zucker-Reform von 2006 immer bei oder über 100% gelegen. Wenn der Verwaltungsausschuss zulassen würde, dass die gesamte Menge an Nichtquoten-Zucker auf den Markt für menschliche Ernährung umgeleitet wird, könnte damit auch bei hohen Weltmarktpreisen der Preisauftrieb am EU-Zuckermarkt wirksam gebremst werden.

⁷⁶ Hier soll nicht darüber geurteilt werden, ob es überhaupt sinnvoll ist, dass die EU trotz ihres Status als Netto-Importeur in 'Normaljahren' theoretisch immer noch Zucker mit Subventionen exportieren könnte, was sich durch eine weitere Einschränkung der Quoten durchaus vermeiden ließe.

⁷⁷ Siehe Nolte und Grethe (2011) sowie aktuelle Meldungen in verschiedenen Ausgaben von Agra Europe und AgraFacts. Nach dem jüngsten Beschluss über Exportlizenzen im Verwaltungsausschuss haben Australien und Brasilien die EU beschuldigt, die WTO-Grenzen für Zucker-Exporte überschritten zu haben. Die EU-Kommission hat darauf geantwortet, sie habe zulässigerweise Exportmengen zwischen den Wirtschaftsjahren übertragen.

⁷⁸ AgraFacts, 92-11, 25. November 2011. Die dabei normalerweise zu leistende Abgabe von EUR 500/t wurde nicht völlig ausgesetzt, sondern lediglich auf EUR 85/t reduziert. Das wurde unter Bezugnahme auf die Regelungen der GMO mit rechtlichen Bedenken begründet. Aus ökonomischer Sicht besteht die Wirkung dieser Abgabe letztlich darin, Renten abzuschöpfen, die sonst bei den privaten Anbietern entstehen würden.

Allerdings sind drei Aspekte zu bedenken. Erstens würde dann Zucker für die industrielle Verwendung, in die der Nichtquoten-Zucker bisher fließt, erheblich teurer, und die dortigen Abnehmer kämen unter wirtschaftlichen Druck. Das würde auch Probleme in der Erzeugung von Bioethanol bereiten, in die in letzter Zeit in der EU jährlich immerhin rund 1,5 Mio. t Nichtquoten-Zucker gegangen sind (siehe oben, Kapitel 3). Angesichts der oben erwähnten Fragwürdigkeit der Produktion von Bioethanol in der EU sollte das allerdings kein Hinderungsgrund sein. Zweitens würde damit den Raffinerien, die importierten Rohzucker verarbeiten, Geschäft entgehen.

Gravierender wäre aber ein dritter Aspekt: Wenn es tatsächlich gelingen sollte – sei es durch Freigabe von Nichtquoten-Zucker oder auf einem der anderen hier genannten Wege – den Preisauftrieb am EU-Zuckermarkt zu bremsen und damit den Zuckerpreis in der EU niedriger zu halten als am Weltmarkt, dann wäre das eine nicht marktkonforme Lösung. Zwar könnte eingewendet werden, dass auch die 'normalerweise' herrschende Situation, in welcher der EU-Zuckerpreis über dem Weltmarktniveau gehalten wird, nicht marktkonform ist und deshalb ein ebenfalls nicht marktkonformer Eingriff der Agrarpolitik in der entgegengesetzten Marktsituation in gewisser Weise als Ausgleich angesehen werden könnte. Aber diese Argumentation würde die Basis für die langfristig orientierte Forderung nach einer weiteren Reform der EU-Zuckerpolitik in Richtung auf eine stärkere Marktorientierung schwächen. Im Übrigen ist zu bedenken, dass die EU durch eine solche Politik die Volatilität auf dem internationalen Zuckermarkt weiter verschärfen würde.

(iv) Wirtschaftsordnungspolitische Bedenken dieser Art gelten nicht für die letzte hier zu nennende Möglichkeit, durch marktpolitisches Handeln in einer Knappheitssituation zu einer Entspannung am EU-Markt für Zucker beizutragen, nämlich durch **Ausweitung des Angebots von Isoglucose**. Auch diese Maßnahme ist in der jüngsten Zeit ergriffen worden, allerdings ebenfalls nur in einem begrenzten Ausmaß. Es gibt keinen wirtschaftspolitisch vertretbaren Grund dafür, Isoglucose künstlich zu verteuern, wie das im Rahmen der EU-Marktpolitik für Zucker geschieht. Die Motivation für diese Politik liegt lediglich darin, dass die Wirksamkeit der bei Zucker angestrebten Preisstützung abgesichert werden soll – und diese Begründung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht schon bei 'normalen' Verhältnissen am Zuckermarkt nicht akzeptabel, weil mit dieser Politik erhebliche Effizienzverluste einhergehen. In einer Situation von Knappheit und erheblichen Preisanstiegen am Zuckermarkt ist nicht einmal mehr die enge interne Logik der künstlichen Verknappung von Isoglucose haltbar, denn der EU-Zuckerpreis wird ja nicht mehr aktiv gestützt. Es wäre also in dieser Marktsituation durchaus sinnvoll, erheblich mehr Isoglucose auf den EU-Markt zu gelangen zu lassen, als der Verwaltungsausschuss das bisher – in einem eng begrenzten Umfang – getan hat.

Wie weit die zuckerverwendende Ernährungsindustrie in der Lage wäre, ihre Verfahren und Rezepturen kurzfristig so anzupassen, dass sie mehr Isoglucose einsetzen kann ist eine andere Frage, die allerdings von der Politik nicht beantwortet werden muss: die Antwort wird sich am Markt von alleine ergeben, wenn erst einmal mehr Isoglucose zur Verfügung gestellt wird. Allerdings darf nicht erwartet werden, dass ein vermehrtes Angebot von Isoglucose kurzfristig leicht verfügbar gemacht werden kann. Aufgrund der Kontingentierung gibt es (bisher) in der EU nur begrenzte Produktionskapazitäten. Auch auf dem Weltmarkt ist das Angebot vermutlich recht unelastisch, nicht zuletzt wegen der (politisch geförderten) Produktion von Ethanol in den USA, für die Isoglucose eine Zwischenstufe ist. Wieweit Isoglucose aus China, das offensichtlich inzwischen umfangreiche Produktionskapazitäten aufgebaut hat, importiert werden könnte, mag hier offen bleiben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die EU-Marktpolitik eine Reihe von Möglichkeiten hat, bei heftigem Anstieg des Zuckerpreises am EU-Markt preisdämpfend einzugreifen, insbesondere durch die Umwidmung von Nicht-Quotenzucker und vor allem durch die Öffnung des EU-Marktes für vermehrte und zollfreie Importe aus nicht-präferentiellen Ländern. Die Marktpolitik sollte diese Möglichkeiten in stärkerem Maße nutzen und dabei das Interesse der Zucker-Verwender nicht hinter dasjenige der Zucker-Erzeuger zurückstellen. Sie sollte sich gleichzeitig stärker von der Vorstellung frei machen, dass sie die Entwicklung am Zuckermarkt der EU minutiös steuern muss und kann. Dieser interventionistische Ansatz ist schon deshalb nicht überzeugend, weil sich nicht alle Marktentwicklungen gut genug prognostizieren lassen. So hat sich beispielsweise in der jüngsten Zeit herausgestellt, dass der Zuckerverbrauch in der EU stärker zugenommen hat als erwartet, nicht zuletzt auch, weil die Exporte von zuckerhaltigen Verarbeitungsprodukten der Ernährungsindustrie umfangreicher waren als (z.T. wohl auch von den betroffenen Unternehmen selbst) vorhergesehen.

7 Ausblick für den Zuckermarkt

Wie sich der EU-Zuckermarkt in den kommenden Jahren entwickeln wird, hängt von einer Vielzahl an Faktoren ab. Insbesondere können einerseits Veränderungen der EU-Marktpolitik für Zucker eine ausschlaggebende Rolle spielen, während andererseits die Entwicklungen am Weltmarkt einen großen Einfluss haben dürften.

In ihren am 12. Oktober 2011 veröffentlichten Vorschlägen für die Ausgestaltung der GAP nach 2013 hat die EU-Kommission vorgesehen, die Kontingentierung der EU-Zuckerproduktion mit dem Auslaufen der gegenwärtigen MO für Zucker zum Ende des Wirtschaftsjahrs 2014/15 (also zum 30.9.2015) aufzuheben. Dieser begrüßenswerte nächste Schritt in der Reform der EU-Zuckerpolitik würde die Situation am Zuckermarkt in der EU nachhaltig verändern. Nach einem Wegfall der Quoten ist mit einem erheblichen Strukturwandel zu rechnen: die Zuckerproduktion könnte dann (endlich) an die wettbewerbsfähigsten Standorte wandern. Gleichzeitig käme es (endlich) zu einem freien Wettbewerb zwischen den Zuckerproduzenten, sowohl auf der Bezugs- als auch auf der Absatz-Seite. Wie sich, auch unter Berücksichtigung dieses Strukturwandels, der Wegfall der Zuckerquoten auf Produktion und Preise auswirken würde, ist nicht ganz einfach abzuschätzen, zumal das auch davon abhängen wird, welche Verhältnisse dann an den Weltmärkten herrschen.

In ihrer Analyse der Auswirkungen, die ihre Vorschläge für die zukünftige GAP nach 2013 haben könnten, kommt die EU-Kommission zu dem Ergebnis, dass die Aufhebung der Quoten im Jahr 2015 die EU-Zuckerproduktion bis zum Jahr 2020 um 2,3% ansteigen und den Zuckerpreis um 3,5% sinken lassen dürfte.⁷⁹ Nolte et al (im Druck), die ein erheblich anspruchsvolleres analytisches Instrumentarium verwenden, erwarten dagegen deutlich stärkere Auswirkungen. Für das mittlere der von ihnen angenommenen Szenarien für die Weltmarktentwicklung ermitteln sie einen Anstieg der EU-Zuckerproduktion von 17% und einen Rückgang des Zuckerpreises in der EU von 26%. Auswirkungen in dieser Größenordnung erscheinen plausibler als die von der EU-Kommission erwarteten eher marginalen Veränderungen. Davon gehen vermutlich auch die Vertreter der EU-Zuckerwirtschaft und diejenigen Mitgliedsländer aus, die eine Abschaffung der Quoten (zumindest zum von der Kommission vorgesehenen Zeitpunkt) nachdrücklich ablehnen.

⁷⁹ European Commission (2011b), S. 47. Für den Fall, dass die Kontingentierung erst 2017 aufgehoben werden sollte, erwartet die Kommission etwas höhere Auswirkungen (Produktion plus 3,9%, Preis minus 5,7%).

Die Zukunft des EU-Marktes für Zucker wird auch davon abhängen, ob es in absehbarer Zukunft zu einem Abschluss der Doha-Runde der WTO-Verhandlungen kommen wird und welche Vereinbarungen dann getroffen werden. Sollten die bisher (in den 'modalities' vom Dezember 2008) ins Auge gefassten Reduktionssätze eines (möglicherweise fernen) Tages realisiert werden, so müsste die EU ihre Importzölle für Zucker reduzieren und die Zollquoten mit ermäßigten Zollsätzen ausweiten.⁸⁰ Die Europäische Kommission rechnet damit, dass dann der Zuckerpreis in der EU um mehr als 10% fallen könnte.⁸¹ Auch das wird selbstverständlich davon abhängen, in welcher Verfassung der Weltmarkt sich dann befindet und ob innerhalb der EU das Quotensystem dann abgeschafft ist. So hätte z.B. in der gegenwärtigen Marktsituation eine Reduktion des Zolls auf Zuckerimporte der EU keinerlei Wirkung.

Was die zukünftigen Entwicklungen am Weltmarkt für Zucker angeht, so ist zwar damit zu rechnen, dass die gegenwärtig extrem hohen Preise eine vorübergehende Erscheinung sind – sie sind vermutlich als eine der ausgeprägten Preisspitzen einzuschätzen, die am Weltmarkt für Zucker immer wieder einmal für eine begrenzte Zeit auftreten (siehe oben Abschnitt 4). Auch in Zukunft wird es voraussichtlich bisweilen zu solchen Preisausschlägen kommen. Wann und in welchem Ausmaß sie auftreten, lässt sich nicht mit zufriedenstellender Gewissheit prognostizieren. Dagegen gibt es als durchaus seriös einzustufende Projektionen der mittelfristig vorstellbaren Entwicklungstrends, um die herum sich die kürzerfristigen Preisschwankungen bewegen könnten. Eine dieser Projektionen – für alle wichtigen Agrarprodukte – wird regelmäßig von der OECD in Zusammenarbeit mit der FAO erarbeitet.⁸²

Für den Zucker-Weltmarkt geht diese Projektion davon aus, dass die Preise nicht auf dem extrem hohen Niveau bleiben werden, das in der jüngsten Vergangenheit geherrscht hat. Allerdings wird auch nicht davon ausgegangen, dass die Preise wieder auf das niedrige Niveau zurückfallen, das um das Jahr 2000 herum geherrscht hat, sondern dass sie in Zukunft deutlich höher bleiben werden als vor dem extremen Preisanstieg in den letzten Jahren (siehe Schaubild 7.1, wo die erwartete Entwicklung der nominalen, d.h. nicht inflationsbereinigten Preise von Roh- und Weißzucker in US-Dollar bis zum Jahr 2020 dargestellt ist). Auch wird erwartet, dass es selbst ohne Berücksichtigung von wetterbedingten Ertragsveränderungen zu Preisschwankungen kommen wird, nicht zuletzt aufgrund einer auch für die Zukunft erwarteten zyklischen Entwicklung der Produktion vor allem in Indien. Diese Projektion von OECD und FAO weicht zwar in Einzelheiten von anderen Projektionen ab, zeigt aber ähnliche Trends auf, wie sie auch von anderen Institutionen erwartet werden, wenngleich dort z.T. etwas höhere Preise erwartet werden.⁸³

Für die Beurteilung der zukünftigen Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt wird es, wie oben erläutert (Abschnitt 6.1), vor allem darauf ankommen, ob der Weltmarktpreis in Zukunft über oder unter dem Referenzpreis in der EU liegen wird. Das wird auch von der erwarteten Entwicklung des Wechselkurses zwischen US-Dollar und Euro abhängen. Die Projektion von OECD und FAO geht davon aus, dass für die gesamte Projektionsperiode ein Wechselkurs von 0,72 EUR/US-Dollar zu erwarten ist. Unter dieser Annahme würde der projizierte Weltmarktpreis von Weißzucker in den meisten der kommenden Jahre unter dem gegenwärtig gültigen EU-Referenzpreis liegen (siehe Schaubild 7.2). Allerdings wird es

⁸⁰ Die EU will Zucker als eines der "sensitiven" Produkte einstufen will, für die ermäßigte Raten des Zollabbaus vorgesehen sind, bei denen dann allerdings die Zollquoten ausgeweitet werden müssen.

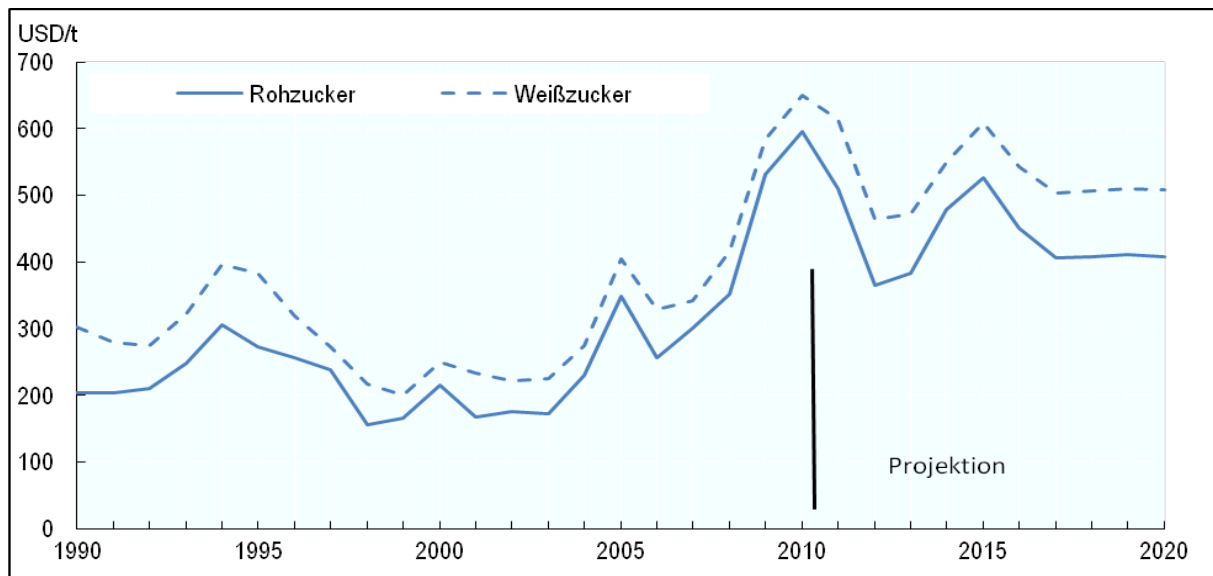
⁸¹ European Commission (2011b), S. 34.

⁸² OECD-FAO (2011).

⁸³ Siehe dazu Nolte und Grethe (2011).

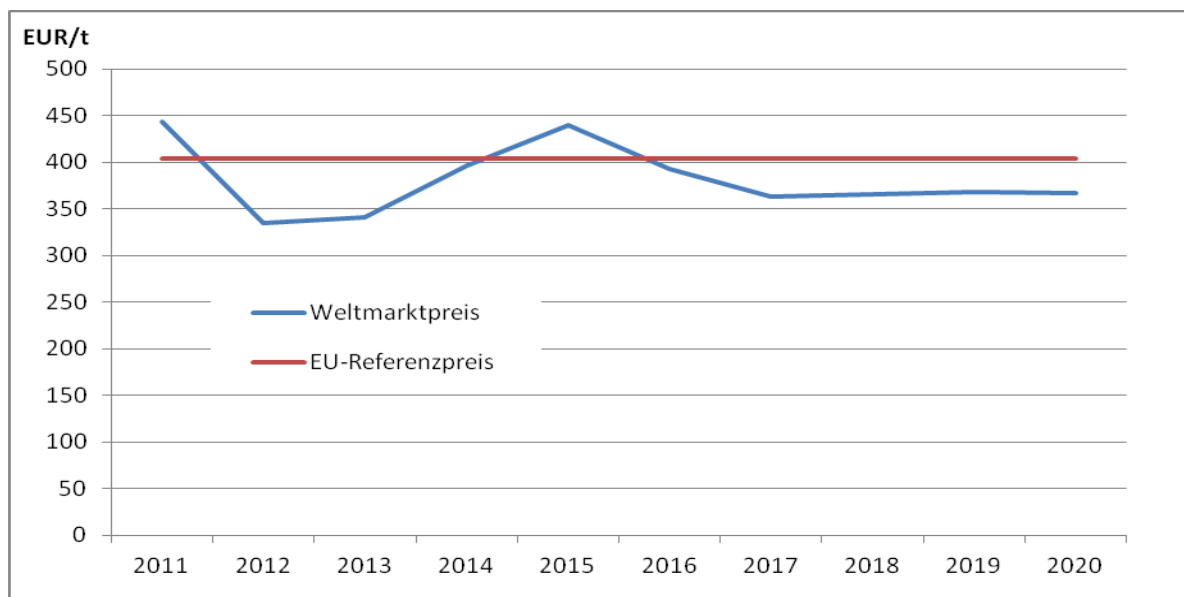
mit großer Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft zu Wechselkursveränderungen kommen, die sich dann auch auf die Relation Weltmarktpreis/EU-Referenzpreis auswirken werden. Im übrigen wird auch der Weltmarktpreis von Zucker Schwankungen aufweisen, die in der Projektion von OECD und FAO nicht abgebildet sind. Es ist also nicht auszuschließen, dass der Weltmarktpreis für Zucker, der in Zukunft um Einiges über dem Niveau liegen könnte, das vor den gegenwärtig extrem hohen Preisen geherrscht hat, immer wieder einmal über dem Referenzpreis der EU liegen wird, so dass es dann auch in der EU zu Preissteigerungen bei Zucker kommt.

Schaubild 7.1: Projektion der Preisentwicklung am Weltmarkt für Zucker, nominale Preise in US-Dollar



Quelle: OECD-FAO (2011)

Schaubild 7.2: Projektion der Preisentwicklung am Weltmarkt für Zucker, nominaler Preis von Weißzucker in EUR/t



Quelle: OECD-FAO (2011)

Im Übrigen ist (bisher) nicht klar, welchen Referenzpreis die EU-Marktpolitik setzen wird, wenn es dazu kommen sollte, dass die Kontingentierung der Zuckerproduktion in der EU tatsächlich aufgehoben wird – oder es dann überhaupt noch einen Referenzpreis gibt. Es ist durchaus nicht unwahrscheinlich, dass der Zuckerpreis in der EU dann niedriger sein wird als der gegenwärtige Referenzpreis. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass unter diesen Umständen das Geschehen an den Weltmärkten auch die Preisentwicklung am Zuckermarkt der EU zunehmend beeinflussen wird. Es würde dann in Zukunft innerhalb der EU zu einer stärker ausgeprägten Beweglichkeit des Zuckerpreises kommen.

8 Schlussfolgerungen

Die Marktpolitik der EU war in der Vergangenheit bei Milch und Zucker in vieler Hinsicht ähnlich. In beiden Sektoren hat sie über lange Zeit ein hohes Niveau der Preisstützung herbeigeführt. Zur Absicherung der hohen Preise ist bei beiden Produkten die Erzeugung kontingentiert worden. Wie auch bei anderen Agrarprodukten ist in der jüngeren Vergangenheit bei Milch und Zucker die EU-Marktpolitik reformiert worden, und weitere Reformen werden bei Zucker angestrebt. Die Antriebskräfte für diese Reformen waren allerdings zwischen den beiden Sektoren recht verschieden. Diese Unterschiede werfen ein erhellendes Licht auf die in der Tat differenzierten Hintergründe für eine äußerlich ähnlich wirkende Politikgestaltung bei diesen beiden Agrarprodukten.

In beiden Sektoren hat die reformbedingte Absenkung der Preisstützung im Zusammenspiel mit Veränderungen an den Weltmärkten dazu geführt, dass in den letzten Jahren innerhalb der EU Preisbewegungen eingetreten sind, die in der Vergangenheit völlig unbekannt waren. Bei Zucker ist im Zuge dieser Entwicklung der Preis nicht so abgesunken, wie es aufgrund der Zucker-Reform von 2006 hätte erwartet werden können. Er ist vielmehr in den letzten beiden Jahren wieder kräftig angestiegen und hat inzwischen ein Niveau erreicht, das deutlich über demjenigen liegt, das vor der Reform herrschte.

Hintergrund dieser Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt ist ein drastischer Anstieg des Weltmarktpreises für Zucker in den letzten drei Jahren. Extreme Preisspitzen treten am Weltmarkt für Zucker immer wieder einmal auf. Sie sind im allgemeinen auf wetterbedingte, teilweise aber auch durch Politikänderungen ausgelöste Einbrüche in der Weltproduktion und damit einhergehende Rückgänge in den weltweiten Lagerbeständen zurückzuführen. Auch die jüngste Preisspitze hat solche Ursachen. Es gibt guten Grund zu der Erwartung, dass die Preisentwicklung am Weltmarkt für Zucker sich wieder beruhigen wird, wenngleich nicht davon auszugehen ist, dass der Weltmarktpreis dauerhaft wieder auf das niedrige Niveau absinken wird, das er beispielsweise um die Jahrtausendwende hatte. Höhere Energiepreise und damit Produktionskosten in der Weltagrarwirtschaft, aber auch die zunehmende Produktion von Bioethanol auf Zuckerbasis lassen erwarten, dass der Weltmarktpreis auch nach Überwindung der gegenwärtig angespannten Marktlage auf einem im Vergleich zu früher erhöhten Niveau verharren und im übrigen weiterhin stark, wenn nicht sogar vermehrt schwankungsanfällig bleiben wird.

Auf die Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt hat sich die Knappheit am internationalen Zuckermarkt in den letzten Jahren spürbar ausgewirkt. Das war insbesondere der Fall, weil sich durch Veränderungen der EU-Marktpolitik bei Zucker nach 2006 der Mechanismus der Preisbildung nachhaltig geändert hat. Vorher war die EU Netto-Exporteur von Zucker. Der Zuckerpreis in der EU wurde damals im wesentlichen durch die Festsetzung der Exportsubventionen (und bei extrem hohen Weltmarktpreisen durch Exportabgaben) gesteuert, und zwar so, dass er regelmäßig in einem gewissen Abstand über dem

Interventionspreis lag. Als Ergebnis der Zucker-Reform von 2006 ist die EU zum Netto-Importeur von Zucker geworden – eine durchaus beabsichtigte Entwicklung, die auf die Öffnung der EU-Märkte für Importe aus den am wenigsten entwickelten Ländern (everything but arms) abgestimmt war. Die Preisbildung am EU-Zuckermarkt wird jetzt in starkem Maße durch das Geschehen bei den Importen aus Drittländern bestimmt. Dabei sind drei Situationen voneinander zu unterscheiden, in Abhängigkeit davon, wo der Weltmarktpreis im Vergleich zu dem (durch die Reform von 2006 deutlich abgesenkten) EU-Referenzpreis liegt.

Solange der Weltmarktpreis deutlich unter dem EU-Referenzpreis bleibt, ist zu erwarten, dass der Marktpreis in der EU sich in der Nähe des Referenzpreises bewegt. Die Importnachfrage der EU wird dann durch Lieferungen aus den präferentiellen Ländern gedeckt, die zu Null-Zoll in die EU exportieren können und dort einen für sie attraktiven Preis in der Nähe des Referenzpreises erlösen. Steigt der Weltmarktpreis über den EU-Referenzpreis an, so folgt der Marktpreis in der EU dem Weltmarktpreis, weil es dann auch für die präferentiellen Lieferländer keinen Grund gibt, den EU-Markt zu einem niedrigeren Preis zu beliefern. Wenn schließlich bei noch weiter steigendem Weltmarktpreis die Lieferungen aus den präferentiellen Ländern in so starkem Maße in andere Weltregionen umgelenkt werden, dass sie nicht mehr ausreichen, die Importnachfrage der EU zu decken, werden Importe aus anderen Herkunftsländern erforderlich, die von der EU mit Zöllen belastet werden. Der Marktpreis in der EU steigt dann sogar über den Weltmarktpreis hinaus an, nämlich um den Betrag der Zollbelastung.

Diese drei unterschiedlichen Situationen sind in den letzten Jahren in eben dieser Reihung tatsächlich aufeinander gefolgt, und die Preisentwicklung am EU-Zuckermarkt hat die Wirkungsweise des beschriebenen Mechanismus der Preisbildung geradezu lehrbuchhaft demonstriert. Zunächst ist der Marktpreis in der EU der reformbedingten schrittweisen Absenkung des Referenzpreises weitgehend gefolgt, weil der Weltmarktpreis weit unter dem Referenzpreis lag. Als der Weltmarktpreis für Zucker dann im Herbst 2009 über den EU-Referenzpreis hinaus anstieg, hat er den EU-Marktpreis mit sich nach oben gezogen. Im Laufe des Jahres 2011 hat sich dann aber eine Situation eingestellt, in der bei zunehmender Knappheit am Weltmarkt die Lieferungen aus den präferentiellen Ländern die Importnachfrage der EU nicht mehr gedeckt haben, so dass Importe aus anderen Ländern erforderlich wurden. Der Marktpreis in der EU ist daraufhin über den Weltmarktpreis hinaus angestiegen, und zwar um etwa so viel, wie die aktuelle Zollbelastung für nicht-präferentielle Importe ausmacht.

Die Marktverwaltung der EU ist von dieser Entwicklung offensichtlich überrascht worden. Sie hat einerseits weiterhin Exporte an den Weltmarkt zugelassen, und zwar im vollen Umfang der Mengen, die im Rahmen der WTO-Verpflichtungen zulässig sind. Sie hat andererseits allerdings auch versucht, den Preisanstieg mit verschiedenen Instrumenten zu bremsen. Insbesondere wurden Lagerbestände abgebaut, bestimmte Mengen von Nichtquoten-Zucker für den Quoten-Markt freigegeben und in begrenztem Umfang Importe zu reduzierten Zöllen zugelassen. Diese Maßnahmen haben aber nicht ausgereicht zu verhindern, dass der Preis am EU-Zuckermarkt inzwischen sogar deutlich über den Weltmarktpreis hinaus angestiegen ist.

Solange der Marktpreis für Zucker in der EU auf dem Weltmarktniveau liegt und gemeinsam mit ihm ansteigt, ist aus volkswirtschaftlicher Sicht gegen diesen Preisanstieg nichts einzuwenden. Die Marktpolitik sollte nicht darauf ausgerichtet sein, den Preis innerhalb der EU unter dem Weltmarktpreis zu halten. Sie hat das im Übrigen auch bei Milchprodukten ganz zu recht nicht getan, als hohe Weltmarktpreise in Teilen der Jahre 2007 und 2008 den Milchpreis in der EU in die Höhe gezogen haben.

Es gibt allerdings keinen akzeptablen Grund dafür, die Marktpolitik so zu betreiben, dass der EU-interne Zuckerpreis noch über den Weltmarktpreis hinaus ansteigt, wie das gegenwärtig der Fall ist. Diese Situation ist eingetreten, weil die Steuerung der Mengen an Importen aus nicht-präferentiellen Ländern so restriktiv gehandhabt worden ist, dass der Preis am EU-Markt knappheitsbedingt über den Weltmarktpreis hinaus in die Höhe getrieben wurde. Eindeutiger Indikator dafür ist die Tatsache, dass in den Ausschreibungen von Importen aus nicht-präferentiellen Ländern immer noch beachtlich hohe Zölle geboten worden sind.

Die Handlungsempfehlung für die EU-Marktpolitik lautet entsprechend, dass in Marktsituationen dieser Art die Importe aus allen potentiellen Lieferländern ohne mengenmäßige Einschränkung sowie ohne Zollbelastung auf den EU-Markt gelassen werden sollten. Diese völlige Öffnung des EU-Zuckermarktes für Importe aus allen Teilen der Welt sollte sinnvollerweise bereits dann vorgenommen werden, wenn der EU-Marktpreis in einem bestimmten Ausmaß (beispielsweise um 10%) über den Referenzpreis hinaus ansteigt. Gleichzeitig sollte zumindest in einer solchen Situation der EU-Markt auch für ein vermehrtes Angebot an Isoglucose geöffnet werden.

Die oligopolistische Struktur des EU-Zuckermarktes eröffnet den Unternehmen der Zuckerindustrie im Grundsatz die Möglichkeit von preispolitischen Strategien, die nicht wettbewerbskonform sind. Die Ausgestaltung des Systems der Kontingentierung bei Zucker hat darüber hinaus dazu geführt, dass der Wettbewerb zwischen den Zuckerproduzenten sowohl auf der Bezugs- als auch auf der Absatzseite weitgehend ausgeschaltet ist. Die Situation am Zuckermarkt ist in dieser Hinsicht vollkommen anders als diejenige im Milchsektor. Angesichts der Tatsache, dass diese ganz ungewöhnliche Einschränkung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen der Zuckerindustrie durch staatlichen Eingriff herbeigeführt worden ist, erscheint es eher erstaunlich, dass Kartellbehörden den mangelnden Wettbewerb am Zuckermarkt verschiedentlich beklagt haben: die Politik hätte diese Situation längst ändern können, wenn sie es denn gewollt hätte.

Allerdings bleibt auch festzuhalten, dass der preispolitische Spielraum der Unternehmen in der Zuckerindustrie seine Grenzen dort findet, wo die Marktpolitik der EU auf die Preisentwicklung bei Zucker und Zuckerrüben einwirkt – und die Grenzen sind auf diese Weise relativ eng gesetzt. Auch das ist, so scheint es, von den Kartellbehörden nicht immer gesehen worden. Wenn die Marktpolitik der EU allerdings zulässt, dass der EU-interne Zuckerpreis sogar über den Weltmarktpreis hinaus ansteigt, wie das gegenwärtig der Fall ist, dann brauchen die Unternehmen der Zuckerindustrie sich keine Sorgen über einen zu engen Spielraum für die Preisgestaltung zu machen. Aber auch in dieser Hinsicht muss zur Kenntnis genommen werden, dass die grundlegende Ursache für den gegenwärtigen Preisanstieg am EU-Zuckermarkt in erster Linie nicht der mangelnde Wettbewerb in der Zuckerindustrie ist, sondern die Knappheit am Weltmarkt und die mangelnde Bereitschaft der EU-Marktverwaltung, umfangreichere Importe mit geringerer Zollbelastung auf den EU-Markt gelangen zu lassen.

Die Entwicklung am EU-Zuckermarkt, aber auch die Natur des Wettbewerbs in der Zuckerindustrie würde sich grundlegend ändern, wenn die Kontingentierung aufgehoben werden sollte, wie das jetzt von der EU-Kommission für das Jahr 2015 vorgeschlagen worden ist. Es ist zu hoffen, dass die Kommission sich mit diesem Vorschlag durchsetzen kann. Kontingentierung ist aus wirtschaftspolitischer Sicht weder bei Zucker noch bei Milch sinnvoll. Im Milchsektor ist das Auslaufen der Quoten bereits Beschlusslage. Bei Zucker sollte der gleiche Schritt jetzt auch getan werden.

Wenn die Zuckerpolitik der EU diesen nächsten und ganz entscheidenden Reformschritt gehen sollte, dürfte der Zuckerpreis am EU-Markt deutlich sinken. Allerdings wird es auch – und gerade – dann immer wieder zu Situationen kommen, in denen ansteigende Weltmarktpreise zu Preisanstiegen auch auf dem EU-Zuckermarkt führen. Die EU-Marktpolitik kann und sollte das nicht verhindern, wenngleich sie dafür sorgen sollte, dass der EU-interne Preis zumindest nicht über den Weltmarktpreis ansteigt. Alle Marktteilnehmer sollten sich deshalb darauf einstellen, dass sie in Zukunft mit höherer Volatilität leben müssen, und die vielfältigen zur Verfügung stehenden privaten Möglichkeiten der Absicherung gegen Preisschwankungen nutzen.

Verwender von Zucker, die bisweilen hohe Preise zahlen müssen und darüber zu klagen geneigt sein mögen, können sich immerhin damit trösten, dass die Zucker-Reform von 2006 bereits die Aussicht eröffnet hat, längerfristig Zucker zu Preisen kaufen zu können, die im Durchschnitt der Jahre niedriger sein werden, als das früher der Fall war. Eine Fortsetzung der Reform durch Abschaffung der Quoten würde diese positive Perspektive noch weiter stärken.

Literatur

- Bujard, H.H. (1974), *Der Interessenteneinfluß auf die europäische Zuckerpolitik : Entstehung, Gestaltung und Auswirkung der EWG-Zuckermarktordnung*. Baden-Baden: Nomos Verlags-Gesellschaft.
- Bundeskartellamt (2009a), Beschluss B 2 - 46/08 in dem Verfahren Nordzucker AG, Danisco Sugar A/S ... Bonn, 17. Februar 2009
- Bundeskartellamt (2009b), *Nordzucker darf Danisco Sugar nur ohne Standort Anklam erwerben*. Pressemitteilung vom 17. Februar 2009. Bonn: Bundeskartellamt.
- Elbehri, A., J. Umstaetter and D. Kelch (2008), *The EU Sugar Policy Regime and Implications of Reform*. Economic Research Service, Economic Research Report Number 59. Washington DC: USDA.
- Europäischer Rechnungshof (2001), Sonderbericht Nr. 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, zusammen mit den Antworten der Kommission. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C50, 44. Jahrgang, 15. Februar 2001.
- European Commission – Agriculture and Rural Development (2011a), *Agriculture in the European Union: Statistical and Economic Information – Report 2010*. Brussels: European Commission.
- European Commission – Agriculture and Rural Development (2011b), International Price Monitoring Newsletter No. 11, November 2011. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011a), Information on the EU white sugar prices until August 2011. Average price for white sugar within the Community. Management Committee for the Common Organisation of Agricultural Markets. Brüssel. In: http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/olive-oil/library?l=/sucre/public_test/prix_prices&vm=detailed&sb=Title
- European Commission (2011b), *Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020*. Commission Staff Working Paper. Document SEC(2011)1153. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011c), Single CMO Management Committee, 29 September 2011, Balance Sheet. In: http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/olive-oil/library?l=/sucre/public_test/autres_documents/balance_2009-2010pdf/EN_1.0_&a=d
- Fabiosa, J.F., J.C. Beghin, F. Dong, A. Elobeid, S. Tokgoz, and T.-H. Yu (2009), *Land Allocation Effects of the Global Ethanol Surge: Predictions from the International FAPRI Model*. Working Paper 09-WP 488, Center for Agricultural and Rural Development Iowa State University. Ames, Iowa.
- FAO (2011), International Commodity Prices. In: <http://www.fao.org/economic/est/statistical-data/est-cpd/en/>.
- Grethe, H., A. Häger und D. Kirschke (2006), Aspekte der Agrarpolitik 2005. *Agrarwirtschaft* Jg. 55 No. 6, pp 1-10.
- Groombridge, M.A. (2001), *America's Bittersweet Sugar Policy*. Trade Briefing Paper No. 13. Washington DC: Cato Institute.
- Harris, S., A. Swinbank and G. Wilkinson (1983), *The Food and Farm Policies of the European Community*. Chichester etc.: John Wiley & Sons.
- IMF (2011), IMF Primary Commodity Prices. In: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>.
- Koester, U., et al. (1988), *Disharmonies in EC and US Agricultural Policy Measures*. Study prepared for the Commission of the European Communities. Luxembourg: Commission of the European Communities.
- Miranda, S. H. G. de (2010), *Brazilian Biofuels Policies*. Paper presented at the Annual Meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium, Berkeley, 12-14 December 2010.
- Netherlands Economic Institute (2000), *Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector*. Rotterdam: Netherlands Economic Institute.
- Neumair, S.M. (2008), *Agrarprotektionismus in Industrieländern – das Beispiel der EU-Zuckermarktordnung: Perspektiven und Anpassungen der Zuckerwirtschaft in Bayern*. München: Herbert Utz-Verlag.

- Nolte, S., Buysse, J. and Van Huylenbroeck, G. (im Druck), Modelling the effects of an abolition of the EU sugar quota on internal prices, production and imports. *European Review of Agricultural Economics*. doi:10.1093/erae/jbr043.
- Nolte, S., und H. Grethe (2010), Der Markt für Zucker. *German Journal of Agricultural Economics*, Vol. 59, S. 32-44.
- Nolte, S., und H. Grethe (2011), Der Markt für Zucker. *German Journal of Agricultural Economics*, Vol. 60, S. 37-51.
- OECD (1990), *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1990*. Paris: OECD.
- OECD (2007), *Sugar Policy Reform in the EU and in World Sugar Markets*. Paris: OECD.
- OECD (2008), *Biofuel Support Policies – An Economic Assessment*. Paris: OECD.
- OECD (2011a), *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union*. Paris: OECD.
- OECD (2011b), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011*. OECD Countries and Emerging Economies. Paris: OECD.
- OECD-FAO (2011), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020*. Paris: OECD.
- Sandalow, D. (2006). *Ethanol: Lessons from Brazil - A High Growth Strategy for Ethanol*. Aspen Institute, Program on Energy, the Environment, and the Economy, Washington D.C.: Aspen Institute.
- Schmidt, E. (2004), *Proposal for a Basic and Practical Reform of the EU Sugar Market Regime*. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk.
- Sommer, U. (2006): Der Markt für Zucker. *Agrarwirtschaft*. Jg. 55 No. 1, pp. 21-28.
- Swedish Competition Authority (2002), *Sweet Fifteen: The Competition on the EU Sugar Markets*. Report 2002:7. Stockholm: Swedish Competition Authority.
- Swinnen, J.F.M. (ed.) (2008), *The Perfect Storm. The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy*. Brussels: Center for European Policy Studies.
- Tangermann, S. (2011), *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A Synthesis*. ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper No. 33. Geneva, International Centre for Trade and Sustainable Development. <http://ictsd.org/i/publications/108969/>.
- Tracy, M. (1982), *Agriculture in Western Europe. Challenge and Response 1880-1980*. Second Edition. London, Toronto, Sydney, New York: Granada.
- USDA (2011a): Briefing Room Sugar and Sweeteners. In: <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Sugar/data.htm>.
- USDA (2011b): Nominal Monthly Country Exchange Rates. In: <http://www.ers.usda.gov/Data/ExchangeRates/Data/NominalMonthlyCountryExchangeRates.xls>.
- Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, Amtsblatt der Europäischen Union, L58, 28.02.2006: 1-31.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1994), *Vorschläge für eine grundlegende Reform der EG-Zuckermarktpolitik*. Angewandte Wissenschaft, Heft 430. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007), *Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik*. Bonn: Wissenschaftlicher Beirat.
- Zeddies, J. (2006), Die neue EU-Zuckermarktordnung – Beschlüsse, Auswirkungen und Bewertung. *Agrarwirtschaft*, Jg. 55, S. 97-99.