

Die neue EU-Zuckermarktordnung – Beschlüsse, Auswirkungen und Bewertung

Jürgen Zeddies

Universität Hohenheim, Stuttgart

Die im November 2005 beschlossene Reform der EU-Zuckermarktordnung weicht von den Vorschlägen der EU-KOMMISSION vom Juli 2004 in wichtigen Regelungen ab (EU-KOMMISSION, 2004). Neben schon im Juli vorgeschlagenen drastischen Preissenkungen für Weißzucker und Zuckerrüben (EU-KOMMISSION, 22.06.2005) wird nun definitiv auf die Durchsetzung von Quotenkürzungen verzichtet. Stattdessen wird mit deutlich höheren Abgaben und Prämien des Restrukturierungsfonds, gespeist aus einer von der Zuckerindustrie aufzubringenden Strukturabgabe, ein wirkungsvolles Wettbewerbselement eingeführt. Damit soll die Aufgabe der Zuckerproduktion mit erheblichen Prämien über einen Zeitraum von vier Jahren gefördert werden (EU-KOMMISSION, 24.11.2005). Dieses Instrument ist ordnungspolitisch eindeutig vorteilhafter als die früher vorgeschlagene lineare Quotenkürzung. Es ist auch in der Wirkung besser kontrollierbar als die Einführung einer EU-weiten Handelbarkeit von Zuckerquoten oder gar Lieferrechten. Nachdem in der Agrarwirtschaft Heft 3 (2005) von SCHMIDT eine stärker makroökonomische Bewertung des Kommissionsvorschlages zur Reform der EU-Zuckermarktordnung dargestellt wurde, die für die nunmehr umgesetzten Reformbeschlüsse generell weiter Gültigkeit besitzt, befasst sich der folgende Beitrag mit den stärker auf Unternehmensebene zu erwartenden Auswirkungen der aktuellen Beschlüsse zur Zuckermarktreform und deren Bewertung.

Beschlüsse zur EU-Zuckermarktordnung

Die Beschlüsse zur Reform der Zuckermarktordnung sind in der Agrarwirtschaft, Heft 1 (2006) im Beitrag von GRETHE, HÄGER und KIRSCHKE sowie SOMMER detailliert dargestellt und in ihren Wirkungen diskutiert worden. Für die folgenden Betrachtungen auf Unternehmensebene sind folgende Fakten wichtig:

1. Der Interventionspreis von bisher 631,90 €/t Weißzucker wird in einen Referenzpreis umgewandelt und ab 2006/07

bis 2009/10 in drei Stufen um 36 % gesenkt. Da in den Jahren 2006/07 bis 2008/09 eine Abgabe für den Strukturfonds erhoben wird, reduziert sich der Weißzuckererzeugerpreis für die Hersteller schon im ersten Jahr um 20 %, während der Konsumentenpreis erst in den letzten zwei Jahren der Umsetzung sinken wird (Übersicht 1).

Übersicht 1. Rüben- und Zuckerpreise nach den Reformbeschlüssen

Zuckerwirtschaftsjahr	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Preise				
Referenzpreis Weißzucker €/t	631,9	631,9	541,5	404,4
Reduzierung in %, kumulativ	0,0	0,0	14,3	36,0
Strukturabgabe €/t	126,4	173,8	113,3	0,0
Netto-Referenzpreis €/t	505,5	458,1	428,2	404,4
Reduzierung in % kumulativ	20,0	27,5	32,2	36,0
Referenzpreis Rohzucker €/t	496,8	496,8	434,1	335,2
Zuckerrübenmindestpreis €/t	32,9	29,8	26,7	26,3
Reduzierung in % kumulativ ¹⁾	24,6	31,7	38,8	39,7

¹⁾ gegenüber gewogenem Mittel von bisher 43,63 für EU 15

Quelle: DIE ZUCKERRÜBENZEITUNG Nr. 1, 2006: 2

2. Der Rübenmindestpreis für A- und B-Quoten bzw. -Lieferrechte wird ab 2006 in vier Schritten um insgesamt 39,7 % bis 2009 reduziert. Im gewogenen Mittel geht der aus A- und B-Quote gewogene Rübenmindestpreis von 43,63 €/t (EU-15) um 17,33 €/t Rüben zurück. Die Rübenanbauer erhalten eine Ausgleichszahlung in den ersten zwei Reformjahren von 60 % und in den zwei Folgejahren von 64,2 %. Nach dem deutschen Kombi-Modell der Entkopplung wird diese entkoppelte Ausgleichszahlung ab 2009 „abgeschmolzen“ in vier Stufen bis zum Jahr 2013 und das Prämienvolumen im jeweiligen Bundesland der einheitlichen Flächenprämie zugeschlagen. In Übersicht 2 wurde unterstellt, dass die Rübenprämien nach der A- und B-Quote bemessen und zu 100 % den Rübenanbauern der Region

Übersicht 2. Prämien¹⁾ nach der Reform am Beispiel Niedersachsen

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgleichszahlung €/t	-	6,44	8,30	10,16	11,13	10,02	7,79	4,45	
€/ha bei 63 t Ertrag	-	406	523	640	701	631	491	280	0
Regionale Flächenprämie €/ha									
- Dauergrünland	102	102	102	102	102	127	176	250	349
- Ackerfläche	259	259	259	259	259	268	286	313	349

¹⁾ unterliegen der Modulation

Quelle: eigene Berechnungen

zugeschlagen und nicht zu 35 % bundesweit umverteilt werden. Diese Festlegungen sind im Umsetzungsverfahren aber noch nicht erfolgt. Bei einer Umverteilung würden die überproportional Rüben anbauenden Regionen, wie beispielsweise Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern und andere Bundesländer teilweise deutlich niedrigere Prämien erhalten (ZEDDIES und GAMER, 2005).

- Unternehmen, die die Zuckerherstellung aufgeben, erhalten eine einmalige Restrukturierungsprämie in Höhe von 730 €/t Weißzucker in den ersten zwei Jahren, 625 €/t im dritten und 520 €/t im vierten Jahr der Reform. Auf die Darstellung weiterer Details der Reform, die der Herstellung des Marktgleichgewichts dienen sollen, die Intervention, Zusatzquoten, Isoglucose, Industriezucker, Einfuhren und Ausfuhren betreffen, wird an dieser Stelle verzichtet.

Auswirkungen der Beschlüsse

Die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Zuckerrübenanbauer und Unternehmen der Zuckerwirtschaft werden im Folgenden nacheinander erörtert.

- Die Zuckerrübenanbauer haben im Jahr der Entkopplung (2005) in einigen Bundesländern einen Einkommensvorteil durch die Einbeziehung der Zuckerrübenfläche in die prämieneberechtigte Fläche erfahren, z.B. in Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. In anderen Bundesländern hat die Entkopplung Einkommensnachteile für die Rübenanbauer gebracht, weil die in der Entkopplung vorgenommene Absenkung der Ackerprämien (teilweise um mehr als 100 €/ha) nicht durch die Ausdehnung der prämieneberechtigten Fläche um die Rübenfläche kompensiert wurde, z.B. in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg und Sachsen.
- Obwohl die Umsetzung und Ausgestaltung der Prämienregelung für Zuckerrüben noch nicht definitiv beschlossen ist, kann davon ausgegangen werden, dass das Prämienvolumen für Zuckerrüben nach dem „Abschmelzen“ des Zuckerrüben-Top-Up als Zulage zur Einheitsprämie in der Größenordnung von ca. 15 €/ha im Durchschnitt des gesamten Bundesgebietes allen prämieneberechtigten Flächen zugute kommt (ca. 23 €/ha in Niedersachsen).
- Je nach Ertragshöhe der Zuckerrübe wird eine Senkung des Deckungsbeitrages in der Größenordnung um 1 000 €/ha (Durchschnitt A- und B-Quote) stattfinden (Übersicht 3). Im Durchschnitt bleibt der Deckungsbeitrag des Zuckerrübenanbaus in allen Hauptanbaugebieten in Deutschland danach deutlich über den Konkurrenzfrüchten (in Niedersachsen ca. 400 €/ha). Die Ausgleichsprämie in Höhe von bis zu 64,2 % der Preissenkung wird je nach Region zwischen 700 und 1 000 €/ha betragen (Niedersachsen 953 €/ha). Sie werden die Preiseffekte auf die Einkommen in den Jahren 2006/07 bis 2009/10 deutlich abfedern.
- Während für den Durchschnittsbetrieb die Reform der Zuckermarktordnung die Wettbewerbsüberlegenheit nicht in Frage stellt, gehen die Einkommen der Zuckerrübenanbauer in Deutschland um etwa 20 % zurück. Beson-

ders stark betroffen sind die vergleichsweise flächenarmen spezialisierten Rübenbaubetriebe, die durch Einkommensrückgänge von durchschnittlich 65 % zu beträchtlichem Teil sogar in die Existenzgefährdung geraten.

- Etwa 15-20 % der Rübenproduktion innerhalb der Quote wird in Deutschland nach Umsetzung der Reform an marginalen Standorten aufgegeben werden. Rechnet man die Einschränkung des C-Rübenanbaus hinzu, wird etwa ein Drittel der Zuckerrübenproduktion in Deutschland eingestellt. Die nicht mehr belieferten Quoten werden allerdings nach den bisher schon üblichen Verfahren des Quotentransfers von verbleibenden Rübenanbauern (überwiegend gegen Entgelt) übernommen. In norddeutschen Bundesländern und in den Neuen Bundesländern liegt die Aufgabebereitschaft der Quotenproduktion je nach Region mit 20-35 % deutlich höher als in den wettbewerbsstärkeren süd- und südwestdeutschen Anbaugebieten mit 5-25 %. In Deutschland wird es daher nicht zu einer Einschränkung der Quotenproduktion kommen.
- Die Zuckerhersteller verlieren einen erheblichen Teil der bisher in der Marktordnung geregelten Verarbeitungsspanne. Der Senkung des Interventions- bzw. Referenzpreises von 632 auf 404 €/t Weißzucker (228 €/t) steht eine Senkung der Zuckerrübenankaufpreise von etwa 133 €/t Zucker (17,33 €/t Rüben x 7,7) gegenüber. Es erscheint sehr fraglich, dass die Zuckerhersteller bisher gewährte (freiwillige) Prämien und die Transportkostenpauschalierung für die Rübenanfuhr beibehalten können. Immerhin reduziert sich die Verarbeitungsspanne je Tonne Weißzucker rechnerisch von bisher 244 auf 149 €, d.h. um 39 %.
- Einige Schließungen von Zuckerfabriken sind bereits verkündet worden. Weitere werden folgen, allein schon wegen der Aufgabe der C-Zuckererzeugung. Die Entscheidung über die Schließung von Zuckerfabriken wird dabei nicht oder nicht allein nach der Wettbewerbsfähigkeit des Zuckerrübenanbaus im Einzugsgebiet, sondern nach der Rentabilität einzelner Fabriken und Strategien des Zuckerunternehmens getroffen. Deshalb können einige Rübenanbauer mit hoher Wettbewerbsfähigkeit durch Fabrikschließungen zur Aufgabe des Zucker-

Übersicht 3. Veränderung des Deckungsbeitrages für Zuckerrüben am Beispiel Niedersachsen

Kennwert	Einheit	2004/05	2009/10
Zuckerrübenenertrag	t/ha	59,1	62,3
Rübenpreis	€/t	47,43	30,10
Deckungsbeitrag	€/ha	1.634	709
DB Konkurrenzfrüchte	€/ha	701	313
Gleichgewichtsertrag Zuckerrübe	t/ha	-	49,2
Prämie ¹⁾ (entkoppelt)	€/ha	-	953
Top-Up	€/ha	-	694
Ackerflächenprämie	€/ha	-	259

Quelle: eigene Berechnungen

rübenanbaus gezwungen sein. Weite Transportkosten sind zukünftig nicht mehr wirtschaftlich tragbar.

8. Die deutsche Zuckerrübenproduktion bleibt in den Kerngebieten Deutschlands im Rahmen der Quote auch nach den Reformbeschlüssen wettbewerbsfähig. Rückzugsgebiete des europäischen Zuckerrübenbaus sind Regionen mit niedrigen Erträgen und hohen Produktionskosten und solche mit geringer Produktionsdichte, weiten Transportentfernungen und/oder hohen Opportunitätskosten. Zuckerunternehmen in Griechenland, Portugal, Italien, eventuell auch Spanien und Irland, werden vom Restrukturierungsfonds in erheblichem Umfang Gebrauch machen. In Italien, Portugal und Griechenland werden mehr als 50 % der Quotenrüben nach Umsetzung der Preissenkung nicht mehr wirtschaftlich produziert werden können. In Spanien und Irland werden geringere Anteile der Quotenrübenproduktion eingestellt. Rübenanbaugebiete in Frankreich, Österreich, Deutschland, Belgien, Dänemark und Großbritannien könnten bei weiterer Liberalisierung des Quotentransfers die Zuckerrübenproduktion weiter ausdehnen.
9. Die Zuckerproduktion der EU wird unter den neuen Rahmenbedingungen der Zuckermarktreform um etwa 15 % der Quotenproduktion zurückgehen. Unter dem Eindruck der gegenwärtigen Entwicklungen kräftig steigender Zucker- und Rohstoffpreise, steigendem weltweiten Zuckerverbrauch, abnehmenden weltweiten Beständen sowie zu erwartenden steigenden Importen aus EBA-Ländern ist derzeit schwer abschätzbar, ob das Ziel der Zuckermarktreform zur Herstellung eines besseren Marktgleichgewichts ohne weitere Korrekturen an Preisen und Mengen gelingt. Frühere Einschätzungen führten eher zu dem Ergebnis, dass stärkere Korrekturen erforderlich sein werden.

Bewertung der Zuckermarktreform

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Reform gelungen ist, die nicht nur Pessimismus hervorruft, wie es zunächst nach den Kommissionsvorschlägen den Anschein hatte. Das Instrument des Restrukturierungsfonds ermöglicht es den weniger wettbewerbsfähigen Regionen, aus der Aufgabe des Zuckerrübenanbaus, der Schließung und den teilweisen Rückbau der Fabriken Vorteile zu ziehen. Hier war der Rübenanbau im Vergleich zu den Konkurrenzfrüchten in den letzten Jahren zunehmend weniger wettbewerbsfähig. Den wettbewerbsfähigen Kerngebieten des Rübenanbaus ermöglicht die Reform trotz erheblicher Einkommenseinbußen eine Beibehaltung des Zuckerrübenanbaus und der Zuckerherstellung bei einem starken Zwang zu weiterlaufenden strukturellen Anpassungen. Optimistische Erwartungen sind auch bezüglich der Herstellung des Marktgleichgewichtes berechtigt. Dies vor allem vor dem Hintergrund der Nachfrage- und Preistendenzen bei Zucker und zunehmenden Chancen für die Nutzung dieser Kulturpflanze wie auch seines schärfsten Konkurrenten Zuckerröhre zur Herstellung von Bioethanol. Es ist mit der EU-Zuckermarktreform keineswegs eine vollständige Erfüllung

der Forderungen liberaler Ökonomen herbeigeführt worden. Das hätte auch zu Kapitalvernichtung in unvermeidbarem Ausmaß geführt. Es ist aber eine kontrollierte Transformation mit mehr Wettbewerb initiiert worden, die die Sonderstellung des Zuckerrübenanbaus und der Zuckerherstellung schrittweise aufhebt. Bei den sich abzeichnenden Signalen auf den Märkten für Zucker und Bioenergieträger sind optimistische Erwartungen gerechtfertigt.

Für die agrarökonomische Forschung folgt daraus, dass vor allem das neue Instrument des Restrukturierungsfonds im Rahmen mikro- und makroökonomischer Wirkungsanalysen wissenschaftlich untersucht werden sollte. Auch die Übertragbarkeit auf andere noch zu transformierende Agrarmarktordnungen (z.B. Milch) wäre zu prüfen. Daneben sind Wirkungen auf Präferenzabkommen, die Preistransformation, die Wirkungen auf internationale Handelsströme sowie auch auf Bioenergiemärkte gesellschaftspolitisch und wissenschaftlich bedeutende neue Forschungsfelder.

Literatur

- DIE ZUCKERRÜBENZEITUNG (2006), Nr. 1: 2.
- EU-KOMMISSION (2004): Communication from the Commission to the Council and to European Parliament Accomplishing a Sustainable Agricultural Model for Europe through the reformed CAP-Sugar Sector Reform. COM (2004) 499 final. Brüssel, 14.07.2004.
- (2005): Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker. SEK (2005) 808. Brüssel, 22.06.2005
- (2005): Die EU unterzieht ihren Zuckersektor einer radikalen Reform, um die Wettbewerbsfähigkeit der Erzeuger auf lange Sicht zu sichern. Brüssel, 24.11.2005. In: http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugar/index_de.htm
- GRETHE, H., A. Häger und D. Kirschke (2006): Aspekte der Agrarpolitik 2005. In: Agrarwirtschaft 55 (6): 1-10.
- SCHMIDT, E. (2005): 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? In: Agrarwirtschaft 54 (3): 145-147.
- SOMMER, U. (2006): Der Markt für Zucker. In: Agrarwirtschaft 55 (1): 21-28.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1994): Vorschläge für eine grundlegende Reform der EG-Zuckermarktpolitik. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 430. Landwirtschaftsverlag Münster.
- ZEDDIES, J. und W. GAMER (2005): Prämien für den Zuckerrübenanbau. In: Land und Forst 158 vom 22.12.2005: 8-9.

Autor:

PROF. DR. JÜRGEN ZEDDIES
 Universität Hohenheim, Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre (410 B)
 Schloss-Osthof-Süd, 70599 Stuttgart
 Tel.: 07 11-459 25 66, Fax: 07 11-459 37 09
 E-Mail: zeddies@uni-hohenheim.de