

Der Markt für Zucker

Stephan Nolte

Universität Gent, Belgien

Harald Grethe

Universität Hohenheim

1. Einführung

Das Zuckerwirtschaftsjahr (ZWJ; Oktober-September) 2007/08 war auf globaler Ebene durch eine Stagnation der Produktion auf dem Niveau des Vorjahres gekennzeichnet. Im Vergleich zur Entwicklung der Weltmarktpreise für viele andere Agrarprodukte, die im Laufe der Jahre 2007 und 2008 starken Schwankungen unterlagen, war das Weltmarktpreisniveau für Zucker eher stabil.

In der Europäischen Union (EU) wurden die im September 2007 beschlossenen Änderungen der Umstrukturierungsregelung sowie die Anpassung der Marktordnung für Zucker umgesetzt. In Folge hiervon kam es zu erheblichen Quotenrückgaben und einem Produktionsrückgang, der sich insbesondere im ZWJ 2008/09 fortsetzen wird. Ebenfalls setzte sich die Konsolidierung der EU-Zuckerproduktion fort, und über 75 % der Quote werden inzwischen von sechs Unternehmen gehalten. Der weit oberhalb des Weltmarktniveaus liegende Zuckerpreis in der EU ist, verglichen mit der Periode vor der Umsetzung der Reform, um etwa 15-20 % abgesunken. Ein weiteres Absinken des EU-Preisniveaus könnte in Zukunft sowohl aus einem Anstieg der präferentiellen Importe wie auch aus einem Abbau des Außenschutzes im Rahmen der WTO (Welthandelsorganisation) erfolgen. Schließlich wurde eine zollfreie Zuckerimportquote für die Zucker verwendenden Unternehmen der chemischen Industrie der EU beschlossen.

2. Der Weltmarkt für Zucker

Gegenüber dem Niveau des Vorjahres blieb die Weltzuckerproduktion weitgehend konstant. Tabelle 1 zeigt Daten für Produktion, Verbrauch, Handel und Lagerbestände von Zucker in den letzten fünf ZWJ. F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2008a) schätzt die Produktion im vergangenen ZWJ (2007/08) auf 168 Mio. t. Im Vergleich zum vorhergehenden ZWJ bedeutet dies einen leichten Anstieg von etwa 400 000 t und damit etwa 0,3 %. Die globale Nachfrage stieg um 5,8 Mio. t auf 158,8 Mio. t, was einem Wachstum von 3,8 % entspricht. Der Weltzuckermarkt wies somit ein weiteres Mal einen signifikanten Überschuss der Produktion über den Verbrauch auf, wodurch die globalen Lagerbestände auf 78 Mio. t anwuchsen. Diese Entwicklung scheint zunächst erstaunlich, da sowohl F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2008a) als auch andere Marktbeobachter das im vorangegangenen Wirtschaftsjahr vorherrschende Weltmarktpreisniveau für viele Produzenten zu niedrig halten. Der nominelle Preis in US\$ lag zwar nicht wesentlich unter dem Durchschnitt der Vorjahre, jedoch resultierte der schwache Dollar in niedrigen Preisen in den nationalen Währungen wichtiger Anbieterländer. Der An-

Tabelle 1. Weltzuckerbilanz (Mill. t RW)

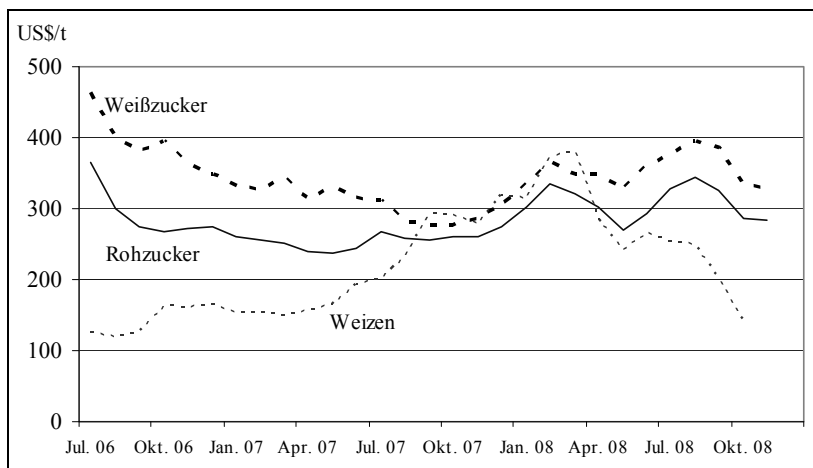
	Zuckerwirtschaftsjahr Oktober bis September				
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Anfangsbestände	67,2	61,3	64,3	73,8	78,0
Produktion	141,2	151,4	167,4	167,8	161,2
Importe	51,0	54,1	51,5	50,0	52,1
Verbrauch	144,0	146,1	153,0	158,8	161,7
Exporte	54,1	56,3	56,5	54,7	53,8
Endbestände	61,3	64,3	73,8	78,0	75,9
Bestand/Verbrauch	42,6 %	44,0 %	48,2 %	49,2 %	46,9 %

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2008a)

stieg des Angebots kann jedoch durch die Isolation wichtiger Produzenten von Weltmarktpreissignalen sowie verzögerte Reaktionen der Produzenten erklärt werden.

Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Weltmarktpreise für Roh- und Weißzucker sowie für Weizen seit Mitte 2006. Der Zuckerpreis, der im Sommer 2006 in scheinbar dichter Folge des Ölpreises deutlich angestiegen war, zeigte sich in 2008 erstaunlich unbeeindruckt von den Ereignissen auf dem Rohölmarkt, wo der Anstieg des Ölpreises auf beinahe 150 US\$ je Barrel das Preishoch von 70 US\$ in 2006 deutlich überstieg. Stattdessen stiegen die Preise für Weizen, Mais und Ölsaaten, die in der EU und den USA als Grundstoffe in der Biokraftstoffproduktion eingesetzt werden, deutlich an. Rübenzucker produzierende Unternehmen konnten zumindest insofern von dieser Entwicklung profitieren, als auch die Preise für ihre Nebenprodukte positiv beeinflusst wurden (NORDZUCKER, 2008a). Mit weltweit guten Ernten und der einsetzenden Wirtschaftskrise fielen die Preise für Ölsaaten, Getreide und Erdöl seit Mitte 2008 deutlich ab, wovon der Zuckermarkt jedoch wiederum nicht merklich betroffen war. Der beispielsweise von BALCOMBE und RAPSOMANIKIS (2008) festgestellte langfristige Zusammenhang zwischen Zucker- und Ölpreisen konnte somit zumindest kurzfristig nicht beobachtet werden.¹ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch die Firma F.O. Licht, die diesen oft zitierten Zusammenhang für eine stark vereinfachte Sichtweise hält. Dort wird auf einen wichtigen Unterschied zwischen dem Zucker- und dem Getreidemarkt verwiesen, der für die beobachtete Preisentwicklung möglicherweise relevant war. Das Verhältnis von Lagerbeständen und Verbrauch liegt für Zucker bei über 50 %, bei Mais und Weizen jedoch unter 20 % (AGRA-EUROPE WEEKLY, 20. Juni 2008, Markets: 11).

¹ Die Autoren verwenden einen Datensatz von Juli 2000 bis Mai 2006, konnten in ihrer Analyse die Ereignisse der letzten zwei Jahre also nicht berücksichtigen.

Abbildung 1. Weltmarktpreisentwicklung für Zucker und Weizen (Juli 2006-Nov. 2008, US\$/t)

Quellen: USDA (2008a; 2008b), eigene Berechnungen. Weißzucker: London No. 5, Rohzucker: New York No. 11, Weizen: Soft Red Winter, Chicago

Für das laufende ZWJ (2008/09) prognostiziert F.O. Licht eine weltweite Produktion von 161,2 Mio. t und einen Verbrauch von 161,7 Mio. t und somit erstmals seit 2004/05 ein Defizit von etwa 500 000 t. Diese Einschätzung wird von den meisten Analysten geteilt. Im „Quarterly Market Outlook“ von November 2008 (ISO, versch. Jgg.-a) stellt die International Sugar Organization (ISO) eine Übersicht der Prognosen von fünf verschiedenen Institutionen² vor, die übereinstimmend ein Defizit von 1-4 Mio. t für das ZWJ 2008/09 annehmen. Die ISO selbst schätzt die Produktion auf 162,3 Mio. t und die Nachfrage auf 165,9 Mio. t, woraus sich ein Defizit von 3,6 Mio. t ergibt. Die FAO kommt in ihrem Food Outlook vom November (FAO, 2008) bei einer Produktion von 160,9 Mio. t und einem Verbrauch von 163,0 Mio. t auf ein Defizit von 2,1 Mio. t. Sowohl F.O. Licht, als auch ISO und FAO sehen das bevorstehende Defizit als ein Ergebnis sowohl steigender Nachfrage (F.O. Licht: 1,8 %, ISO: 2,4 % und FAO: 2,2 %) als auch fallender Produktion (F.O. Licht: 3,9 %, ISO: 3,8 % und FAO: 5,2 %) vor allem in Indien und der EU. Aufgrund der hohen und im vergangenen ZWJ 2007/08 noch einmal deutlich angewachsenen globalen Lagerbestände ist jedoch nicht zu erwarten, dass dieses Defizit zu einem starken Anstieg der Weltmarktpreise führen wird.

Tabellen 2 und 3 zeigen Zuckerproduktion und -verbrauch in verschiedenen Regionen der Welt. Im Vergleich zum ZWJ 2006/07 ist die Produktion im ZWJ 2007/08 entgegen dem globalen Trend eines leichten Wachstums in fast allen Regionen mit Ausnahme Asiens konstant geblieben oder zurückgegangen.

In Europa sank die Produktion um 4,3 %. Dies ist nicht allein dem Rückgang der Produktion in der EU zuzuschreiben, der sowohl relativ wie absolut geringer ausfiel, son-

dern ist vor allem eine Folge eines Produktionsrückgangs von mehr als 800 000 t in der Ukraine, wo im Vorjahr eine Rekord-ernte eingefahren wurde (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2008b). Für 2008/09 wird ein starker Rückgang der Produktion in der EU in Folge der letzten Runde der Umstrukturierung und ein weiterer leichter Rückgang in der Ukraine erwartet. In Russland, das noch immer der weltgrößte Importeur von Zucker ist, wird aufgrund hoher Flächenerträge und Zuckerausbeute trotz um 23 % gesunkener Anbaufläche von einem konstanten Niveau der Produktion ausgegangen (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2008a).

In Afrika blieb die gesamte Produktion im Wesentlichen konstant, und auch auf Ebene der größeren Produzenten, Südafrika, Ägypten und dem Sudan ergaben sich keine großen Schwankungen. Für 2008/09

wird von einem Wachstum von 10,2 Mio. t auf 10,9 Mio. t ausgegangen. Die längerfristigen Wachstumsaussichten der afrikanischen Zuckerproduktion sind vor allem aus Sicht der EU interessant, da die meisten afrikanischen Staaten den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) angehören oder Mitglieder der Afrikanischen Karibischen und Pazifischen Staaten (AKP) sind, die ab 2009 bzw. ab 2015 zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Zuckermarkt haben werden.

Tabelle 2. Weltzuckerproduktion nach Regionen (Mill. t RW^a)

	Zuckerwirtschaftsjahr Oktober bis September				
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Europa	29,8	29,7	27,2	26,0	22,6
davon EU	22,0	21,1	17,4	17,0	14,0
Afrika	10,2	10,0	10,3	10,2	10,9
Nord- und Mittelamerika	19,7	18,3	19,8	19,8	19,5
Südamerika	35,4	40,6	40,4	39,2	42,6
Asien	41,1	47,2	64,0	67,4	60,5
Ozeanien	4,9	5,6	5,8	5,2	5,2
Welt	141,2	151,4	167,4	167,9	161,2

^aRohzuckerwert

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2008a)

In Nord- und Mittelamerika blieb die Produktion mit 19,8 Mio. t ebenfalls konstant. In den USA wurde in diesem Jahr nach langen Verhandlungen das Landwirtschaftsgesetz 2008 (Farm Bill) verabschiedet, nachdem sowohl der Senat als auch das Repräsentantenhaus ein Veto des Präsidenten mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit überstimmten. Für die Zuckerpolitik der USA bringt das neue Landwirtschaftsgesetz verschiedene Änderungen mit sich. Zunächst wird über die folgenden vier Jahre der Stützpreis für Rohzucker um etwa 4 % erhöht und der Stützpreis für Weißzucker auf jeweils 128,5 % dieses Niveaus festgelegt. Die inländische Produktion wird wie bisher durch Vermarktungsquoten auf 85 % des inländischen Verbrauchs angesetzt. Anders als unter dem vorangegangenen Landwirtschaftsgesetz werden diese Quoten jedoch nicht ausgesetzt, falls die Importe ein bestimmtes Niveau übersteigen. Neu

² ABARE, Czarnikow, ISO, ED&F Man und F.O. Licht

Tabelle 3. Weltzuckerverbrauch nach Regionen (Mill. t RW)

	Zuckerwirtschaftsjahr Oktober bis September				
	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Europa	31,2	31,1	31,2	31,7	31,4
davon EU	18,7	18,4	18,4	18,8	18,5
Afrika	13,4	13,9	14,2	14,7	15,0
Nord- und Mittelamerika	19,3	19,5	19,4	19,7	19,9
Südamerika	173,4	17,7	18,5	19,2	19,6
Asien	61,2	62,3	68,1	72,0	74,2
Ozeanien	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Welt	144,0	146,1	153,0	158,8	161,7

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2008a)

ist auch die Vorgabe, eine sich abzeichnende Überversorgung des Marktes dadurch zu entschärfen, dass überschüssiger Zucker in der Ethanolherzeugung verwendet wird (USDA, 2008c). In den USA ist die Ethanolherzeugung auf Basis von Zucker bisher nicht verbreitet. In Brasilien und Europa wird in diesem Prozess kein kristallisierter Zucker, sondern der aus Zuckerrohr und Rüben extrahierte Saft als Grundstoff verwendet, so dass keine Kosten für die Kristallisierung anfallen. Von Marktbeobachtern wird erwartet, dass in den USA im Falle eines sich abzeichnenden Überschusses eher für die Zuckerproduktion bestimmte Rüben und Zuckerrohr in die Ethanolherzeugung umgelenkt werden, als dass hierfür Zucker aus den Lagerbeständen verwendet wird (CAPITAL PRESS, 2008).

Bemerkenswert ist die Entwicklung des Zuckersektors in Kuba, wo sich die Produktion nach Jahren stetigen Rückgangs auf zuletzt unter 1,2 Mio. t auf fast 1,5 Mio. t erholen konnte. Ein ähnliches Niveau zeichnet sich für die laufende Kampagne ab, wo nach Angaben des zuständigen Ministeriums sogar eine 20-30 % höhere Produktion hätte erzielt werden können, wenn nicht die Wirbelstürme Gustav und Ike schwere Zerstörungen angerichtet hätten. Für 2008/09 wird in Nord- und Mittelamerika ein Rückgang der Produktion auf 19,5 Mio. t erwartet, im Wesentlichen als Folge der geringeren Rübenzuckerproduktion in den USA. (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2008a).

In Südamerika ist die Produktion im ZWJ 2007/08 um 1,2 Mio. t auf 39,2 Mio. t zurückgegangen. Die Produktion in Südamerika wird von Brasilien dominiert. Dort unterscheidet sich das ZWJ von dem auf der Nordhalbkugel gebräuchlichen, indem es von Mai bis April läuft. Damit kann die Ernte in den beiden Hauptanbaugebieten von Zuckerrohr in Brasilien abgedeckt werden, die sich in der Zentral-Süd-Region von Mai bis Dezember erstreckt, in der Nordöstlichen Region von September bis März.³ Im ZWJ 2007/08 konnte Brasilien die Zuckerrohrproduktion auf 491 Mio. t steigern, wovon etwa 431 Mio. t in der Zentral-Süd-Region produziert wurden. 55 % der geernteten Menge wurden zu Ethanol verarbeitet, eine Steigerung von 4 Prozentpunkten im Vergleich zum Vorjahr. Diese Tendenz scheint sich im laufenden ZWJ fortzusetzen, indem eine

³ In den letzten Jahren dehnte sich die Erntesaison in der Zentral-Süd-Region auf die Zeit von März bis Januar aus, so dass sie mittlerweile zeitlich in zwei Wirtschaftsjahre fällt, auch wenn in den Statistiken die zwischen März und Mai geerntete Menge bereits dem neuen ZWJ zugeschrieben wird.

Produktion von 550 Mio. t vorausgesagt wird mit einem angenommenen Ethanolanteil von 59 % (USDA, 2008d). Für 2008/09 (Oktober-September) wird ein Anstieg der Zuckerproduktion in Brasilien um 2,9 Mio. t auf 34,6 Mio. t erwartet. In Südamerika insgesamt wird ein Anstieg der Produktion auf 42,6 Mio. t geschätzt (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2008a).

Die einzige Region, in der die Zuckerproduktion in 2007/08 im Vergleich zum Vorjahr anstieg, ist Asien, wo das Wachstum 3,4 Mio. t oder etwa 5 % betrug. Dieser Zuwachs fand vor allem

in Pakistan, China und Thailand statt, wo mit einem Wachstum von 37 %, 24 % und 16 % jeweils Rekorderten erzielt wurden. In Indien hingegen, dem größten Zuckerproduzenten Asiens, sank die Produktion sogar. Laut dem Landwirtschaftsministerium der USA (United States Department of Agriculture, USDA) ist die Produktion in Indien im ZWJ 2007/08, entgegen früheren Einschätzungen, die eine Rekordproduktion voraussagten, um 2,2 Mio. t auf 28,6 Mio. t gefallen, während die Nachfrage um etwa 2,1 Mio. t auf 24,5 Mio. t zulegte. Trotz dieser Entwicklung wurde somit immer noch ein Überschuss produziert. Die indische Regierung gewährte von April 2007 bis September 2008 eine als Transportsubvention deklarierte Exporterstattung. Zusammen mit den bis Mitte des Jahres außergewöhnlich hohen Seefrachtkosten, die Importe aus Brasilien deutlich verteuerten, führte dies dazu, dass indischer Zucker auf den Märkten Südasiens konkurrenzfähig wurde und etwa 4,9 Mio. t exportiert wurden (USDA, 2008e). Die Zuckerproduktion in Indien folgt einem politisch induzierten Zyklus, der sich nun in der Abwärtsphase befindet (NOLTE und GRETHE, 2008). Für 2008/09 sank die mit Zuckerrohr bestellte Fläche im Vergleich zum Vorjahr um 17 % und man erwartet einen weiteren starken Rückgang der Produktion auf 22,8 Mio. t. Für die anderen wichtigen Zucker produzierenden Staaten Asiens wird aus verschiedenen Gründen ebenfalls ein Rückgang oder eine Stagnation der Produktion erwartet. Lediglich in Indonesien wird ein leichter Anstieg der Produktion vorausgeschätzt. Insgesamt wird in Asien ein Rückgang um etwa 10 % auf 60,5 Mio. t erwartet (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2008a).

In Ozeanien fiel die Zuckerproduktion 2007/08 um etwa 600 000 t auf 5,2 Mio. t. Der wichtigste Zuckerproduzent in dieser Region ist Australien, wo etwa 5 Mio. t produziert werden. In 2008/09 werden keine Veränderungen der Produktion erwartet.

Der weltweite Anstieg der Nachfrage nach Zucker lag 2007/08 mit 3,8 % über der langfristigen Wachstumsrate von etwa 2,5 % und war in Asien mit 5,6 % am stärksten ausgeprägt. Der gesamte Verbrauch betrug 158,8 Mio. t. Für das laufende ZWJ wird ein globales Wachstum von lediglich 1,8 % erwartet, das wiederum in Asien mit 3,2 % überdurchschnittlich hoch sein wird. Der gesamte Verbrauch wird auf 161,7 Mio. t geschätzt.

Die Seefrachtraten im internationalen Schüttguttransport begannen im Frühjahr 2007 einen rasanten Anstieg, wodurch der Baltic Dry Index, der aus Beobachtungen der Kosten auf repräsentativen Routen ermittelt wird, von sei-

nem langjährigen Mittel von etwa 4 000 Punkten auf etwa 11 000 Punkte im November 2007 anstieg. Nach einem zwischenzeitlichen Abfall auf etwa 6 000 Punkte im Februar 2008 folgte ein erneuter Anstieg auf fast 12 000 Punkte im Juni 2007. Danach begann ein steiler Abfall auf zuletzt (Dezember 2008) wenig mehr als 800 Punkte (EUROINVESTOR, 2008). Die Transportkosten für eine Tonne Rohzucker von Brasilien nach Europa (Ostseehafen) entwickelten sich im selben Zeitraum von 45 US\$ im Februar 2007 über 120 US\$ auf zuletzt nur noch 23 US\$ (ISO, versch. Jgg.-b). Im internationalen Seetransport von Weißzucker war man nach Auskunft von Marktbeobachtern in den letzten Jahren mehr und mehr dazu übergegangen, Containerschiffe statt Schüttguttransporter zu benutzen. Es ist vor dem Hintergrund der stark gefallen Kosten im Schüttguttransport allerdings fraglich, ob sich diese Entwicklung fortsetzen wird, da die Kosten im Containertransport bisher deutlich weniger gesunken sind.

3. Zuckermarkt der EU

Die Umstrukturierung des EU-Zuckermarktes gewann Anfang des Jahres deutlich an Fahrt, nachdem im September 2007 vom Europäischen Rat eine Erhöhung der Anreize für Produzenten, Quote in den Umstrukturierungsfonds zu verkaufen, beschlossen wurde. In den ersten Jahren der Gültigkeit der neuen GMO (Gemeinsame Marktordnung)⁴ Zucker waren mit Lettland, Irland und Slowenien drei Mitgliedstaaten komplett aus der Zuckerproduktion ausgestiegen. Zudem war die Produktion von Inulinsirup, der zuvor nur in Frankreich, Belgien und den Niederlanden produziert wurde, vollständig eingestellt worden. Insgesamt jedoch blieb die Teilnahme von Unternehmen an der Umstrukturierung deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die gesamte Zuckerquote war bis zum ZWJ 2007/08 von ursprünglich 17,4 Mio. t nur bis auf 16,6 Mio. t zurückgegangen, unter anderem auch dadurch, dass ehemals C-Zucker produzierenden Unternehmen die Möglichkeit gegeben wurde, zusätzliche Quoten zu erwerben, wovon sieben Mitgliedstaaten Gebrauch machten. Die gesamte Quote für Isoglucose war im selben Zeitraum sogar um etwa 260 000 t angestiegen.⁵ Die vergrößerten Anreize, die der Europäische Rat beschloss, um das Ziel von Quotenrückgaben in Höhe von insgesamt 6 Mio. t zu erreichen, bestanden in einer zusätzlichen Beihilfe für Rübenzücker, deren Quote zurückgegeben wurde, einer Aussetzung der Strukturabgabe durch die Unternehmen für eine bestimmte Menge zurückgegebener Quote und einer Begrenzung des Anteils der Umstrukturierungsbeihilfe, den die Unternehmen an Rübenzücker und Lohnunternehmer abführen müssen. Zudem wurde Landwirten die Möglichkeit eingeräumt, selbständig Quotenrückgaben zu beantragen und Unternehmen, die sich stärker an der Umstrukturierung beteiligten, wurden für den Fall einer unkompensierten Quotenkürzung nach Ablauf der Umstrukturierungsregelung im Februar 2010 besser

gestellt. Für diese Runde der Umstrukturierung wurde ein zweistufiges Rückgabeverfahren vorgesehen. Nach Ablauf der ersten Frist zur Quotenabgabe am 31. Januar 2008 wurde den Zucker produzierenden Unternehmen von der Europäischen Kommission mitgeteilt, wie stark sie von einer evtl. stattfindenden linearen Quotenkürzung betroffen wären. Bis zum 31. März 2008 wurde den Unternehmen dann die Möglichkeit gegeben, weitere Quote in den Umstrukturierungsfonds zu verkaufen um einer linearen Kürzung zuvorzukommen (NOLTE und GRETHE, 2008).

Die so geänderten Anreize regten eine breite Teilnahme an der Umstrukturierung an, auch von Unternehmen aus den Mitgliedstaaten, in denen Rübenanbau und Zuckerproduktion als relativ wettbewerbsfähig gelten. Bis zum Ablauf der ersten Frist am 31. Januar gaben die Unternehmen 2,47 Mio. t Quote zurück, darunter deutsche und französische Fabriken mit jeweils etwa 490 000 t. Als einziger Mitgliedstaat machte Spanien von der Möglichkeit Gebrauch, Quote zu den Bedingungen für 2007/08 erst für das ZWJ 2008/09 aufzugeben (AGRA-EUROPE WEEKLY, 15. Februar 2008, European Policy News: 8). Bis zum 31. März 2008 erhöhte sich diese Menge um weitere 848 000 t, wiederum unter starker Beteiligung Deutschlands und Frankreichs (AGRA-EUROPE WEEKLY, 18. April 2008, European Policy News: 6). Tabelle 4 zeigt die Quoten auf Mitgliedstaaten-ebene im Verlauf der Umstrukturierung. Die gesamte Zuckerquote sank mit Ablauf der letzten Runde der Umstrukturierung auf etwa 13,47 Mio. t. Diese Menge verringert sich für das laufende ZWJ um weitere 132 000 t, die von Spanien abgegeben wurden. Nach Irland, Lettland und Slowenien sind auch Bulgarien und Portugal vollständig aus der Zuckerproduktion ausgestiegen.⁶

Auf Unternehmensebene wurde die absolut größte Menge an Quote im gesamten bisherigen Umstrukturierungsprozess mit etwa 870 000 t von der Südzucker-Gruppe zurückgegeben. Das schließt die Rückgabe der aufgelösten Eastern Sugar, eines Joint Ventures der französischen Südzuckertochter Saint Louis Sucre mit dem britischen Lebensmittelkonzern Tate & Lyle in Höhe von 280 000 t noch nicht mit ein. An zweiter Stelle folgt die deutsche Nordzucker mit 430 000 t, die in der letzten Runde ihre Produktion in Ungarn komplett aufgab, wo die österreichische Südzuckertochter Agrana nun der einzige Produzent von Rübenzucker ist. Dies beinhaltet nicht die Rückgaben der dänischen Firma Danisco in Höhe von 280 000 t, deren Zuckersparte im Sommer von Nordzucker übernommen wurde. An dritter, vierter und fünfter Stelle kommen Eridiana Sadam aus Italien mit 400 000 t, Ebro Puleva aus Spanien mit 363 000 t und Co.Pro.B./Italia Zuccheri, ebenfalls aus Italien, mit 320 000 t. Alle drei Unternehmen waren jeweils nur in ihrem Stammland aktiv und verlieren durch den Verkauf von jeweils etwa 50-75 % ihrer ursprünglichen Quote verglichen mit anderen Unternehmen einen überdurchschnittlich großen Marktanteil. Erst an sechster Stelle folgt mit der französischen Tereos ein Unternehmen, das auch nach der Umstrukturierung noch über einen nennenswerten Marktanteil in der EU (10 %) verfügt. Die Rückgaben von Tereos beliefen sich auf 300 000 t (DZZ, Oktober 2008: 2).

⁴ Die GMO Zucker wurde inzwischen durch die Gemeinsame Marktordnung für alle unter die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) fallenden Produkte ersetzt (Verordnung (EG) 1234/2007).

⁵ Durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum 1. Januar 2007 erhöhte sich die Zuckerquote um insgesamt 114 000 t und die Isoglucosequote um 92 000 t, was in den Angaben bereits berücksichtigt ist.

⁶ Dies bezieht sich auf die Zuckerproduktion auf Basis von Rüben. In beiden Ländern existieren weiterhin Raffinerien zur Verarbeitung von importiertem Rohrzucker.

Tabelle 4. EU-Zuckerquoten im Verlauf der Umstrukturierung

	Quoten 2005/06			Quoten 2007/08				Quoten 2008/09			
	Zucker	Iso-glucose	Inulin-sirup	Zucker		Isoglucose		Zucker*		Isoglucose	
Belgien	819 812	71 592	215 247	862 077	5 %	99 796	39 %	676 235	-18 %	114 580	60 %
Bulgarien	-	-	-	4 752	-	78 153	-	0	-100 %	89 198	-
Tschechische Republik	454 862	-	-	367 938	-19 %	-	-	372 459	-18 %	-	-
Dänemark	420 746	-	-	420 746	0 %	-	-	372 383	-11 %	-	-
Deutschland	3 416 896	35 389	-	3 655 456	7 %	49 330	39 %	2 898 256	-15 %	56 638	60 %
Griechenland	317 502	12 893	-	158 702	-50 %	17 973	39 %	158 702	-50 %	0	-100 %
Spanien	996 961	82 579	-	887 164	-11 %	110 111	33 %	630 586	-37 %	123 423	49 %
Frankreich (Mutterland)	3 288 747	19 846	24 521	3 640 442	11 %	0	-100 %	2 956 787	-10 %	0	-100 %
Überseedepartements	480 245	-	-	480 245	0 %	-	-	480 245	0 %	-	-
Irland	199 260	-	-	0	-100 %	-	-	0	-100 %	-	-
Italien	1 557 443	20 302	-	753 846	-52 %	28 300	39 %	508 379	-67 %	32 493	60 %
Lettland	66 505	-	-	0	-100 %	-	-	0	-100 %	-	-
Litauen	103 010	-	-	103 010	0 %	-	-	90 252	-12 %	-	-
Ungarn	401 684	137 627	-	298 591	-26 %	191 845	39 %	105 420	-74 %	220 266	60 %
Niederlande	864 560	9 099	80 950	876 560	1 %	12 684	39 %	804 888	-7 %	0	-100 %
Österreich	387 326	-	-	405 812	5 %	-	-	351 027	-9 %	-	-
Polen	1 671 926	26 781	-	1 772 477	6 %	37 331	39 %	1 405 608	-16 %	42 861	60 %
Portugal (Mutterland)	69 718	9 917	-	15 000	-78 %	13 823	39 %	0	-100 %	12 500	26 %
Azoren	9 953	-	-	9 953	0 %	-	-	9 953	0 %	-	-
Rumänien	-	-	-	109 164	-	13 913	-	104 689	-4 %	15 879	-
Slowakei	207 432	42 547	-	140 031	-32 %	59 308	39 %	112 320	-46 %	0	-100 %
Slowenien	52 973	-	-	0	-100 %	-	-	0	-100 %	68 095	-
Finnland	146 087	11 872	-	90 000	-38 %	16 548	39 %	80 999	-45 %	0	-100 %
Schweden	368 262	-	-	325 700	-12 %	-	-	293 186	-20 %	-	-
Vereinigtes Königreich	1 138 627	27 237	-	1 221 474	7 %	37 967	39 %	1 056 474	-7 %	43 592	60 %
Insgesamt	17 440 537	507 680	320 718	16 599 138	-5 %	767 082	51 %	13 468 847	-23 %	819 525	61 %

Quelle: EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.). Alle Angaben in Weißzuckeräquivalenten. *Spanien hat für das ZWJ 2009/10 bereits zusätzliche 132 104 t Zuckerquote in den Umstrukturierungsfond abgegeben (AGRA-EUROPE WEEKLY, 15. Februar 2008, European Policy News: 8).

In Deutschland wurden während der Umstrukturierungsphase sechs Zuckerfabriken geschlossen. Die betroffenen Standorte waren Groß Munzel und Wierthe in Niedersachsen sowie Güstrow in Mecklenburg-Vorpommern im Besitz von Nordzucker, Groß-Gerau in Hessen und Regensburg durch Südzucker sowie Elsdorf in Nordrhein-Westfalen durch Pfeiffer & Langen (DZZ, März 2008: 2). Gegenwärtig werden in Deutschland 20 Zuckerfabriken von drei Unternehmen mit einer Quote von insgesamt 2,9 Mio. t betrieben (CGB, 2008).

Durch massive zusätzliche Anreize, verbunden mit der Androhung unkompensierter Quotenkürzungen, sollte nach Ablauf der Umstrukturierungsphase eine Rückgabe von sechs Mio. t Quote⁷ nicht realisiert worden sein, konnte die Umstrukturierung erheblich beschleunigt und die angestrebte Menge beinahe erreicht werden. Vom ursprünglichen Ziel ist man noch 310 000 t entfernt (AGRA-EUROPE WEEKLY, 18 April, European Policy News: 6). Laut Artikel 10 der neuen Marktordnung (Verordnung (EG) 318/2006) bzw. Art. 59 der Gemeinsamen Marktordnung für Agrarprodukte (Verordnung (EG) 1234/2007) obliegt es der Europäischen Kommission, bis spätestens Februar 2010 zu

entscheiden, ob durch eine weitere, dann unkompensierte Kürzung das Ziel unverändert angestrebt wird. Zunächst besteht hierfür aufgrund der aktuellen Marktsituation kein zwingender Anlass, da nach Ablauf der Umstrukturierung keine Notwendigkeit für den subventionierten Export von Zucker mehr besteht (s.u.). Es scheint deshalb aus ökonomischer Sicht sinnvoller, zunächst nicht linear zu kürzen, sondern den aus einer langfristigen Zunahme der präferentiellen Importe sowie u.U. aus einem Abbau des Außenschutzes im Rahmen der Doha-Runde resultierenden Preisdruck abzuwarten. Statt eines gleichmäßigen Rückgangs der Zuckerproduktion in allen Mitgliedstaaten käme es dann insbesondere zu einem Rückgang an den weniger wettbewerbsfähigen Standorten.

Grundsätzlich ist der im Rahmen der Reform der Zuckermarktpolitiken der EU erfolgende Rückgang einer nicht international wettbewerbsfähigen Produktion zu begrüßen. Allerdings ist der Verlauf der Reform aus ökonomischer Sicht nicht als uneingeschränkt positiv zu bewerten. Insbesondere hätte durch die Einführung der Handelbarkeit von Quoten zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten und Unternehmen eine Konzentration der Zuckerproduktion an den innerhalb der EU wettbewerbsfähigsten Standorten erreicht werden können. Durch die Vorgehensweise während der Umstrukturierungsphase, insbesondere, indem in der letzten

⁷ Das Ziel von 6 Mio. t bezieht sich auf Rückgaben von Quote für Zucker, Isoglucose und Inulinsirup insgesamt.

Runde zusätzliche Anreize für die Rückgabe eines Mindestanteils gewährt wurden, wurde jedoch das Gegenteil erreicht: Standorte wie Deutschland, Frankreich, Polen und die Benelux-Länder gaben ebenso Quoten zurück wie weniger konkurrenzfähige Länder.

Des Weiteren wurden zwar die gesetzlich festgelegten Mindestpreise für Rüben sowie der Interventions- bzw. Referenzpreis für Zucker gesenkt. Das Preisniveau auf dem Gemeinschaftsmarkt, über das die Kommission unter der geltenden Marktordnung ein Informationssystem führen muss, liegt jedoch mit etwa 600 €/t weiterhin über dem nun gültigen Referenzpreis von 541,50 €/t (EUROPEAN COMMISSION, 2008).⁸ Da die Menge des auf dem Gemeinschaftsmarkt verfügbaren Zuckers durch Produktions- und Einfuhrquoten, Zölle und die im Bedarfsfall angewandte präventive Marktrücknahme weiterhin sehr genau gesteuert wird, ist dies auch nicht verwunderlich. Ohne zusätzliche Maßnahmen ist zu erwarten, dass das hohe Preisniveau anhält, bis entweder die präferentiellen Exporte aus den LDC und AKP-Staaten, die ab 2009/10 bzw. ab 2015/16 zoll- und quotenfreien Marktzugang haben, an Fahrt gewinnen oder die EU nach einem möglichen Abschluss der WTO-Verhandlungen die Importzölle auf Roh- und Weißzucker kürzen muss.

Eine Studie des USDA (ELBEHRI et al., 2008) führt das hohe Preisniveau unter anderem auf oligopolistisches Verhalten und stillschweigende Preisabsprachen in der Europä-

ischen Zuckerindustrie zurück. Vor diesem Hintergrund ist es erwähnenswert, dass seit Inkrafttreten der neuen Marktordnung die Konzentration innerhalb der Zuckerindustrie beträchtlich zugenommen hat. Dies geschah zum einen dadurch, dass kleine Unternehmen sich relativ stärker an der Umstrukturierung beteiligten, zum anderen durch Übernahmen innerhalb der europäischen Zuckerindustrie. Waren 2004 drei Viertel der EU-Zuckerquote in den Händen der zehn größten Unternehmen (AGRA-EUROPE WEEKLY, 19. September, Analysis: 1), so ist der gleiche Anteil der Quote nun auf sechs Unternehmen verteilt.

Tabelle 5 zeigt die gegenwärtige Verteilung der EU-Zuckerquote auf die sechs größten Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen, die im Folgenden näher betrachtet werden.

Der größte Zuckerproduzent in der EU, die Südzucker-Unternehmensgruppe, zu der neben Südzucker selbst die Raffinerie Tirlémontoise in Belgien, Saint Louis Sucre in Frankreich und die österreichische Agrana gehören, verfügt mit etwas über 3 Mio. t über ca. 23 % der EU-Zuckerquote mit Fabriken in zehn Mitgliedstaaten. Neben seiner Rübenzuckererzeugung verfügt die Unternehmensgruppe über Raffinerien für Rohzucker in Frankreich und Rumänien (SÜDZUCKER, 2008a). Im Juni schloss Südzucker mit dem Mauritius-Zucker-Syndikat einen Partnerschaftsvertrag über die Lieferung von 400 000 t Zucker pro Jahr, der durch das AKP-Zuckerprotokoll bzw. dessen Nachfolgeregelungen zollfreien Zugang zum EU-Markt hat (SÜD-

Tabelle 5. Quoten der sechs größten Zuckerproduzenten der EU in verschiedenen Mitgliedstaaten

	Südzucker Gruppe (D)	Nordzucker (D)	ABF (UK)	Tereos (F)	Pfeiffer und Langen (D)	Cosun (NL)
Belgien	72 %					
Tschechische Republik	25 %	28 %*		28 %*		
Dänemark		100 %				
Deutschland	34 %	44 %			22 %	
Spanien			74 %			
Frankreich (Mutterland)	20 %			41 %		
Litauen		29 %				
Ungarn	100 %					
Niederlande						100 %
Österreich	100 %					
Polen	25 %	9 %	11 %		16 %	
Rumänien	23 %				27 % [†]	
Slowakei	39 %	61 %				
Finnland		100 %				
Schweden		100 %				
Vereinigtes Königreich			100 %			
Insgesamt	23 %	18 %	12 %	10 %	7 %	6 %
in Mio. t	3,03	2,35	1,58	1,32	0,89	0,80

*Gemeinschaftsprojekt beider Unternehmen mit insgesamt 56 % der rumänischen Zuckerquote [†]Gemeinschaftsprojekt mit dem französischen Produzenten Cristal Union

Quellen: CGB (2008), EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.), eigene Berechnungen

⁸ Dies widerspricht den Angaben des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2008), wonach der Erzeugerpreis für Zucker im Verlauf des ZWJ 2007/08 auf durchschnittlich 100,9 % des Niveaus aus dem Jahr 2000 lag. Vor Einführung der neuen GMO hatte der Marktpreis mit etwa 725 €/t ebenfalls über dem Interventionspreisniveau von 631,90 €/t gelegen (ISERMEYER et al., 2005).

ZUCKER, 2008b). Außerhalb des Geltungsbereiches der GMO betreibt Südzucker zudem zwei Fabriken in Moldawien sowie eine Raffinerie in Bosnien-Herzegowina (SÜDZUCKER, 2008a).

Die deutsche Nordzucker ist durch den Erwerb der Zuckersparte des dänischen Lebensmittelkonzerns Danisco im Juli/August 2008 zum zweitgrößten Rübenzuckerproduzenten

ten in der EU aufgestiegen (NORDZUCKER, 2008b). Danisco verfügte nach der letzten Runde der Umstrukturierung über eine Quote von etwa 900 000 t in Dänemark, Schweden, Finnland, Litauen und Deutschland (Zuckerfabrik Anklam, Mecklenburg-Vorpommern). Durch die Übernahme erhöhte Nordzucker seine gesamte Quote auf 2,35 Mio. t oder 18 % der gesamten EU-Quote. Die Genehmigung der Übernahme durch das Bundeskartellamt steht jedoch noch aus (FOOD-NAVIGATOR, 2008a). Nordzucker betreibt darüber hinaus Fabriken in Polen, Tschechien und der Slowakei sowie außerhalb der EU drei Fabriken in Serbien (NORDZUCKER, 2008c). Im Zuge der Umstrukturierung hat sich Nordzucker aus Ungarn, wo das Unternehmen zwei Fabriken betrieb, zurückgezogen. Im Oktober 2007 gründete Nordzucker zusammen mit dem französischen Produzenten Cristal Union und dem britischen Handelshaus ED&F Man die Vertriebsgesellschaft Eurosugar. Für das Unternehmen bedeutet das unter anderem den Einstieg in den Rohzuckermarkt, der durch den Aufbau eigener Raffinationskapazitäten in Höhe von 150 000 t im Werk Chelmza in Polen begleitet wird (NORDZUCKER, 2008a).

Der drittgrößte europäische Zuckerproduzent ist British Sugar (BS), der die gesamte Rübenzuckerproduktion Großbritanniens untersteht. Im Dezember 2008 wurde zwischen Associated British Food plc. (ABF), dem Mutterkonzern der BS, und dem größten verbleibenden Zuckerproduzenten Spaniens, Ebro Puleva, eine Einigung über die Übernahme von dessen Zuckersparte erzielt (Foodnavigator, 2008b). Zusammen mit einer Fabrik in Polen verfügt ABF über 1,58 Mio. t oder 12 % der europäischen Zuckerquote. ABF ist ebenfalls Mehrheitsaktionär der südafrikanischen Illovo Sugar. Illovo wiederum verfügt über Mehrheitsbeteiligungen in Tansania, Sambia, Malawi, Mosambik und Swaziland (Illovo Sugar Group, 2008). Die ersten vier dieser Länder gehören zu den LDC, die bereits ab dem kommenden ZWJ unbeschränkter Marktzugang zur EU genießen. Swaziland ist einer der AKP-Staaten, die bereits unter dem auslaufenden Zuckerprotokoll über eine erhebliche Zollquote verfügten und deren Marktzugang ab 2015 ebenfalls unbeschränkt sein wird.

Die französische Tereos ist der größte Zuckerproduzent Frankreichs und steht an vierter Stelle in der EU. Das Unternehmen verfügt mit seinen Operationen in Frankreich und Tschechien über 1,32 Mio. t und damit ca. 10 % der EU-Rübenzuckerquote. Überdies produziert Tereos 100 000 t Rohrzucker auf Reunion, das als französisches Überseedepartement zum Geltungsbereich der GMO Zucker gehört. Außerhalb der EU besitzt Tereos fünf Fabriken in Brasilien mit einer Kapazität von 1 Mio. t Zucker sowie 500 Mio. l Bioethanol und eine Fabrik in Mosambik mit einer Kapazität von 70 000 t (TEREOS, 2008).

Pfeiffer & Langen ist der drittgrößte deutsche Zuckerproduzent und der fünftgrößte auf EU-Ebene. Das Unternehmen hält 890 000 t bzw. ca. 7 % der europäischen Zuckerquote in Deutschland, Polen und Rumänien.

Der sechstgrößte Zuckerproduzent in der EU, Cosun, ist der einzige Zuckerproduzent der Niederlande mit einer Quote von etwa 800 000 t, was 6 % der gesamten EU-Zuckerquote entspricht. Das Unternehmen war in Slowenien aktiv, wo es in Kooperation mit dem italienischen Produzenten SFIR eine Fabrik betrieb, die jedoch bereits im ersten Jahr der Umstrukturierung geschlossen wurde.

Es scheint somit nicht unplausibel, dass das Ausmaß der Konzentration in der Zuckerindustrie in der EU Preisabsprachen erlauben würde. Insbesondere haben einzelne Unternehmen vor dem Hintergrund einer sehr unelastischen Nachfrage nach Zucker eine nicht unerhebliche Marktmacht innerhalb des EU-Marktes. Da diese Unternehmen wie oben gezeigt zum Teil auch erhebliche Beteiligungen an oder Kooperationen mit der Zuckerindustrie in präferenzbegünstigten Ländern aufweisen, besteht auch ein Spielraum für Preisdiskriminierung, der z.B. dazu führen könnte, dass prinzipiell präferenzbegünstigter Zucker nicht in die EU exportiert würde, um das EU-Preisniveau nicht zu sehr zu drücken. Die Einschätzungen von Marktbeobachtern hierzu sind jedoch geteilt. Der Spielraum, den die Zucker produzierenden Unternehmen haben, um den Preis durch Absprachen und künstliche Verknappung der Menge hoch zu halten, ist zudem dadurch begrenzt, dass die Europäische Kommission die Möglichkeit hat, ein stark steigendes Preisniveau auf dem Gemeinschaftsmarkt durch die Eröffnung von Zollkontingenten vom Weltmarkt zu senken. Nach Auskunft von Marktteilnehmern ist es jedoch schwierig einzuschätzen, bei welchem Preis bzw. welcher Abweichung vom geltenden Referenzpreis die Kommission von diesem Instrument Gebrauch machen würde.

Die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde der WTO sind in 2008 schleppend verlaufen, und auch ein Abschluss in 2009 ist aufgrund des Regierungswechsels in den USA, des Wechsels der Europäischen Kommission sowie der indischen Parlamentswahlen unwahrscheinlich (AGRA-EUROPE WEEKLY, 12. Dezember 2008, European Policy News: 3). Allerdings ist zu erwarten, dass die weiteren Verhandlungen auf dem im Dezember 2008 vorgelegten Entwurf für „Modalities“ des Vorsitzenden der Agrarverhandlungsgruppe Crawford Falconer (WTO, 2008) aufbauen werden, dessen Implikationen für die EU-Zuckermarktpolitiken im Folgenden dargestellt werden. Beide Zolllinien für Zucker fielen in das oberste der vier vorgesehenen Zollbänder, für das eine Kürzung der Zölle um 70 % vorgesehen ist. Ob die Zölle in einem solchen Fall hoch genug wären, um das jeweilige Referenzpreisniveau für Weiß- und Rohrzucker abzusichern, hängt stark von der Entwicklung der Weltmarktpreise ab. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass sich die Kommission bemüht, Zucker entweder durch eine Verlängerung des Special Agricultural Safeguard (SSG) zusätzlich zu protektionieren oder zum empfindlichen Produkt zu erklären (AGRA-EUROPE WEEKLY, 9. Mai 2008, European Policy News: 7). Der gegenwärtige Entwurf für Modalities sieht eine Einschränkung aber Verlängerung des SSG um weitere sieben Jahre und danach für Industrieländer die Abschaffung vor. Zucker ist nach dem gegenwärtigen Stand der Verhandlungen nicht als tropisches Produkt klassifiziert, wohl aber als von Präferenzerosion gefährdetes. Das bedeutet, dass die Zollkürzungen zeitverzögert implementiert werden können. Sollte Zucker von der EU zum empfindlichen Produkt erklärt werden, kann dort eine geringere Zollkürzung angewandt werden, die ein Drittel, die Hälfte oder zwei Drittel der ursprünglich vorgesehenen beträgt. Es müssen dann jedoch zusätzliche Zollquoten eröffnet werden, die je nach Zollkürzung zwischen 485 000 t und 675 000 t betragen würden. Laut Kommissarin Fischer Boel würde es in diesem Fall notwendig, das Marktgleichgewicht durch Exportsubventionen wiederherzustellen. Dies wäre im Fall eines Abschlusses

der Doha-Runde jedoch nur bis 2013 möglich (AGRA-EUROPE WEEKLY, 12. Dezember 2008, European Policy News: 13).

Die Kommission hatte bereits im Zuge der Planungen für den Health Check zum Ausdruck gebracht, dass sie beabsichtigt, Exportsubventionen unabhängig von einem Abschluss der Doha-Runde abzuschaffen (FISCHER BOEL, 2007). Da nach dem Erfolg der letzten Runde der Umstrukturierung keine Exporte von Quotenzucker mehr notwendig sind, um das Gleichgewicht auf dem Gemeinschaftsmarkt zu stabilisieren, sind im Budget für das ZWJ 2008/09 bereits keine Mittel für Exportsubventionen mehr vorgesehen. Es bleibt jedoch bis zu einer Höhe von 650 000 t möglich, Zucker ohne Exportsubventionen zu exportieren (AGRA-EUROPE WEEKLY, 8. August 2008, European Policy News: 3). Die Abschaffung der Exportsubventionen für Zucker betrifft auch die exportorientierten Unternehmen der Lebensmittel- und Getränkeindustrie. Bisher war es möglich, diese Unternehmen bei der Ausfuhr ihrer Produkte für den höheren Gemeinschaftspreis für den in ihren Produkten verwendeten Zucker durch Exporterstattungen auf so genannte Nicht-Annex-I-Produkte zu kompensieren. Die Bestimmungen der WTO lassen es jedoch nicht zu, eine Ausfuhrerstattung auf ein Agrarprodukt, das in der Herstellung eines verarbeiteten Produkts verwendet wird, zu gewähren, wenn für das Agrarprodukt selbst keine Exportsubventionen gezahlt werden (AGRA-EUROPE WEEKLY, 6. Juni 2008, European Policy News: 8).

Schließlich beendete die Europäische Kommission in diesem Jahr vorläufig einen lange bestehenden Disput zwischen den europäischen Zuckerproduzenten und Zucker verwendenden Unternehmen der chemischen Industrie über die Preisgestaltung von Industriezucker. Der Verwaltungsausschuss für Zucker beschloss im August, eine zollfreie Importquote von 400 000 t Zucker zu eröffnen, die ausschließlich diesen Unternehmen zur Verfügung steht und etwa die Hälfte ihres Bedarfs decken kann. Bereits im ZWJ 2007/08 war eine solche Quote, damals über 200 000 t, mit dem Ziel eröffnet worden, die Verhandlungsposition der chemischen Industrie zu stärken. Nur 10 % dieser Menge wurden von der chemischen Industrie tatsächlich importiert, der gewünschte Effekt, die Preise für Industriezucker im Gemeinschaftsmarkt auf Weltmarktpreisniveau zu bringen, konnte jedoch erreicht werden (AGRA-EUROPE WEEKLY, 8. August 2008, European Policy News: 3).

4. Ausblick

Vom Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) in den USA sowie von der OECD in Zusammenarbeit mit der FAO werden jährlich Projektionen der Agrarmärkte über die folgende Dekade veröffentlicht (FAPRI, 2008; OECD und FAO, 2008a). Üblicherweise wird auch

Tabelle 6. Projektion für den Weltzuckermarkt 2017/18, Mio. t RW

	OECD/FAO			FAPRI		
	2008	2017	Veränderung	2007/08	2017/18	Veränderung
Welt						
Produktion	166,5	189,0	22,6 (14 %)	166,68	192,45	25,8 (15 %)
Verbrauch	164,7	188,8	24,1 (15 %)	155,05	193,54	38,5 (25 %)
Preis US\$/t	229,3	301,7	72,4 (32 %)	262	285	22,9 (9 %)
Brasilien						
Produktion	31,5	41,5	10,0 (32 %)	32,1	40,8	8,7 (27 %)
Verbrauch	12,5	14,1	1,6 (13 %)	11,4	14,2	2,7 (24 %)
Importe [†]						
Exporte	18,8	27,3	8,5 (45 %)			
Nettohandel	18,8	27,3	8,5 (45 %)	20,6	26,5	5,9 (29 %)
Indien						
Produktion	28,5	29,0	0,4 (1 %)	31,8	32,2	0,4 (1 %)
Verbrauch	25,5	31,5	6,0 (24 %)	23,0	30,2	7,2 (31 %)
Importe	0,1	1,3	1,2 (1834 %)			
Exporte	2,2	0,0	-2,2 (-99 %)			
Nettohandel	2,1	-1,2	-3,4 (-157 %)	3,0	3,0	0,0 (0 %)
China						
Produktion	14,1	15,7	1,6 (11 %)	13,9	16,1	2,3 (16 %)
Verbrauch	16,8	19,3	2,4 (15 %)	14,3	17,8	3,5 (24 %)
Importe	2,8	3,8	1,0 (35 %)			
Exporte	0,1	0,1	0,0 (3 %)			
Nettohandel	-2,7	-3,7	-1,0 (37 %)	-0,6	-1,7	-1,0 (160 %)
Thailand						
Produktion				7,2	8,1	0,9 (12 %)
Verbrauch				2,2	2,6	0,4 (20 %)
Importe						
Exporte						
Nettohandel				5,3	5,5	0,2 (3 %)
Australien						
Produktion	4,4	5,1	0,7 (17 %)	4,7	5,6	0,9 (19 %)
Verbrauch	1,2	1,3	0,1 (6 %)	1,1	1,3	0,2 (14 %)
Importe	0,0	0,0				
Exporte	3,1	4,0	0,9 (30 %)			
Nettohandel	3,1	4,0	0,9 (30 %)	3,7	4,3	0,7 (19 %)
USA						
Produktion	7,8	7,9	0,1 (2 %)	7,7	7,7	-0,0 (- %)
Verbrauch	9,8	10,8	1,1 (11 %)	9,4	9,6	0,2 (2 %)
Importe	2,3	3,3	1,0 (41 %)			
Exporte	0,2	0,2				
Nettohandel	-2,1	-3,1	-1,0 (45 %)	-1,8	-1,9	-0,1 (4 %)
EU-27						
Produktion	16,5	15,8	-0,7 (-4 %)	17,5	16,6	-0,9 (-5 %)
Verbrauch	18,6	18,8	0,2 (1 %)	19,9	20,8	0,9 (5 %)
Importe	3,2	4,7	1,5 (45 %)			
Exporte	1,3	1,4	0,1 (6 %)			
Nettohandel	-1,9	-3,3	-1,4 (73 %)	-1,5	-4,0	-2,5 (162 %)

[†] FAPRI weist nur Nettohandelsströme aus.

Quellen: OECD/FAO (2008b), FAPRI (2008), eigene Berechnungen

von der Europäischen Kommission am Jahresende eine Projektion für die Agrarmärkte der EU veröffentlicht. Die Ergebnisse der letzten verfügbaren Projektion (EUROPEAN COMMISSION, 2007) wurden allerdings schon im Vorjahr (NOLTE und GRETHE, 2008) dargestellt. Die Ergebnisse von OECD, FAO und FAPRI für den Weltzuckermarkt sowie wichtige Produktions- und Verbrauchsländer sind in Tabelle 6 aufgelistet. Die Projektionen der OECD und der FAO basieren auf einem Modellsystem, das aus den partiellen Gleichgewichtsmodellen Aglink und Cosimo entwickelt wurde. Die Projektionen von FAPRI wurden mit dem FAPRI-Modell, einem ebenfalls partiellen Agrarsektormodell berechnet. Beide Analysen unterstellen für ihre Projektionen eine Fortführung gegenwärtiger Politiken und beinhalten damit keine Politikänderungen, wie sie z.B. im Rahmen eines WTO-Abkommens resultieren würden.

Beide Studien erwarten ein Wachstum der weltweiten Zuckerproduktion von etwa 15 %, FAPRI schätzt den Anstieg des Verbrauches mit 25 % jedoch stärker ein als OECD und FAO mit nur 15 %, bei denen der Konsum in der Basisperiode jedoch bereits beinahe 10 Mio. t höher liegt. Ebenso erwarten beide Studien einen Anstieg des (nominellen) Weltmarktpreises (Rohzucker, fob, karibische Häfen). Der Anstieg fällt bei OECD und FAO mit 32 % jedoch deutlich höher aus als bei FAPRI. Das liegt jedoch zum Teil an der Tatsache, dass beide Studien eine unterschiedliche Definition des Wirtschaftsjahres benutzten, weshalb der Weltmarktpreis in der Basisperiode bei OECD und FAO bereits bedeutend höher ist. Für Brasilien prognostizieren beide Studien einen Anstieg der Produktion auf etwa 41 Mio. t, einen Verbrauch von 14 Mio. t und Exporte in Höhe von etwa 27 Mio. t. Für Indien nehmen beide Studien eine Stagnation der Produktion und einen deutlichen Anstieg (24-31 %) des Verbrauchs an. Aufgrund von Unterschieden in den Daten für das Ausgangsniveau und in der Modellierung der Lagerhaltung weichen die Prognosen für Nettoexporte Indiens sichtlich voneinander ab. OECD und FAO gehen von Importen in Höhe von etwa 1 Mio. t aus, während FAPRI Exporte von 3 Mio. t annimmt. Beide Studien unterlassen es, die komplizierte indische Zuckerpolitik explizit zu modellieren, die zu Zyklen von Überschuss- und Defizitperioden führt. Auf mittlere Sicht ist zu erwarten, dass Indien nicht zu einem exportorientierten Zuckerproduzenten wird, sondern eher per Saldo ein Selbstversorger bleibt, da die indische Zuckerproduktion gegenwärtig international nicht wettbewerbsfähig ist (USDA, 2008e).

Für China prognostizieren beide Analysen einen Anstieg der Produktion von gegenwärtig 14 Mio. t auf 16 Mio. t, der jedoch mit dem Anstieg des Verbrauchs nicht Schritt halten kann. Sowohl über die absolute Höhe in der Basisperiode wie auch den relativen Anstieg des Verbrauchs kommen beide Studien zu stark unterschiedlichen Ergebnissen. Entsprechend liegen die Prognosen der Studien über die Importe Chinas um zwei Mio. t auseinander. Für Thailand gibt es von OECD und FAO keine individuellen Prognosen. FAPRI simuliert einen Anstieg der Produktion um 12 %, der hinter dem Wachstum des Verbrauchs mit 29 % zurückbleibt. Die Exporte Thailands steigen leicht an und belaufen sich in 2017/18 auf 5,5 Mio. t.

Für Australien erwarten beide Studien ein Wachstum der Zuckerproduktion zwischen 17 % und 19 %, wobei sich die

absoluten Werte jedoch unterscheiden. Folglich weichen auch die geschätzten Exporte Australiens für das Ende des Projektionszeitraums voneinander ab. Für die USA erwarten beide Studien eine Stagnation der an Vermarktungsquoten gebundenen Produktion. OECD und FAO gehen jedoch von einem deutlich stärkeren Wachstum der Nachfrage aus, weshalb die von ihnen prognostizierten Importe diejenigen von FAPRI um gut 1 Mio. t übersteigen.

Beide Studien simulieren zwar einen Rückgang der EU-Produktion, sehen diese in 2017/18 aber mit 15,8-16,6 Mio. t (14,5-15,3 Mio. t WZE) deutlich über den bestehenden Quoten (13,1 Mio. t WZE ab 2009/10). Die Schätzungen für den Verbrauch weichen mit 18,8-20,8 Mio. t stark voneinander ab, ebenso allerdings bereits die Daten über den Verbrauch in der Basisperiode. Die Nettoimporte werden auf 3,3-4 Mio. t geschätzt. OECD und FAO nehmen dabei an, dass die EU auch am Ende der Projektionsperiode noch Zucker exportiert.

Neben den klimatischen Bedingungen und zu erwartenden Ertragszuwächsen kommt auf mittlere Sicht der Verwendung von Zuckerrohr für die Ethanolproduktion in Brasilien eine Schlüsselrolle für die Entwicklung der globalen Zuckerproduktion zu. Auf der Nachfrageseite sind es vor allem die Wachstumsraten der indischen und chinesischen Volkswirtschaft, die einen Einfluss darauf haben, ob der stark steigende Trend im Verbrauch anhält. Jedoch spielt auch die Politik noch immer eine große Rolle auf den internationalen Zuckermärkten, wie am Beispiel Indiens gezeigt wurde. Im Falle eines WTO-Abkommens würden einige bedeutende Konsum- und Produktionsländer, z.B. die EU und die USA, voraussichtlich ihre Politiken anpassen müssen. Einige bedeutende Importeure könnten ihre gegenwärtigen Politiken dagegen fortführen. So z.B. Indien, da seine Zollbindung für Zucker weit oberhalb des angewandten Zolls liegt, und Russland, da es bisher noch kein WTO-Mitglied ist.

Literatur

- AGRA-EUROPE WEEKLY (jew. Ausgabe). Agra Informa Ltd.
- BALCOMBE, K. und G. RAPSOMANIKIS (2008): Bayesian Estimation and Selection of Nonlinear Vector Error Correction Models: The Case of the Sugar-Ethanol-Oil Nexus in Brazil. In: *American Journal of Agricultural Economics* 90 (3): 658-668.
- CAPITAL PRESS (2008): Sugar-to-ethanol sweetens farm bill. 30. Juni. In: <http://www.capitalpress.info/main.asp?SectionID=67&SubSectionID=619&ArticleID=41942&TM=3644.022>.
- CGB (Confederation Generale des Planteurs de Betteraves) (2008): La production de sucre dans l'Union européenne suite à la réforme. In: <http://www.cgb-france.fr/getFile.aspx?FILEID=1469>.
- DZZ (Deutsche Zuckerrübenzeitung) (jew. Ausgabe). Wörle MediaService, Würzburg.
- ELBEHRI, A., J. UMSTAETTER. und D. KELCH (2008): The EU Sugar Policy Regime and Implications of Reform. Economic Research Report 59. United States Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service (ERS), Washington D.C. Juli 2008.
- EUROINVESTOR (2008): Baltic Dry Index. In: <http://www.euroinvestor.co.uk/Stock/ShowStockInfo.aspx?StockId=495422>.
- EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.): Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel.

- EUROPEAN COMMISSION (2007): Prospects for Agricultural Markets and Income 2007-2014. Juli. In: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/index_en.htm.
- (2008): Average price for white sugar within the Community. Ex-work prices for homogeneous granulated crystal, standard quality, in bulk or big bags, Prices communicated by EU sugar producers and refiners. In: http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/olive-oil/library?l=/sucre/public_test/prix_prices/diffusion_2008pdf/EN_1.0_&a=d. Brüssel.
- F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2008a): First Estimate of the World Sugar Balance 2008/09. In: International Sugar and Sweetener Report 140 (32): 830-841.
- (2008b): Sugar: World Production by Country. In: International Sugar and Sweetener Report 140 (29): 771-773.
- FAO (2008): Food Outlook November 2008. Rom.
- FAPRI (2008): U.S. and World Agricultural Outlook. Staff Report 08-FSR 1. Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University and University of Missouri-Columbia, Ames, Iowa. Januar 2008.
- FISCHER BOEL, M. (2007): The Health Check of the Common Agricultural Policy: fit for new opportunities. Rede vor dem Europäischen Parlament. 20. November 2007. Brüssel. In: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/727&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- FOODNAVIGATOR (2008a): Competition watchdog extends probe of Danisco-Nordzucker deal. 3. November. In: <http://www.foodnavigator.com/On-your-radar/Food-finance/Competition-watchdog-extends-probe-of-Danisco-Nordzucker-deal>.
- (2008b): ABF reaches acquisition agreement on Ebro Spanish sugar business. 15. Dezember. In: <http://www.foodnavigator.com/Financial-Industry/ABF-reaches-acquisition-agreement-on-Ebro-Spanish-sugar-business>.
- ILLOVO SUGAR GROUP (2008): About Us. In: <http://www.illovosugar.com/about/fastfacts.htm#Ownership>.
- ISERMAYER, F., W. KLEINHANB, F. OFFERMANN, J. RIEDEL, A. GOCHT, B. KÜPKER, B. OSTERBURG und U. SOMMER (2005): Vergleichende Analyse verschiedener Vorschläge zur Reform der Zuckermarktordnung. Landbauforschung Völkenrode 282. FAL, Braunschweig.
- ISO (International Sugar Organization) (versch. Jgg.-a): Quarterly Market Outlook. Vierteljährlicher Bericht. London.
- (versch. Jgg.-b): Sugaronline Bulk Freight Matrix. Wöchentlicher Bericht. International Sugar Organization. London.
- NOLTE, S. und H. GRETHE (2008): Der Markt für Zucker. In: Agrarwirtschaft 57 (1): 27-35.
- NORDZUCKER (2008a): Wachstum in Kooperation. Geschäftsbericht 2007/08. In: http://www.nordzucker.de/fileadmin/NordzuckerCorp/download_pdf/Geschaeftsberichte/GB_Nordzucker_D_2007.pdf. Braunschweig.
- (2008b): Aktionäre der Danisco A/S stimmen Verkauf der Zuckersparte an Nordzucker zu. Pressenotiz. In: [http://www.nordzucker.de/index.php?id=780&tx_ttnews\[year\]=1199142000&tx_ttnews\[tt_news\]=2772&tx_ttnews\[backPid\]=779&cHash=b39039df9d&PHPSESSID=4c7e32778f22430f2b4434448db230b9](http://www.nordzucker.de/index.php?id=780&tx_ttnews[year]=1199142000&tx_ttnews[tt_news]=2772&tx_ttnews[backPid]=779&cHash=b39039df9d&PHPSESSID=4c7e32778f22430f2b4434448db230b9). Braunschweig, 21. August.
- (2008c): Akzente Oktober. In: http://www.nordzucker.de/fileadmin/NordzuckerCorp/download_pdf/Nordzucker%20Akzente/Akzente_Oktober_2008.pdf. Braunschweig.
- OECD und FAO (2008a): OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017. Paris und Rome.
- (2008b): OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017 – Database. In: http://www.agri-outlook.org/document/8/0.2340.en_36774715_36775671_36963400_1_1_1_1.00.html.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2008): Fachserie 17, Reihe 2. Wiesbaden.
- SÜDZUCKER (2008a): Unternehmenspräsentation 2008. Mannheim. In: http://www.suedzucker.de/downloads/presentation/presentation_d.pdf.
- (2008b): Südzucker geht Partnerschaft mit Mauritius ein. Pressenotiz. In: <http://www.suedzucker.de/presse/notizen/5278732539831935/drucken/>. Mannheim, 2 Juni 2008.
- TEREOS (2008): Key Figures. In: <http://www.tereos.com/iinet/base/interneten.nsf/vPgContenuByKey/UHDDA?opendocument>.
- USDA (2008a): Briefing Room Sugar and Sweeteners. In: <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Sugar/data.htm>.
- (2008b): Wheat Data: Yearbook Tables. In: <http://www.ers.usda.gov/Data/Wheat/WheatYearbook.aspx#Prices>.
- (2008c): 2008 Farm Bill Side-By-Side. United States Department of Agriculture. In: <http://www.ers.usda.gov/FarmBill/2008/>.
- (2008d): Brazil Sugar: Semi-Annual. GAIN Report BR8017. Foreign Agricultural Service (FAS), Washington, DC. September.
- (2008e): India Sugar: Semi-Annual. GAIN Report IN8114. Foreign Agricultural Service (FAS), Washington, DC. Oktober.
- WTO (2008): Revised Draft Modalities for Agriculture. World Trade Organization. TN/AG/W/4/Rev.4. 6. Dezember. Genf.

Kontaktautor:

DR. STEPHAN NOLTE

Ghent University, Department of Agricultural Economics

Coupure Links 653, 9000 Gent

Tel.: +(32)-9-264 59 28, Fax.: +(32)-9-264 62 46

E-Mail: Stephan.Nolte@UGent.be