

# Der Kommissionsvorschlag zur Reform der EU-Zuckermarktordnung: „Schnellschuss“ und „überzogene Reform“ oder sorgfältig erarbeitetes Konzept für den Einstieg in ein schrittweises „Ende des Sozialismus“ auch im Zuckersektor?<sup>1</sup>

Erich Schmidt  
Universität Hannover

Am französischen Nationalfeiertag 2004 veröffentlichte die EU-Kommission<sup>1</sup> ihre konkretisierten Vorschläge für eine Reform der Zuckermarktordnung (EU-KOMMISSION, 2004; COUNCIL OF THE EU, 2004a-d). Das Reformkonzept sieht im Wesentlichen vor, die Preise für Zuckerrüben und Zucker in zwei Phasen von insgesamt drei Jahren Dauer um 37 % bzw. 33 % zu senken, die Produktionsquoten zu einer über die Ländergrenzen hinweg handelbaren Höchstquote zusammenzulegen und bereits zu Beginn der Reform um 7,5% und insgesamt um 16% zu kürzen. Parallel zur Absenkung der administrierten Preise soll den betroffenen Landwirten eine Einkommensstützung in Form von entkoppelten Direktzahlungen in Höhe von 60 % der Erlösausfälle gewährt werden.

Ziel der vorgeschlagenen Reform ist es, die allgemeinen Prinzipien der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der EU-Zuckerpolitik zu verankern, d.h. eine Trennung von Allokations- und Einkommensverteilungspolitik einzuleiten. Der damit verbundene Abbau der Preisstützung soll die marktwirtschaftlichen Prinzipien der Preissteuerung und des Wettbewerbs auch im Zuckersektor zumindest im Grundsatz einführen und den Abbau der gravierenden Allokationsverzerrungen einleiten. Die bisher allein an die Preispolitik gekoppelte Einkommenspolitik soll zu einem großen Teil von der Allokationsfunktion der Preise getrennt und von entkoppelten Direktzahlungen übernommen werden.

Die Kommissionsvorschläge zur Reform der Zuckermarktordnung (ZMO) werden von der gut organisierten EU-Zuckerwirtschaft, den Bauernverbänden und einigen anderen Organisationen massiv bekämpft. Diese gesellschaftlichen Gruppierungen versuchen, die Reformkonzeption mit allen nur denkbaren Argumenten zu diskriminieren und – soweit noch möglich – zu verhindern oder doch zumindest zu verwässern. Zu den wiederholt vorgetragenen Argumenten gehören die Behauptungen, das vorgelegte

Reformkonzept sei ein „Schnellschuss“, „überzogen“ und für die Zuckerproduktion in Deutschland und der EU „existenzgefährdend“.

Aus Sicht des stattfindenden, unvermeidbaren „Lobbying“ auf der politischen Bühne mag dies alles erklärbar sein, bei nüchterner Betrachtung kann jedoch weder von einem Schnellschuss noch von überzogenen Maßnahmen die Rede sein, und auch eine Existenzgefährdung des Rübenanbaus in der EU und in Deutschland ist nicht zu erwarten.

Die ZMO besteht aus einer Vielzahl komplizierter, ineinander greifender Einzelvorschriften, die in ihrer Gesamtheit zu der bekannten hohen staatlichen Eingriffsintensität und zu einer Protektion geführt haben, die ohne Beispiel ist. Prüft man vor diesem Hintergrund den Vorschlag und die zugehörigen Erläuterungen der Kommission, so kommt man sehr schnell zu dem Ergebnis, dass ein Reformkonzept unterbreitet wurde, das weit von einem Schnellschuss entfernt ist. Es ist vielmehr ein bemerkenswert sorgfältig ausgearbeitetes und praktisch alle Feinheiten der ZMO berücksichtigendes Gesamtkonzept, das zwar in dem einen oder anderen Detail ergänzungs- oder konkretisierungsbedürftig ist, insgesamt aber eine wirklich grundlegende Reform der EU-Zuckerpolitik einleiten kann.

Das zentrale und folgerichtige Reformelement des Kommissionsvorschlages ist die Preissenkung. Ihr Ausmaß ist auch im Vergleich zu den Reformen in anderen Bereichen alles andere als überzogen. Die Senkung des Zuckerrübenmindestpreises um 37 % ist zwar auf den ersten Blick bemerkenswert. Aber die Einkommenswirkungen sollen durch eine Direktzahlung in Höhe von 60 % des Erlösrückganges (nicht des Einkommensrückganges!) flankiert werden. Beide Komponenten zusammengenommen zeigen, dass die Reform zumindest nicht mit größeren Einkommensnachteilen für die Produzenten verbunden ist als dies bei anderen Reformen der Fall war. Die Getreidepreise wurden beispielsweise nach einer vorausgegangenen Absenkung um 20 % (ohne Ausgleichszahlungen) im Zuge der MacSharry-Reform in drei Jahren um 29 % (bei 100 % Preisausgleich) und mit den Agenda-2000-Beschlüssen noch einmal in zwei Jahren um 15 % (mit 48 % Ausgleich) gesenkt (SCHMIDT, 2004: 28f.). Insgesamt wurden dabei zwar nominell etwa 58 % der Preissenkungen als Direktzahlungen an die Anbauer gewährt – aber bei der Bemessung der Beträge wurden stets die veralteten Getreideerträge der Jahre 1986-1988 herangezogen, so dass die

<sup>1</sup> Der DBV spricht in seiner Pressemitteilung v. 07.10.2004 von einer „überzogenen Reform“, und der Präsident des DBV, G. Sonnleitner, stuft das Konzept als „Schnellschuss“ ein (AgE Nr. 46 v. 15.11.2004). Dagegen bezog der Parlamentarische Staatssekretär im BMVEL, M. Berninger, wie folgt Stellung „... der Sozialismus in Europa (habe) keine Zukunft“, und er fügte hinzu: „Das gilt auch für die Zuckermarktordnung“ (AgE Nr. 49/04 v. 06.01.2005, EN 11).

realen Direktzahlungen deutlich weniger als 58 % der Erlösrückgänge erreicht haben. Andererseits wurde der Abstand zwischen den EU- und Weltmarktpreisen für Getreide ganz erheblich verringert. Der EU-Zuckerpreis wird dagegen auch nach einer Realisierung des Reformkonzeptes noch mehr als das Doppelte des heutigen Weltmarktpreises betragen. Immerhin ist zu erwarten, dass die Preissenkungen – vorausgesetzt, die reformbedingt erheblich erweiterten Preisbildungsspielräume innerhalb der EU werden nicht nach oben ausgenutzt – ein Ausmaß erreichen, das nicht nur den Produktionsanreiz innerhalb der EU, sondern auch in den durch Präferenzabkommen begünstigten Ländern deutlich vermindert. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Entzerrung der von der EU-Zuckerpolitik beförderten und aufrecht erhaltenen Produktionsstrukturen in den AKP-Ländern geleistet und die Anreize für neue Fehlinvestitionen in den Everything-But-Arms-Ländern (EBA-Ländern) vermieden oder doch deutlich verringert. Selbstverständlich ist eine Aussage darüber, ob die Preissenkung ausreichen wird, um die Einschätzungen der Kommission Wirklichkeit werden zu lassen, praktisch unmöglich – aber ohne kräftige Preissenkung werden weder die heimischen noch die Produktionsstrukturen in den betroffenen Ländern in die richtige Richtung verändert, und die längst überfällige Kostensenkung der Zuckerproduktion bleibt aus.

Die vorgeschlagene Preisreduktion erscheint aber nicht nur im Vergleich zu den Preissenkungen bei Getreide (und Ölsaaten) und gemessen an den Weltmarktpreisen, sondern auch aus einem anderen Blickwinkel eher „vorsichtig“ ausgefallen zu sein. Zwar werden zweifellos etliche Produzenten mit hohen Kosten die Erzeugung von Zuckerrüben (und Zucker) zugunsten anderer Kulturen aufgeben. Sie werden dies umso bereitwilliger tun, als sie mit den Direktzahlungen und dem Anbau anderer Kulturen ein höheres Einkommen erzielen als mit den Direktzahlungen und Zuckerrübenproduktion – und nicht selten wohl auch ein höheres Einkommen als unter dem heutigen Regime. Die relative Vorzüglichkeit der Rübenproduktion gegenüber anderen Ackerkulturen wird aber längst nicht in allen Regionen und für alle Anbauer in der EU auf Null zurückgeführt. Diese landwirtschaftlichen Unternehmen werden in der Zuckerrübenproduktion bleiben. Sie werden fraglos einen Teil ihrer bisherigen Rente aus der Rübenproduktion einbüßen, sind also Verlierer der Reform – aber ihre Situation ist grundsätzlich nicht anders als die der wettbewerbsfähigen landwirtschaftlichen Unternehmen in anderen reformierten Bereichen. Für diese wettbewerbsfähigen Landwirte besteht allerdings ein – mit der einzuführenden Handelbarkeit der Quoten auch realisierbarer – Anreiz, den Rübenanbau auszuweiten oder neu aufzunehmen und damit dem entstehenden Einkommensdruck wenigstens teilweise auszuweichen. Das immobile EU-Quotensystem hat ja in der Vergangenheit die „Wanderung zum besten Wirt“ massiv unterbunden, und durch die überzogene Preispolitik wurde die selbst privatwirtschaftlich unrentable C-Zuckerproduktion stimuliert und die Produktion auf eigentlich nicht wettbewerbsfähigen Standorten aufrechterhalten. In der Vergangenheit war es daher auch außerordentlich schwer, Produktionsrechte zu kaufen oder zu pachten, und ein überregionaler Quotentransfer war praktisch unmöglich. Untersuchungen zeigen, dass es erhebliche intra- und internationale Produktionskostenunterschiede gibt, die sich auch in einer entsprechend unterschiedlichen Zahlungsbereitschaft

für Produktionsrechte niederschlagen (z.B. DOHMS, 2002; RENDER, 1989; RURAL BUSINESS UNIT, 2004). Zudem ist unstrittig, dass es nennenswerte bisher ungenutzte Produktionsreserven gibt; denn die Quoten wurden ja in den sechziger Jahren nicht unter Beachtung des Prinzips Wettbewerb, sondern nach dem Prinzip des „grandfathering“ zugeteilt. Die Produktionsstrukturen werden sich bei freier Handelbarkeit anpassen, und der Handel wird die Einkommen sowohl der aufgebenden wie der aufnehmenden Unternehmen erhöhen und die Produktionskosten für Zucker in der EU kräftig senken. Eine Abschätzung des Saldos an Produktionsaufgabe in nicht mehr wettbewerbsfähigen Betrieben unter der Reform und Ausweitung bzw. Aufnahme der Zuckerrübenproduktion durch wettbewerbsfähige Erzeuger ist indessen kaum möglich. Zumindest wegen dieser Unsicherheit ist die Beibehaltung einer Produktionskontingentierung opportun. Sie ist aber auch ein notwendiges Übel, weil die Produktion angesichts der außenhandelspolitischen Situation der Gemeinschaft (EBA, aber auch WTO) schon kurzfristig verringert werden muss. Das lässt sich nur über eine Kürzung der zusammengelegten Quoten hinreichend präzise steuern. Auf die erhofften negativen Produktionseffekte der vorgeschlagenen Preissenkung kann heute nicht mehr gewartet werden. Das ist aus ökonomischer Sicht zweifellos negativ; denn von der Quotenkürzung werden auch solche Standorte betroffen sein, die im weiteren Verlauf der Reform ihre Zuckerproduktion aufrechterhalten oder sogar ausdehnen werden. In diesem Zusammenhang könnte man geneigt sein, den Vorschlag der österreichischen und französischen Zuckerwirtschaft zu begrüßen, einen Restrukturierungsfonds aufzulegen. Offensichtlich soll aber dieser (oder diese) Fonds nicht von den Privaten (also der Zuckerwirtschaft selbst) errichtet, sondern als neues staatliches Steuerungsinstrument konzipiert werden, um so eine Externalisierung von Anpassungskosten zu erreichen. Aus der Sicht eines Wirtschaftszweiges, der seit mehr als hundert Jahren unter dem Schutz des Staates agiert und sich ein tief sitzendes Misstrauen in die Funktion von (Zucker-) Märkten zugelegt hat, kann man auch diese Forderung erklären. Im Hinblick auf die angestrebten Einführung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien ist das aber sicherlich ein falscher Weg.

Insgesamt gesehen ist der Reformvorschlag der Kommission ein schlüssiges und tragfähiges Konzept, das den EU-Zuckermarkt zwar nicht vollständig in das marktwirtschaftliche System und auch nicht vollständig in das System der reformierten GAP integrieren kann. Aber der Reformvorschlag ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Er ist auch ein richtiger Schritt; denn er folgt dem Grundsatz, dass „der Dreh- und Angelpunkt einer ordnungspolitisch überzeugenden Reformkonzeption“ die Preispolitik ist (SVR, 1997, TZ 434), und er setzt folgerichtig auf eine Preissenkung mit Signalwirkung. Der Vorschlag der Kommission ist zudem insofern von grundsätzlicher Bedeutung, als er deutlich macht, dass ein ökonomisch begründbarer Ausnahmetatbestand, der einen Ausschluss des Zuckersektors von unseren marktwirtschaftlichen Steuerungsprinzipien Preis und Wettbewerb rechtfertigen könnte, nicht existiert. Die Zuckererzeugung ist nicht mit externen Effekten verbunden, die ein Marktversagen und damit einen ordnungspolitischen Sonderweg begründen könnten. Und die Beschaffungs- und Absatzmärkte, auf denen die Unternehmen der Zuckerwirtschaft agieren, sind auch nicht mit spe-

zifischen Marktmängeln behaftet, die außerordentliche staatliche Eingriffe rechtfertigen könnten. Marktmängel sind in unserer Wirtschaft ubiquitär. Sie werden zwar hin und wieder als Argument zur Durchsetzung von Protektion in der Politik bemüht, aber eine überzeugende Begründung für Protektion können sie nicht liefern (KRUGMAN, 1996). Marktmängel hebeln das „Gesetz“ der komparativen Kostenvorteile eben nicht aus, sie sind sogar bis zu einem gewissen Grade eine Voraussetzung für die Mehrung des Wohlstands. Übersteigen ihre Auswirkungen das akzeptierbare Ausmaß, ist nicht die Agrar-, sondern die Wettbewerbspolitik – gegebenenfalls auch die Einkommenspolitik – gefordert.

## Literatur

- AGRA-EUROPE (AgE): lfd. Jgg. und Ausgaben.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2004a): Report from the Working Party on Sugar and Isoglucose. 12672/04, AGRI 235/AGRIFIN 66. Brüssel, 30.09.2004.
- (2004b): Report from the Working Party on Sugar and Isoglucose. 12672/04 ADD 1. AGRI 235/AGRIFIN 66. Brüssel, 30.09.2004.
- (2004c): Report from the Working Party on Sugar and Isoglucose. 12672/04 ADD 2. AGRI 235/AGRIFIN 66. Brüssel, 07.10.2004.
- (2004d): Report from the Working Party on Sugar and Isoglucose. 12672/04 ADD 3. AGRI 235/AGRIFIN 66. Brüssel, 15.11.2004.
- DOHMS, H. (2002): Ein interregionaler Vergleich der Regelungen zur zwischenbetrieblichen Übertragung von Rübenlieferrechten sowie der Pacht- und Kaufpreise dieser Rechte in Deutschland. MSc-Arbeit. Göttingen.
- EU-KOMMISSION (2004): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Accomplishing a Sustainable Agricultural Model for Europe through the reformed CAP – Sugar Sector Reform. COM(2004) 499 final. Brüssel, 14.07.2004.
- KRUGMAN, P.R. (1996): Making Sense of the Competitiveness Debate. In: Oxford Review of Economic Policy 12 (3): 17-25.
- RENDER, H. (1989): Ein Strukturkonzept zur Verbesserung der Wettbewerbsstellung der norddeutschen Zuckerwirtschaft. Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Bd. 1013. Peter Lang, Frankfurt.
- RURAL BUSINESS UNIT, Department of Land Economy, University of Cambridge, Cambridge, and The Royal Agricultural College, Cirencester (2004): Economic, Social and Environmental Implications of the EU Sugar Regime Reform. In: <http://www.cam.ac.uk> und <http://www.royagcol.uk>. September.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung): Jahresgutachten 1997/98.
- SCHMIDT, E. (2004): Proposal for a Basic and Practical Reform of the EU Sugar Market Regime. Vauk, Kiel.
- SCHMIDT, E., U. KOESTER und J.-V. SCHRADER (2004): Das ZEW und die „Wohlfahrtseffekte“ der EU-Zuckermarktordnung. In: Agra-Europe Nr. 18, Sonderbeilage.

Autor:

**PROF. DR. ERICH SCHMIDT**

Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,

Professur für Marktanalyse und Agrarpolitik

Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

Tel.: 05 11-762-41 85, Fax: 05 11-762 26 67

E-Mail: [schmidt@ifgb.uni-hannover.de](mailto:schmidt@ifgb.uni-hannover.de)