

Der Markt für Zucker

Stephan Nolte

Universität Gent, Belgien

Harald Grethe

Humboldt-Universität zu Berlin

1. Einführung

Auf globaler Ebene war das Zuckerwirtschaftsjahr (ZWJ) 2006/07 durch einen starken Anstieg der Produktion, vor allem in Asien, und folglich einen Rückgang der vorher deutlich über dem langjährigen Mittel liegenden Weltmarktpreise gekennzeichnet. In der Europäischen Union (EU) wurden die ersten Schritte der 2005 beschlossenen Reform der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) für Zucker implementiert. Außerdem wurden im September 2007 eine Änderung der Umstrukturierungsregelung sowie eine Anpassung der GMO beschlossen, nachdem die bisherige Umstrukturierungsregelung die gesteckten Ziele in Bezug auf die Quotenrückgabe nicht erreichen konnte.

Weitere wichtige Entwicklungen auf EU-Ebene waren die Kündigung des Zuckerprotokolls mit den Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des pazifischen Ozeans (AKP) seitens der EU sowie der Beitritt Bulgariens und Rumäniens. Durch die EU-Erweiterung zu Beginn des Jahres erhöhten sich nicht nur EU-Produktion und Verbrauch, sondern es mussten auch Importverpflichtungen Bulgariens und Rumäniens übernommen werden.

Schließlich wurde im Zuge der Bestrebungen, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu vereinfachen, im Oktober vom Ministerrat eine Gemeinsame Marktordnung für alle unter die GAP fallenden Produkte beschlossen (Verordnung (EG) 1234/2007). Diese wird ab dem ZWJ 2008/09 die GMO für Zucker ersetzen, wobei es sich allerdings um eine rein technische Änderung handelt.

2. Der Weltmarkt für Zucker

Das ZWJ¹ 2006/2007 war von einem deutlichen Anstieg der globalen Produktion gekennzeichnet. F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2007a) schätzt die weltweite Zuckerproduktion auf 167 Mill. t Rohzuckerwert (RW, Tabelle 1), was einem Anstieg von 15,5 Mill. t und damit etwa 10 % entspricht. Der Verbrauch stieg im

Tabelle 1. Weltzuckerbilanz (Mill. t RW)

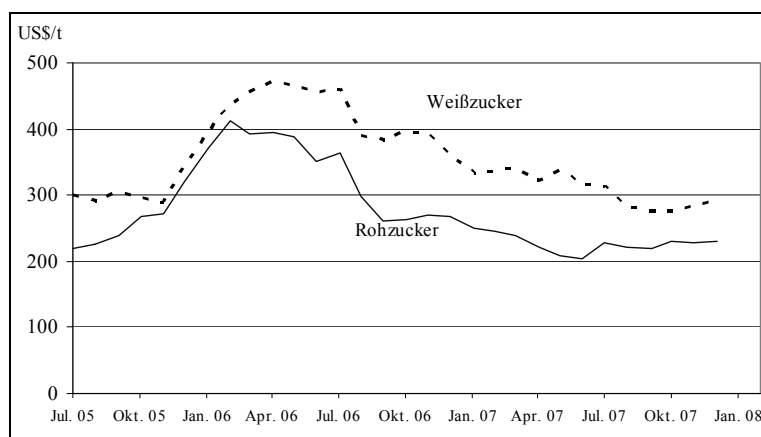
	Zuckerwirtschaftsjahr Oktober bis September				
	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Anfangsbestände	67,9	66,9	60,7	63,5	74,4
Produktion	143,8	141,0	151,3	166,8	169,2
Importe	49,1	50,9	54,0	50,8	49,9
Verbrauch	141,5	144,0	146,4	151,1	154,9
Exporte	52,4	54,1	56,1	55,5	53,8
Endbestände	66,9	60,7	63,5	74,4	84,9
Bestand/ Verbrauch	47,3 %	42,2 %	43,4 %	49,3 %	54,8 %

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2007a)

gleichen Zeitraum auf 151 Mill. t RW. Der relative Anstieg liegt mit gut 3 % deutlich über der langjährigen Wachstumsrate des globalen Verbrauchs, die in den letzten zehn Jahren bei 2,3 % lag.

Die Weltmarktpreise für Roh- und Weißzucker fielen 2006/07 im Vergleich zum vorangegangenen ZWJ deutlich ab (Abbildung 1). Die im ZWJ 2005/06 zeitweise bis auf etwa das Doppelte ihres langjährigen Durchschnitts gestiegenen Zuckerpreise weckten bei vielen Produzenten sehr optimistische Erwartungen, die neben besseren klimatischen Be-

Abbildung 1. Weltmarktpreisentwicklung für Roh- und Weißzucker (Juli 2005-Dez. 2007, US\$/t)



Quelle: ISO (2007a); Weißzucker: London No. 5, Rohzucker: New York No. 11; jeweils nächster Future

¹ In diesem Artikel wird durchgängig die gebräuchliche Definition des Zuckerwirtschaftsjahres von Oktober bis September verwendet. Das ZWJ bezieht sich auf den Zeitraum der Zuckerproduktion, der nicht notwendigerweise mit dem Erntezeitraum übereinstimmt. So fällt in der EU die Zuckerrübenenernte des Jahres 2007 in das ZWJ 2007/2008; die Zuckerrohrernte der Südhalbkugel fällt hingegen typischerweise in zwei verschiedene ZWJ.

dingungen und politischen Entscheidungen für den starken Anstieg der Produktion im ZWJ 2006/07 mitverantwortlich waren (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2007b). Der Abwärtstrend der Preise seit Mitte 2006 dürfte andererseits zu dem überdurchschnittlichen Anstieg des Verbrauchs beigetragen haben.

Eine den Verbrauch überschreitende Zuckerproduktion und das damit verbundene niedrige Preisniveau sind schon seit

Mitte der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts zu beobachten und scheinen sich im laufenden ZWJ (2007/08) fortzusetzen. In den vergangenen zehn Jahren hat der Verbrauch von Zucker die Produktion nur einmal überschritten, nämlich in 2004/05. F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2007a) schätzt für 2007/08 einen Anstieg der Produktion auf etwa 169 Mill. t RW und des Verbrauchs auf etwa 155 Mill. t RW und damit einen Überschuss der mit 14,3 Mill. t fast ebenso hoch ausfällt, wie der im laufenden ZWJ.² Die Lagerbestände würden dadurch auf 85 Mill. t und damit 55 % des Jahresverbrauchs ansteigen.

Der Aufbau von hohen Lagerbeständen für Zucker ist vor allem vor dem Hintergrund eines anhaltend hohen Rohölpreises und der zumindest in Brasilien bestehenden Möglichkeit, Zuckerrohr zu Weltmarktpreisen gewinnbringend für die Ethanolproduktion zu verwenden (OECD, 2007), zunächst erstaunlich. Eine Reihe von Ursachen, die allerdings eher für eine Übergangszeit von Bedeutung sind, tragen zur Erklärung bei: Die limitierte Verarbeitungskapazität der Ethanolhersteller, die häufig ungenügende infrastrukturelle Anbindung der Raffinerien an internationale Absatzkanäle sowie die bisher noch eingeschränkte technische Substituierbarkeit zwischen Bioethanol und mineralölbasierten Kraftstoffen im Transportsektor.

Tabelle 2 zeigt die Weltzuckerproduktion nach Regionen aufgeschlüsselt. Entgegen dem globalen Trend steigender Produktion stagnierte oder sank die Produktion im ZWJ 2006/07 sogar in einigen Regionen. In Europa liegt dies vor allem an der Entwicklung der EU-Politik: Zum einen wurde zu Beginn des ZWJ der erste Schritt der Zuckermarktreform umgesetzt (s.u.), zum anderen wurden im März 2006 die Zuckerquoten für das ZWJ 2006/07 um 2,5 Mill. t (Weißzuckeräquivalent, WZE) gekürzt („präventive Marktrücknahme“, Verordnung (EG) 493/2006 der Kommission), um die Verpflichtungen der EU in der Welthandelsorganisation einhalten zu können. Russland und die Ukraine konnten ihre Produktion im selben Zeitraum deutlich steigern (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2007c).

Die Stagnation der Produktion in Südamerika lag im Wesentlichen an Brasilien, wo die Produktion mit 32,6 Mill. t RW in etwa auf dem Vorjahresniveau verharrte,³ da ein größerer Anteil der gestiegenen Zuckerrohrproduktion für

² Diese Schätzungen decken sich mit denen der FAO (2007) und liegen noch etwas unter denen der ISO (2007b), die eine Produktion von 170,3 Mill. t prognostiziert. Beide schätzen den Verbrauch jedoch höher ein als F.O. LICHT und kommen so zu einem Überschuss von 12 bzw. 11 Mill. t RW im ZWJ 2007/08.

³ Diese Zahlen stammen von F.O. LICHT (2007a und 2007b) und beziehen sich auf das ZWJ von Oktober bis September. Das nationale ZWJ in Brasilien läuft von Mai bis April und wird in anderen Statistiken oft herangezogen, beispielsweise vom USDA (2007). Es kann zu erheblichen Abweichungen zwischen den verschiedenen ZWJ kommen.

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

	Zuckerwirtschaftsjahr Oktober bis September				
	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Europa	26,8	29,8	29,7	27,0	26,3
davon EU	20,2	22,0	21,0	17,1	17,5
Afrika	9,9	10,1	10,0	10,5	10,8
Nord- und Mittelamerika	20,8	19,6	18,3	19,6	19,9
Südamerika	33,8	35,4	40,6	40,5	39,5
Asien	46,3	41,1	47,1	63,9	68,0
Ozeanien	6,2	4,9	5,6	5,3	4,8
Welt	143,8	141,0	151,3	166,8	169,2

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2007a)

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

	Zuckerwirtschaftsjahr Oktober bis September				
	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Europa	31,4	31,2	31,3	31,4	31,5
davon EU	18,8	18,7	18,7	18,6	18,7
Afrika	13,1	13,4	13,9	14,3	14,7
Nord- und Mittelamerika	19,0	19,3	19,4	19,5	19,8
Südamerika	17,1	17,3	17,5	18,3	19,3
Asien	59,4	61,3	62,8	66,0	68,1
Ozeanien	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6
Welt	141,5	144,0	146,4	151,1	154,9

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2007a)

die Ethanolherzeugung verwendet wurde (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2007c).

Der Anstieg der Zuckerproduktion in Asien hingegen übersteigt absolut den gesamten Anstieg der Weltzuckerproduktion. Der größte Anteil dieses Anstiegs erfolgte in Indien, wo die Produktion von 20,9 Mill. t RW im ZWJ 2005/06 auf 30,7 Mill. t anstieg. Dieser starke Anstieg ist sowohl durch hohe Flächenerträge als auch durch angehobene Garantiepreise für Zuckerrohr zu erklären. In Thailand stieg die Produktion, die in den beiden vorangegangenen ZWJ durch Trockenheit stark beeinträchtigt wurde, durch bessere Wetterbedingungen von 5,1 Mill. t RW auf 7 Mill. t in 2006/07. In China stieg die Produktion von 9,6 Mill. t auf 13 Mill. t. In Australien, das mit 4,9 Mill. t im ZWJ 2006/07 den größten Teil der Produktion Ozeaniens ausmachte, befindet sich die Zuckerproduktion in einem Abwärtstrend. Der Rückgang der Produktion um 400 000 t im Vergleich zum Vorjahr erklärt sich daher nicht nur durch ungünstige Wetterbedingungen, die Zerstörungen des Wirbelsturms „Larry“ und Schwierigkeiten mit Pilzkrankheiten, sondern auch durch eine Reduktion der Produktionskapazitäten aufgrund einer gesunkenen Profitabilität der Zuckerproduktion (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2007c).

Der Weltzuckerverbrauch (Tabelle 3) wächst im Durchschnitt mit etwa 2,3 % pro Jahr. Während der Verbrauch in den Industrieländern wegen des bereits hohen pro Kopf Konsums von etwa 40 kg pro Person und Jahr und des geringen Bevölkerungswachstums stagniert oder gar zurückgeht, steigt er in Afrika und Asien überdurchschnittlich an. Der pro Kopf Konsum in diesen Regionen liegt bei etwa 16 kg und der Verbrauch von Zucker ist in den letzten vier ZWJ mit einer Rate von über 3 % gewachsen.

Da die Zuckernachfrage recht stabil ist, hängt die Entwicklung des Weltzuckermarktes im ZWJ 2007/08 vor allem von der Entwicklung der Zuckerproduktion in der laufenden Kampagne ab. Das erwartete Wachstum der Zuckerproduktion wird sich gemäß den gegenwärtig verfügbaren Schätzungen im Wesentlichen auf den asiatischen Raum und dort vor allem auf Indien, China und Thailand konzentrieren. Die Situation in Brasilien ist wegen der Möglichkeit, relativ kurzfristig über die Nutzung der Zuckerrohrernte zur Zuckerproduktion oder zur Ethanolherstellung zu entscheiden, schwer vorherzusagen. Gegenwärtig wird von einem leichten Rückgang der Zuckerproduktion trotz steigender Zuckerrohrernte ausgegangen (F.O. LIGHT COMMODITY ANALYSIS, 2007a; ISO, 2007b; FAO, 2007).

Die Entwicklung des Weltzuckermarktes im ZWJ 2007/08 hängt neben den Erwartungen über die Zuckerproduktion in der laufenden Kampagne auch von politischen Entscheidungen ab. Besonders die Entwicklung des Sektors in Indien wird in unmittelbarer Zukunft einen großen Einfluss auf den Weltmarkt haben. Trotz der hohen Ernte im vergangenen ZWJ galt in Indien ein Exportverbot, das erst im Januar 2007 aufgehoben wurde, wodurch die Gelegenheit verpasst wurde, die Exporte zu den hohen Preisen des Vorjahres zu realisieren. Als zusätzlichen Anreiz für Exporte gewährte die indische Regierung ab April für zunächst ein Jahr eine Transportsubvention in Höhe von etwa 35 US\$/t für Zuckerexporte, die teilweise auf Bundesstaatsebene noch erhöht wurde. Zudem sind Zuckerexporte von verschiedenen Abgaben befreit (USDA, 2007). Ein weiterer Vorteil für indische Exporteure ergab sich aus der Situation auf dem Markt für Seetransporte für Rohzucker, wo sich die Frachtraten im Verlauf des Jahres 2007 etwa verdoppelt haben.⁴ Hierdurch wurde die Position indischer Exporte auf dem asiatischen Markt aufgrund der geographischen Nähe gestärkt (ISO, 2007d). Bis September wurden allerdings trotz des hohen Überschusses und der günstigen Bedingungen nur 1,8 Mill. t exportiert und die Lagerbestände, die Indien mit in das neue ZWJ nahm, beliefen sich auf 11,5 Mill. t (USDA, 2007). Für das laufende ZWJ wird in Indien eine Rekordernnte vorausgesagt, die mit 33 Mill. t RW den inländischen Verbrauch erneut deutlich um etwa 10 Mill. t übersteigen wird. Für 2008/09 sehen Experten den Eintritt in die Abwärtsphase des indischen Zuckerzyklus voraus. Dieser Zyklus ergibt sich durch Mindestpreise für Zuckerrohrerzeuger und kontrollierte Konsumentenpreise, die die Zuckerfabriken in regelmäßigen Abständen in Zahlungsschwierigkeiten bringen, so dass Landwirte, die für ihr Zuckerrohr keine termingerechte Bezahlung erwarten, ihre Anbauentscheidungen umstellen und die Zuckerproduktion sinkt. Durch die immensen Bestände, die bis dahin in den indischen Lagern zu erwarten sind, ist jedoch kein sofortiger Rückgang der Exportverfügbarkeit indischen Zuckers zu erwarten (F.O. LIGHT COMMODITY ANALYSIS, 2007a).

Ob die indische Regierung ihre gegenwärtige Exportförderpolitik für Zucker fortsetzen wird, ist unsicher. Neben inländischen Gründen spielt hierbei eine Rolle, dass die konkurrierenden Zuckerexporteure Thailand und Australien eine Anfrage bei der WTO-Schlichtungsstelle bzgl. der indischen Förderpolitik gestellt haben und ihre Einwände unter Umständen im Rahmen eines Streitschlichtungsverfahrens vortragen werden (SAPP, 2007).

3. Zuckermarkt der EU

Das Jahr 2007 war in der EU gekennzeichnet durch die ersten Schritte der Implementierung der 2005 beschlossenen Reform der GMO für Zucker (Verordnung (EG) 318/2006). So wurde der Mindestpreis für Zuckerrüben von 46,72 €/t (A-Rüben) im ZWJ 2006/07 auf 32,9 €/t und im ZWJ 2007/08 auf 29,8 €/t abgesenkt. Gleichzeitig wurde zur Finanzierung des Umstrukturierungsfonds für die Zuckererzeuger eine Strukturabgabe in Höhe von 126,4 €/t im ZWJ 2006/07 und 173,8 €/t im ZWJ 2007/2008 eingeführt und es wurde für die Zuckererzeuger die Möglichkeit eröffnet, Quoten gegen eine Strukturprämie von 730 €/t zurückzugeben (Verordnung (EG) 320/2006).

Die Umstrukturierungsregelung hat allerdings in den ersten beiden Wirtschaftsjahren nur einen begrenzten Erfolg gehabt. Insgesamt blieben die Quotenrückgaben weit hinter dem von der Europäischen Kommission angestrebten Ziel von 6 Mill. t (EUROPÄISCHE UNION, 2007) zurück (Tabelle 4). Im ersten Jahr der neuen Regelung wurden 1,15 Mill. t Zuckerquote in den Umstrukturierungsfond abgegeben.⁵ Mit 779 000 t wurde der Großteil dieser Rückgaben von Italien getätigt, wo mehr als 50 % der gesamten Quote zurückgegeben wurde. Irland gab mit 199 000 t seine gesamte Quote auf. Zusätzlich wurde die Produktion von Inulinsirup in der Gemeinschaft komplett eingestellt und alle Quoten, insgesamt 321 000 t, zurückgegeben. Inulinsirup wurde nur in Frankreich, Belgien und den Niederlanden produziert. Insgesamt wurden so Quotenrückgaben in Höhe von 1,5 Mill. t erreicht. Dem stehen etwa 600 000 t neu zugeteilter Zucker- und Isoglucosequoten gegenüber. Im zweiten Jahr der Reform wurden insgesamt 676 000 t Zucker und 32 000 t Isoglucosequote zurückgegeben, und es wurden ca. 400 000 t neu zugeteilt. Slowenien und Lettland gaben ihre gesamte Quote auf. Die größten absoluten Mengen wurden mit jeweils mehr als 100 000 t von Griechenland und Ungarn zurückgegeben. Insgesamt ergab sich somit für Zucker, Isoglucose und Inulinsirup in den ersten beiden Jahren der Zuckermarktreform netto ein Quotenabbau von 995 000 t.

Durch die Regelungen der neuen GMO, vor allem die Abschaffung des C-Zuckers, die Quotenrückgaben sowie die lineare Quotenkürzung, sank die Produktion im ZWJ

⁴ Im Januar 2007 war die Frachtrate je Tonne Rohzucker von Brasilien (Santos) zur Ostsee mit 45 US\$ notiert (ISO, 2007c). Im November war auf der gleichen Route die Rate auf 93 US\$/t angestiegen. Der Baltic Dry Index (BDI), der aus den Seefrachtraten auf repräsentativen Routen im Schüttguttransport ermittelt wird, stieg im selben Zeitraum von etwa 4 000 auf 11 000 Punkte. Seit November ist dort jedoch eine Entspannung zu beobachten. Der BDI fiel bis Ende Dezember auf etwa 9 100 Punkte.

⁵ In Tabelle 4 ist nur der jeweilige Nettobetrag aus Rückgaben und Neuzuteilungen per Mitgliedstaat ausgewiesen. Grundsätzlich kann sich ein solcher Nettobetrag aus gleichzeitiger Rückgabe und Neuzuteilung zusammensetzen. Vereinfachend wird hier davon ausgegangen, dass Mitgliedstaaten entweder nur Quoten zurückgegeben haben (bei negativem Nettobetrag) oder nur eine Neuzuteilung erhalten haben (bei positivem Nettobetrag). Die EU-weite Quotenrückgabe für 2006/07 errechnet sich unter dieser Annahme als Summe der negativen Nettobeträge.

Tabelle 4. EU-Zuckerquoten im Verlauf der Umstrukturierung

	Quoten 2005/06			Rückgaben und Neuzuteilungen (netto)					Quoten 2007/08	
	Zucker	Iso-glucose	Inulin-sirup	2006/07			2007/08		Zucker	Iso-glucose
				Zucker	Iso-glucose	Inulin-sirup	Zucker	Iso-glucose		
Belgien	819 812	71 592	215 247	-	14 102	-215 247	42 265	14 102	862 077	99 796
Bulgarien	-	-	-	-	-	-	-	-	4 752	78 153
Tschechische Republik	454 862	-	-	-	-	-	-86 924	-	367 938	-
Dänemark	420 746	-	-	-	-	-	-	-	420 746	-
Deutschland	3 416 896	35 389	-	238 560	6 971	-	-	6 970	3 655 456	49 330
Griechenland	317 502	12 893	-	-	2 540	-	-158 800	2 540	158 702	17 973
Spanien	996 961	82 579	-	-93 118	16 266	-	-16 679	11 266	887 164	110 111
Frankreich (Mutterland)	3 288 747	19 846	24 521	263 474	3 909	-24 521	88 221	-23 755	3 640 442	-
Überseede- partments	480 245	-	-	-	-	-	-	-	480 245	-
Irland	199 260	-	-	-199 260	-	-	-	-	-	-
Italien	1 557 443	20 302	-	-778 737	3 999	-	-24 861	3 999	753 846	28 300
Lettland	66 505	-	-	-	-	-	-66 505	-	-	-
Litauen	103 010	-	-	-	-	-	-	-	103 010	-
Ungarn	401 684	137 627	-	-	27 109	-	-103 093	27 109	298 591	191 845
Niederlande	864 560	9 099	80 950	-	1 792	-80 950	12 000	1 793	876 560	12 684
Österreich	387 326	-	-	-	-	-	18 486	-	405 812	-
Polen	1 671 926	26 781	-	-	5 275	-	100 551	5 275	1 772 477	37 331
Portugal (Mutterland)	69 718	9 917	-	-35 218	1 953	-	-19 500	1 953	15 000	13 823
Azoren	9 953	-	-	-	-	-	-	-	9 953	-
Rumänien	-	-	-	-	-	-	-	-	109 164	13 913
Slowakei	207 432	42 547	-	-	8 381	-	-67 401	8 380	140 031	59 308
Slowenien	52 973	-	-	-	-	-	-52 973	-	-	-
Finnland	146 087	11 872	-	-	2 338	-	-56 087	2 338	90 000	16 548
Schweden	368 262	-	-	-42 562	-	-	-	-	325 700	-
Vereinigtes Königreich	1 138 627	27 237	-	-	5 365	-	82 847	5 365	1 221 474	37 967
Insgesamt	17 440 537	507 680	320 718	-646 862	100 000	-320 718	-194 537	67 335	16 599 138	767 082

Alle Angaben in Weißzuckeräquivalenten.

Quelle: EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.)

2006/07 auf etwa 16 Mill. t und lag somit unter dem Verbrauch (Abbildung 2). Die Lagerbestände wuchsen jedoch aufgrund der präferentiellen Einfuhren weiter an. Für das laufende ZWJ wird bei etwa gleich bleibender Produktion und Nachfrage eine Fortsetzung dieser Entwicklung erwartet.

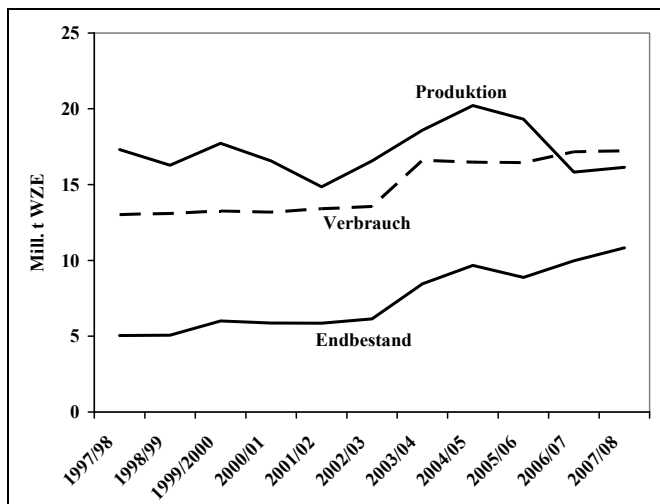
Aufgrund des vorhersehbaren Überschusses beschloss die Kommission im März 2007, für die Kampagne 2007/08 wie schon im Vorjahr eine Quotenkürzung (sogenannte „präventive Marktrücknahme“ nach Art. 19 der GMO) von 2 Mill. t (Verordnung (EG) 290/2007 der Kommission). Der allgemeine Prozentsatz der Kürzung betrug 13,5 %. Mitgliedsstaaten, die bereits mehr als 50 % ihrer Quoten in den Umstrukturierungsfond zurückgegeben hatten, waren von der Quotenkürzung ausgenommen. Mitgliedsstaaten, deren Rückgabe zwischen 13,5 % und 50 % lag, wurden nach Maßgabe ihrer bisher zurückgegebenen Quoten in die Kürzung einbezogen.

Mit dem Ziel, eine weitere Quotenreduktion von 3,8 Mill. t zu erreichen, unterbreitete die Kommission dem Ministerrat

im Mai einen Vorschlag für eine Änderung der Umstrukturierungsregelung sowie eine Anpassung der gemeinsamen Marktordnung, die vom Rat im September weitgehend unverändert angenommen wurden (Verordnungen (EG) 1260/2007 und 1261/2007). Die wesentlichen fünf Reformelemente sind:

- Der Anteil der Umstrukturierungsbeihilfe, den die Rüben-erzeuger und Lohnunternehmer erhalten, wird auf 10 % festgesetzt. In der alten Regelung war dieser Prozentsatz als Untergrenze ausgewiesen, die von den Mitgliedstaaten heraufgesetzt werden konnte. Damit wurde der Anreiz für eine Quotenrückgabe durch die Zuckerproduzenten verringert, da ihnen in einigen Mitgliedstaaten eine geringere Beihilfe gezahlt wurde. Außerdem war für die Zuckerproduzenten in vielen Mitgliedstaaten ihr Anteil an der Umstrukturierungsbeihilfe über einen langen Zeitraum unsicher.
- Als weiterer Anreiz zur Quotenrückgabe wurde die Gewährung einer zusätzlichen Beihilfe an Rüben-erzeuger in Höhe von 237,50 €/t beschlossen, die für alle Rückgaben,

**Abbildung 2. EU-Zuckerbilanz
(1997/98-2007/08, Mill. t WZE)**



Quellen: F.O. LIGHT COMMODITY ANALYSIS (2007b, 2007d), eigene Berechnungen

die bis zum 31.01.2008 beantragt werden, auch solche die erst im ZWJ 2009/10 erfolgen sollen, gezahlt wird. Unternehmen und Rübenherzeugern, die bereits in den vorangegangenen Jahren Quote in den Strukturfond abgegeben haben, wird die Differenz zu den nun gültigen Beträgen erstattet.

- Unternehmen, die mindestens eine der Quotenkürzung vom März 2007 entsprechende Menge abgeben, wird zudem die Strukturabgabe von 173,80 €/t für das ZWJ 2007/08 für die vom Markt genommene Menge erlassen.
- Die neue Regelung erlaubt es den Rübenherzeugern, selbständig Quotenrückgaben zu beantragen, was vorher nur den Zuckerherzeugern möglich war. Diese Option wird jedoch auf 10 % der Quote eines Zuckerherzeugers begrenzt.
- Die gemeinsame Marktordnung für Zucker wurde dahingehend geändert, dass Unternehmen, die sich stärker an der Umstrukturierung beteiligt haben, bei einer möglichen dauerhaften Kürzung der Quoten ab Februar 2010 besser gestellt werden. Der Prozentsatz, um den ihre Quoten dann gekürzt werden, verringert sich um so stärker, je höher der Anteil der freiwilligen Rückgabe an ihrer ursprünglichen Quote (2005/06) war.

Weiterhin wurde die gemeinsame Marktordnung für Zucker dahingehend geändert, dass ein erster Beschluss für eine präventive Marktrücknahme in Zukunft bereits im März, d.h. vor der Aussaat der Rüben, getroffen werden soll, der gegebenenfalls im Oktober aufgrund aktualisierter Daten angepasst werden kann. Die alte Regelung sah eine Frist bis Ende Oktober für einen allgemeinen Beschluss zur Marktrücknahme vor. Außerdem wurde entschieden, dass die Kürzungen im Zuge der Marktrücknahmen sich in Zukunft nicht mehr auf den traditionellen Versorgungsbedarf der sogenannten „Vollzeitraffinerien“ im Sinne der GMO erstrecken sollen. Hierdurch erhöht sich potentiell der auf die anderen Zuckerherzeugern anzuwendende Kürzungssatz.

Da das Antragsverfahren für Quotenrückgaben noch bis zum 31.01.2008 läuft, sind gegenwärtig noch keine umfassenden Informationen über Quotenrückgaben unter der neuen Regelung verfügbar. Meldungen von einzelnen Unternehmen und Mitgliedsstaaten lassen jedoch den Schluss

zu, dass die neue Regelung in beträchtlichem Umfang Quotenrückgaben angeregt hat, dies jedoch auch durch Unternehmen und Mitgliedstaaten, in denen die Zuckerproduktion vergleichsweise wettbewerbsfähig ist (ISO, 2007d). Marktbeobachter erwarten bis zum 31. Januar eine zusätzliche Quotenrückgabe in einer Größenordnung von etwa 2,3 Mill. t, die damit 1,5 Mill. t hinter dem von der Europäischen Kommission angestrebten Ziel zurückbliebe. Nach einer im Februar von der Kommission vorzulegenden Einschätzung in Bezug auf die Notwendigkeit und Höhe einer weiteren zukünftigen linearen Quotenkürzung, wird es dann einen zweiten Zeitraum bis zum 31. März 2008 geben, in dem Quote zurückgegeben werden kann.

Die Änderungen der Umstrukturierungsregelung und der GMO wurden seitens der Zuckerindustrie einhellig begrüßt. Das ist insofern nicht erstaunlich, als in einem erheblichen Umfang zusätzliche wirtschaftliche Vorteile für eine Quotenrückgabe gewährt werden, was im Gegensatz zu früheren Ankündigungen der Europäischen Kommission steht, bei einer unzureichenden Quotenrückgabe auf eine lineare Quotenkürzung ohne Entschädigung zurückzugreifen.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind die Reformschritte allerdings ambivalent zu beurteilen. Zwar handelt es sich einerseits um ein anreizbasiertes Konzept, was im Gegensatz zu einer linearen Quotenkürzung dazu führen dürfte, dass der Zuckerrübenanbau auf den weniger wettbewerbsfähigen Standorten stärker reduziert wird. Andererseits stellt insbesondere die Aussetzung der Strukturabgabe für Quotenrückgaben bis zur Höhe der präventiven Marktrücknahme vom März 2007 einen Anreiz dar, auch an eher wettbewerbsfähigen Standorten Quoten zurückzugeben. Genau dies lässt sich zur Zeit auch beobachten. So erfolgten z.B. auch Quotenrückgaben in Frankreich (ISO, 2007d) und Deutschland (NORDZUCKER, 2007).

Eine stärkere Orientierung des Zuckerrübenanbaus in der EU an den komparativen Standortvorteilen ließe sich hingegen durch eine Handelbarkeit der Quoten zwischen den Mitgliedstaaten, wie sie in früheren Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Reform der Zuckermarktordnung enthalten war, recht einfach erreichen, ist allerdings politisch anscheinend nicht gewollt.

Eine weitere wichtige Entwicklung im Bereich der Europäischen Agrarpolitik ist die Kündigung des Zuckerprotokolls mit den AKP-Staaten durch die EU im September 2007 (Beschluss des Rates 2007/627/EG). Langfristig soll das Zuckerprotokoll durch Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die gegenwärtig mit Untergruppen der AKP-Staaten ausgehandelt werden, ersetzt werden. Der im Dezember vom Rat angenommene Vorschlag der Kommission (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007) über den Marktzugang der AKP-Staaten, mit denen ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen unterzeichnet wurde, sieht vor, die im Zuckerprotokoll festgeschriebene Preisgarantie an den Referenzpreis der neuen GMO (90 % des Referenzpreises auf cif-Basis) zu binden und bis 2012/13 auslaufen zu lassen. Außerdem soll der Marktzugang für alle AKP-Staaten ab 2008 stufenweise ausgeweitet werden, und zwar auch für diejenigen, die bisher über keine Zollquote im Rahmen des Zuckerprotokolls verfügen. Zunächst werden die bestehenden Zollquoten um 150 000 t für die am wenigsten entwickelten Länder

(LDC) und um 80 000 t für die übrigen AKP-Staaten erhöht. Ab Oktober 2009, dem Zeitpunkt, an dem die letzten Schranken für den Marktzugang der LDC im Rahmen der „Everything But Arms“-Regelung fallen, soll den AKP-Staaten ein zoll- und quotenfreier Marktzugang gewährt werden, der jedoch für die AKP-Staaten, die nicht zu den LDC gehören, ausgesetzt werden kann, sollten die Einfuhren aus diesen Staaten 1,38 Mill. t im ZWJ 2009/10, 1,45 Mill. t im ZWJ 2010/11 und 1,6 Mill. t in den darauffolgenden ZWJ bis einschließlich 2014/15 überschreiten. Der Marktzugang für diese Staaten kann zudem ausgesetzt werden, wenn die gesamten Einfuhren aus allen AKP-Staaten, also einschließlich der LDC, 3,5 Mill. t überschreiten. Ab Oktober 2015 soll ein unbegrenzter Marktzugang gewährt werden, der jedoch den allgemeinen Schutzbestimmungen für die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen unterliegt. Für Zucker sehen diese vor, dass Maßnahmen wie eine Erhöhung des Zolls auf MFN-Niveau ergriffen werden können, sollte der Gemeinschaftspreis für Weißzucker in zwei aufeinanderfolgenden Monaten unter 80 % des durchschnittlichen Preises im vorangegangenen ZWJ fallen.

Unter den vorgesehenen Schutzmechanismen für die Übergangszeit scheint vor allem die Begrenzung der Einfuhren aus den AKP-Staaten, die keine LDC sind, potenziell eine restringierende Wirkung zu haben. Die Produktion Swazilands, der Dominikanischen Republik und Guyanas allein reicht aus, um diese Menge zu füllen (F.O. LIGHT COMMODITY ANALYSIS, 2007b). Von allen drei Ländern kann angenommen werden, dass ihre gegenwärtige Produktion zum nach der Zuckermarktreform gültigen EU-Referenzpreis wettbewerbsfähig wäre. Außerdem kann in Zukunft aufgrund der entfallenden Mengenrestriktion ein Großteil der inländischen Produktion in die EU exportiert werden und der inländische Verbrauch vom Weltmarkt bezogen werden. Hinzu kämen die Exporte weiterer Länder aus dieser Gruppe, die entweder geringeren Umfang haben oder bei denen gegenwärtig noch nicht abzusehen ist, inwieweit der sinkende Gemeinschaftspreis diese Exporte unterbinden wird.

Ob die Exporte der afrikanischen LDC dazu führen werden, dass die Schwelle von 3,5 Mill. t für die gesamten Exporte der AKP-Staaten überschritten wird, hängt im Wesentlichen davon ab, in welchem Ausmaß dort in den nächsten Jahren neue Produktionskapazitäten entstehen. In den vergangenen Jahren betrug die gesamte Produktion in diesen Ländern nur etwa 2,5 Mill. t (F.O. LIGHT COMMODITY ANALYSIS, 2007b; FAOSTAT, 2005). Hinzu kommt, dass der Gemeinschaftsmarkt nicht in allen Fällen der profitabelste Absatzkanal für den in den AKP-Staaten produzierten Zucker ist, da viele der nationalen und regionalen Märkte hoch protektioniert sind. Das geplante Absenken des Gemeinschaftspreises wird zudem die relative Vorzüglichkeit dieser Märkte noch erhöhen.

Die für die Zeit nach 2015 vorgesehene Schutzklausel dürfte keine großen Auswirkungen haben. Zum einen ist es den AKP-Staaten möglich, die Exporte durch Absprachen so zu steuern, dass die Preisschwelle nicht unterschritten wird und sie auf diese Weise graduell abzusenken, da die Referenz für die Preisschwelle immer der Preis der Vorjahre ist. Zum anderen wird durch das Absenken des EU-Preises die Wahrscheinlichkeit einer Unterschreitung der Preisschwelle langfristig deutlich verringert.

Sollten sich die Importe aus den AKP-Staaten und den LDC in der Größenordnung von 3,5 Mill. t bewegen und zudem im Umstrukturierungsprozess die anvisierte Quotenrückgabe von zusätzlich 3,8 Mill. t erreicht werden, würde sich das gesamte Angebot in der EU mit einer Quotenproduktion von 12,8 Mill. t, den Importen aus den AKP-Staaten und den LDC sowie sonstigen präferenziellen Importen von etwa 0,8 Mill. t im Rahmen von Balkan- und anderen Zollquoten auf etwa 17 Mill. t belaufen. Bei einem Verbrauch von 18 Mill. t (Durchschnitt verschiedener Projektionen von OECD/FAO, FAPRI und der Europäischen Kommission für das ZWJ 2016/17, s.u.) könnte die EU dann auf Zuckerexporte, die nur mit Exportsubventionen möglich wären, verzichten. Eine große Quelle der Unsicherheit in dieser Marktbilanz sind jedoch die präferentiellen Importe, deren Größenordnung nur grob vorausgeschätzt werden kann.

4. Ausblick

Über die zukünftige Entwicklung des Weltzuckermarktes sowie der Agrarmärkte im Allgemeinen wurden im Jahr 2007 von der OECD/FAO (2007a und 2007b) und von FAPRI (2007) Projektionen veröffentlicht (Tabelle 5). 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 Studien unterstellen eine Fortführung der gegenwärtigen Politiken und die Implementierung bereits beschlossener Politikänderungen wie etwa der Reform der GMO der EU. Ein potenzieller Abschluss der gegenwärtigen Runde der WTO-Agrarverhandlungen wird in den Projektionen nicht berücksichtigt.

Die OECD und die FAO projizieren für 2016/17 einen Anstieg der globalen Produktion von etwa 26 Mill. t RW gegenüber dem ZWJ 2006/07. Die Schätzung von FAPRI fällt hingegen mit einem Anstieg von etwa 21 Mill. t geringer aus. Beide gehen jedoch von unterschiedlichen Werten für 2006/07 aus.⁶ Laut OECD/FAO wurden im ZWJ 2006/07 162 Mill. t Zucker produziert, so dass sich für 2016/17 ein Wert von 187 Mill. t ergibt. FAPRI weist für 2006/07 eine Produktion von nur 155 Mill. t aus und projiziert für 2016/17 einen Anstieg auf 177 Mill. t. Beide Studien projizieren einen Anstieg des Verbrauchs auf ein ähnliches Niveau. Der Weltzuckermarkt wäre somit, anders als in 2006/07, wo beide Studien einen Überschuss von knapp 10 Mill. t. ausweisen, in 2016/17 ausgeglichen. Die Projektionen für den nominalen Weltmarktpreis für Rohzucker (fob karibische Häfen) für 2016/17 bewegen sich zwischen 243 \$/t (OECD/FAO) und 293 \$/t (FAPRI).⁷

⁶ Die in den Studien verwendeten Definitionen des ZWJ weichen geringfügig voneinander ab. Die OECD verwendet ein ZWJ, das sich vom 1. September bis zum 31. August des Folgejahres erstreckt. FAPRI hingegen definiert das ZWJ vom 1. Oktober bis zum 31. September. Dadurch kann es zu kleinen Abweichungen kommen, die jedoch weit unterhalb der hier beobachteten Größenordnung liegen sollten.

⁷ Beide gehen davon aus, dass der Kurs des US-Dollar gegenüber dem Euro und den Währungen anderer Industrieländer sein gegenwärtig niedriges Niveau etwa hält, gegenüber den Währungen einiger Entwicklungsländer, darunter Brasilien und Indien, jedoch aufwertet.

Tabelle 5. Projektionen für den Weltzuckermarkt 2016/17, 1 000 t RW

	OECD/FAO				FAPRI			
	2006/07	2016/17	Veränderung		2006/07	2016/17	Veränderung	
Welt								
Produktion	161 792,3	187 400,0	25 607,7	(15,8%)	155 024,0	176 560,8	21 536,8	(13,9%)
Verbrauch	152 774,0	186 007,4	33 233,4	(21,8%)	146 180,0	176 693,6	30 513,6	(20,9%)
Preis US\$/t	253,5	242,5	-11,0	(-4,3%)	262,4	293,1	30,7	(11,7%)
Brasilien								
Produktion	33 048,3	45 549,2	12 500,9	(37,8%)	30 708,0	34 679,0	3 971,0	(12,9%)
Verbrauch	10 872,0	14 142,4	3 270,4	(30,1%)	10 943,0	12 655,9	1 712,9	(15,7%)
Importe [†]		1,0	1,0					
Exporte	20 124,9	31 093,8	10 968,9	(54,5%)				
Nettohandel	20 124,9	31 092,8	10 967,9	(54,5%)	19 550,0	22 011,8	2 461,8	(12,6%)
Indien								
Produktion	25 500,0	29 389,6	3 889,6	(15,3%)	25 100,0	28 696,9	3 596,9	(14,3%)
Verbrauch	21 250,0	26 698,0	5 448,0	(25,6%)	21 050,0	26 360,8	5 310,8	(25,2%)
Importe	15,0	15,0						
Exporte	1 400,0	2 014,4	614,4	(43,9%)				
Nettohandel	1 385,0	1 999,4	614,4	(44,4%)	2 000,0	2 389,5	389,5	(19,5%)
China								
Produktion	11 950,0	13 868,5	1 918,5	(16,1%)	11 150,0	12 695,2	1 545,2	(13,9%)
Verbrauch	12 500,0	16 864,9	4 364,9	(34,9%)	11 400,0	14 403,7	3 003,7	(26,3%)
Importe	1 209,8	3 198,1	1 988,3	(164,4%)				
Exporte	269,9	201,9	-68,0	(-25,2%)				
Nettohandel	-939,9	-2 996,3	-2 056,4	(218,8%)	-790,0	-1 712,8	-922,8	(116,8%)
Thailand								
Produktion	6 800,0	7 532,9	732,9	(10,8%)	6 250,0	7 854,2	1 604,2	(25,7%)
Verbrauch	2 366,8	2 928,2	561,4	(23,7%)	2 250,0	2 659,7	409,7	(18,2%)
Importe								
Exporte	3 021,1	4 604,6	1 583,5	(52,4%)				
Nettohandel	3 021,1	4 604,6	1 583,5	(52,4%)	4 300,0	5 192,6	892,6	(20,8%)
Australien								
Produktion	5 162,8	5 736,0	573,2	(11,1%)	4 950,0	5 874,7	924,7	(18,7%)
Verbrauch	1 203,3	1 297,1	93,8	(7,8%)	1 150,0	1 322,4	172,4	(15,0%)
Importe	3,8	3,8						
Exporte	3 757,0	4 541,2	784,2	(20,9%)				
Nettohandel	3 753,2	4 537,4	784,2	(20,9%)	3 831,0	4 550,1	719,1	(18,8%)
USA								
Produktion	7 671,0	7 993,0	322,0	(4,2%)	7 815,4	7 895,0	79,6	(1,0%)
Verbrauch	9 474,0	9 865,0	391,0	(4,1%)	9 444,5	9 791,6	347,1	(3,7%)
Importe	2 085,0	2 046,6	-38,4	(-1,8%)				
Exporte	181,0	181,0						
Nettohandel	-1 904,0	-1 865,6	38,4	(-2,0%)	-1 729,0	-1 909,9	-181,0	(10,5%)
EU-27								
Produktion	17 281,8	15 990,0	-1 291,8	(-7,5%)	16 970,0	15 512,0	-1 458,0	(-8,6%)
Verbrauch	18 695,8	18 768,3	72,5	(0,4%)	18 279,0	19 660,2	1 381,2	(7,6%)
Importe	2 367,5	4 110,9	1 743,4	(73,6%)				
Exporte	1 609,7	1 434,9	-174,8	(-10,9%)				
Nettohandel	-757,8	-2 676,0	-1 918,3	(253,1%)	-2 096,0	-4 026,7	-1 930,7	(92,1%)

[†] FAPRI weist nur Nettohandelsströme aus.

Quellen: OECD/FAO (2007b), FAPRI (2007), eigene Berechnungen

Die beiden Studien schätzen die Entwicklung von Zuckerproduktion und -verbrauch auf nationaler Ebene in den meisten Fällen ähnlich ein. Besonders für Brasilien jedoch unterscheiden sie sich in ihren Vorhersagen. OECD und FAO nehmen einen weit stärkeren Anstieg von sowohl Produktion als auch Verbrauch an als FAPRI. Der hohe Anstieg des Verbrauchs ist mit über 30 % fragwürdig, vor allem wegen des bereits sehr hohen pro-Kopf-Verbrauchs in Brasilien von etwa 57 kg (F.O. LICHT COMMODITY ANA-

LYSIS, 2007b). Die Einschätzungen bezüglich des Anstiegs der Produktion Brasiliens divergieren zwischen beiden Studien mit 8,5 Mill. t stärker als die über den Anstieg der gesamten Produktion weltweit mit nur 4,1 Mill. t.

Für Indien gehen beide Studien für 2006/07 noch von einer Produktion von etwa 25 Mill. t aus, was den Schätzungen der Produktion zu Anfang des Jahres 2007 entspricht (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2007b), die im Laufe des Jahres jedoch deutlich nach oben korrigiert wurden.

FAO und OECD sowie FAPRI erwarten für 2016/17 ein Produktionsniveau von etwa 29 Mill. t, das den Verbrauch jeweils deutlich um 2,7 Mill. t bzw. 2,3 Mill. t übersteigt. Angesichts der in Kapitel 2 beschriebenen Schwierigkeiten des Sektors scheint es jedoch fraglich, ob Indien langfristig als bedeutender Exporteur am Weltzuckermarkt agieren kann.

Für China schätzen OECD und FAO wiederum ein höheres Wachstum sowohl der Produktion wie des Verbrauchs als FAPRI. Beide liegen mit ihren Zahlen für 2006/07 jedoch deutlich unter der tatsächlich produzierten Menge von 13 Mill. t. Für Thailand sehen beide Studien mit 7,5 Mill. t bzw. 7,8 Mill. t ein ähnliches Niveau für 2016/17 voraus, nehmen jedoch für 2006/07 verschiedene Werte an, so dass sich die resultierenden Wachstumsraten deutlich unterscheiden.

Für Australien erwarten beide Studien ein Wachstum der Zuckerproduktion von 5,2 Mill. t bzw. 5,0 Mill. t auf 5,7 Mill. t bzw. 5,9 Mill. t in 2016/17. Diese Projektionen stehen allerdings im Gegensatz zu dem gegenwärtigen, in Kapitel 2 beschriebenen Trend eines allmählichen Rückgangs der Zuckerproduktion. In den Vereinigten Staaten nehmen beide Studien eine Fortsetzung der gegenwärtigen Zuckermarktpolitik an. Folglich verharrt dort die Zuckerproduktion auf ihrem gegenwärtigen Niveau von etwas unter 8 Mill. t.

Besonders interessant sind die Projektionen für den EU-Markt, da dort die Folgen der Reform und der Umstrukturierung sowie der Marktöffnung für LDC abgeschätzt werden müssen. Beide Studien veröffentlichen keine Einschätzungen über die Entwicklung des Preises auf dem EU-Markt. Die Produktion wird mit 16,0 Mill. t bzw. 15,4 Mill. t (entspricht 14,7 Mill. t bzw. 14,3 Mill. t WZE) deutlich über dem von der Kommission angestrebten Niveau von 12,8 Mill. t WZE (s. Kapitel 3) gesehen. FAPRI projiziert neben einer abnehmenden Produktion einen deutlich zunehmenden Verbrauch für 2016/17. Die Nettoimporte werden von FAPRI daher mit 4,0 Mill. t (3,7 Mill. t WZE) ebenfalls deutlich höher geschätzt als von OECD und FAO mit etwa 2,7 Mill. t (2,5 Mill. t WZE). Die Europäische Kommission projiziert in einer eigenen Studie (EUROPEAN COMMISSION, 2007) einen Abfall der Zuckerproduktion auf 13,4 Mill. t (WZE) für 2014/15, die damit nur geringfügig über dem angestrebten Niveau von 12,8 Mill. t liegt. Die projizierte Nachfrage liegt mit 18,6 Mill. t (entspricht 20,4 Mill. t RW) über den Schätzungen von OECD/FAO und FAPRI. Die Importe werden auf 4,4 Mill. t, (4,8 Mill. t RW) und die Exporte auf lediglich 0,3 Mill. t geschätzt, wodurch sich Nettoimporte in Höhe von 4,2 Mill. t (4,5 Mill. t RW) ergeben. Das verbleibende Defizit wird durch Bestandsauflösungen in Höhe 1,2 Mill. t (1,3 Mill. t RW) gedeckt.

Neben den Agrarmarktprojektionen von OECD/FAO und FAPRI wurden verschiedene Studien veröffentlicht, die zusätzlich zu den bereits beschlossenen Politikänderungen weitergehende Reformoptionen analysieren. BUREAU et al. (2007) simulieren mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell die Umsetzung eines möglichen Ergebnisses der WTO-Verhandlungen auf den Zuckermarkt der EU im Jahr 2015. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass eine Zollkürzung, die sie in Höhe von 60 % ansetzen, keine Auswirkungen auf das interne Preisniveau der EU haben

wird, von dem sie annehmen, dass es durch die vollständige Umsetzung der 2006-Reform der GMO sowie den Marktzugang für die AKP-Staaten und die LDC auf das Referenzpreisniveau von 404 €/t fällt. Nur die Abschaffung der Exportsubventionen, die weitere Quotenkürzungen nach sich zieht, hat demnach einen Einfluss auf den EU-Markt.

NOLTE (2008) untersucht den Zuckermarkt mit einem räumlichen Gleichgewichtsmodell und kommt zu anderen Ergebnissen. Nach vollständiger Implementierung der 2006-Reform ergibt sich im Jahr 2015/16 ein über dem Referenzpreisniveau liegender EU-Gleichgewichtspreis. Eine Zollkürzung im Rahmen eines WTO-Abkommens, die mit 70 % angesetzt wird, senkt den MFN-Zoll auf ein nicht mehr prohibitives Niveau und führt zu verstärkten Importen.

Studien, die eine vollständige Liberalisierung des Zuckermarktes weltweit simulieren, legen den Schluss nahe, dass die Weltzuckermärkte trotz vieler Reformschritte noch immer stark verzerrt sind. NOLTE (2008) beispielsweise simuliert einen Anstieg des Weltmarktpreises um 31 % als Ergebnis einer weltweiten Liberalisierung der Zuckermärkte. Unter diesem Szenario würde die Produktion in der EU-27 auf etwa 10 Mill. t (WZE) sinken. ELOBEID und BEGHIN (2006) simulieren mit 47 % einen noch stärkeren Weltmarktpreisanstieg als Folge einer weltweiten Liberalisierung in 2011/12. Anders als NOLTE (2008) beinhaltet ihr Referenzszenario jedoch nicht die Umsetzung der 2006-Reform der GMO. ELOBEID und BEGHIN simulieren für die EU-15 unter vollständiger Liberalisierung einen Produktionsrückgang von etwa 18 Mill. t (WZE, davon ca. 14,5 Mill. t Quotenzucker) im Referenzszenario auf etwa 8 Mill. t.

Neben den weltweiten Zuckermarktpolitiken ist zu erwarten, dass die zukünftige Nachfrage nach Bioethanol einen wesentlichen Einfluss auf die Zuckerproduktion haben wird. Zum einen hängt die Nachfrage von Bioethanol vom Rohölpreisniveau ab. Zum anderen vom Ausmaß der Subventionierung von Bioethanol im Verhältnis zu mineralölbasierten Kraftstoffen, denn gegenwärtig ist eine zu Weltmarktpreisrelationen wettbewerbsfähige Ethanolproduktion im Wesentlichen nur in Brasilien möglich (OECD, 2007). Ob das gegenwärtige Ausmaß der Subventionierung der Biokraftstoffnachfrage und -produktion in der EU und in anderen Industrieländern allerdings von Dauer ist, ist fragwürdig; insbesondere aufgrund der zunehmenden Evidenz bezüglich der negativen Umweltwirkungen und Auswirkungen auf die Ernährungssicherung (OECD, 2007), die vor allem aus der stark zunehmenden Flächennachfrage entstehen.

Neben der unsicheren politischen Förderung, lässt auch der heute noch sehr hohe Außenschutz für Bioethanol in der EU eine Fortsetzung des in den vergangenen Jahren beobachteten Anstiegs der EU-Bioethanolproduktion unwahrscheinlich erscheinen. Langfristig ist ein Abbau des Außenschutzes im Rahmen von multilateralen und bilateralen Verhandlungen zu erwarten. Ein Großteil der EU-Nachfrage nach Bioethanol würde dann durch Importe gedeckt.

Literatur

- BUREAU, J. C., A. GOHIN, L. GUNIDÉ und G. MILLET (2007): EU Reforms and Their Impacts. Beitrag für die Konferenz "Global Sugar Markets, Policies and Reform Options". IFPRI, MTID. 1. Juni, Washington, D.C.

- ELOBEID, A. und J. BEGHIN (2006): Multilateral Trade and Agricultural Policy Reforms in Sugar Markets. In: Journal of Agricultural Economics 57 (1): 23-48.
- EUROINVESTOR (2007): Homepage. In: <http://www.euroinvestor.co.uk>. 28. Dezember.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007): Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschafts-abkommen, oder der zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen, für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des pazifischen Ozeans (AKP) gehören. KOM(2007) 717. In: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2007/com2007_0717de01_01.pdf.
- EUROPÄISCHE UNION (2007): Zuckermarktreform: Kommission schlägt Verbesserung der Umstrukturierungsregelung für den Zuckersektor vor. Press Releases IP/07/617. In: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/617&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>. Brüssel, 7. Mai.
- EUROPEAN COMMISSION (2007): Prospects for Agricultural Markets and Income 2007-2014. In: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/index_en.htm. Juli.
- FAO (2007): Food Outlook November 2007. Rom.
- FAOSTAT (2005): Food Balance Sheets. In: <http://faostat.fao.org/faostat/form?collection=FBS&Domain=FBS&servlet=1&hasbulk=&version=ext&language=EN>, 27. August 2004.
- FAPRI (2007): U.S. and World Agricultural Outlook. Staff Report 07-FSR 1. Food and Agricultural Policy Research Institute. Iowa State University, University of Missouri-Columbia, Ames, Iowa.
- F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2007a): International Sugar and Sweetener Report 139 (34). Ratzeburg.
- (2007b): World Sugar Balances 1997/98 – 2006/07. Ratzeburg.
- (2007c): World Sugar Yearbook 2008. Ratzeburg.
- (2007d): World Sugar Balances 1998/99 – 2007/08. Ratzeburg.
- ISO (International Sugar Organization) (2007a): Sugaronline Prices Page. In: <http://www.sugaronline.com/prices.asp?contentType=Price>, 14. Dezember. London.
- (2007b): Quarterly Market Outlook. November 2007.
- (2007c): Sugaronline Bulk Freight Matrix. Wöchentlicher Bericht.
- (2007d): Monthly Market Report and Press Summary. Monatlicher Bericht.
- NOLTE, S. (2008): The Future of the World Sugar Market – A Spatial Price Equilibrium Analysis. Tagungsbeitrag auf dem 107. Seminar der EAAE „Modelling Agricultural and Rural Development Policies“ Sevilla, 30. Januar-1. Februar.
- NORDZUCKER (2007) Zwischenbericht Nordzucker AG: Geschäftsjahr 2007/08, 1. Halbjahr, 1. März bis 31. August. Oktober. Braunschweig.
- OECD (2007): Biofuels: Is the Cure Worse Than the Disease? Roundtable on Sustainable Development. 11.-12. September. Paris.
- OECD und FAO (2007a): OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016.
- (2007b): OECD-FAO Agricultural Outlook – Database. In: http://www.agri-outlook.org/document/8/0.3343.en_36774715_36775671_3696340_0_1_1_1_1.00.html. 30. Dezember.
- SAPP, M. (2007): Will Australia or Thailand Really Be Taking India to Court? Sugaronline Friday Editorial. 14. Dezember.
- USDA (2007): GAIN Report (verschiedene Ausgaben). Foreign Agricultural Service (FAS), Washington, D.C.

Kontaktautor:

STEPHAN NOLTE

Ghent University, Department of Agricultural Economics

Coupure Links 653, 9000 Gent, Belgien

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

E-Mail: Stephan.Nolte@UGent.be