SPEECH/04/257

Dr. Franz FISCHLER

Mitglied der Europäischen Kommission zuständig für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Fischerei

Die Zukunft der Zuckermarktordnung

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

NGG Zuckerkonferenz

Oberjosbach, den 19. Mai 2004

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Lassen Sei mich mit einem Dankeschön für die Einladung zu Ihrer wichtigen Konferenz beginnen.

Ich denke Sie haben den Zeitpunkt für Ihre Konferenz ideal gewählt:

1. Wir befinden uns mitten in einer intensiven Debatte, wie wir unsere europäische Zuckermarktordnung am besten zukunftstauglich machen.
2. Es ist genau 19 Tage her seit die Europäische Union einen Quantensprung gemacht und 10 neue Mitgliedstaaten integriert hat.
3. ist das internationale Umfeld in einem fundamentalen Wandel begriffen - man braucht nur die Stichworte WTO, Mercosur, EBA oder Südwestbalkan zu nennen.

Und Sie als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Zuckerbranche sind von diesen Entwicklungen genauso betroffen wie etwa die Rübenbauern oder die Unternehmer.

Sie können mir daher gerne glauben, dass ich mich massivst dafür einsetzen werde, dass es uns gelingt den bestmöglichen Weg in die Zukunft einzuschlagen.

Meine Damen und Herren!

Die Zuckermarktordnung ist bisher durch Beständigkeit, wenn nicht Starrheit geprägt, ein Attribut, dass möglicherweise nicht am besten geeignet ist, einer enorm dynamischen internationalen Entwicklung zu begegnen mit der wir heutzutage konfrontiert sind.

Basis ist eine in sich perfekte Marktordnung, die seit dem Jahr 1968, bis auf kleinere Anpassungen, nahezu unverändert geblieben ist. Dieses System, das auf nationalen Produktionsquoten und hohen internen Preisen beruht, hat jahrelang gut funktioniert und uns viele Vorteile gebracht: eine beständige, qualitativ hochwertige und autonome Zucker-versorgung, sowie stabile Preise für Rüben- und Zuckerproduzenten. Unsere Zuckermarktordnung ist so perfekt, dass manche sie mit dem Titel „Gesamtkunstwerk“ versehen haben.

Außerdem haben wir 19 AKP-Staaten – alle Entwicklungsländer – sowie Indien einen präferentiellen Zugang zu unserem Zuckermarkt gewährt. Gewiss, dieser Zugang gilt nur für begrenzte Mengen, aber er bietet den betroffenen Ländern äußerst günstige Konditionen.

Wir haben in der Uruguay Runde einen Kompromiss gefunden, der es uns erlaubt hat, die Zuckermarktordnung weitestgehend intakt zu lassen. Natürlich sind wir unseren Verpflichtungen aus der Runde nachgekommen. Das hat hier und da kleinere Anpassungen erfordert.

Aber wir haben in der Uruguay Runde und in den Jahren danach auch feststellen müssen, dass wir mit unserer Zuckermarktordnung an Grenzen stoßen. Der Druck wächst. Und er wächst von allen Seiten, intern und extern. Es macht keinen Sinn, davor die Augen zu schließen und den Kopf in den Sand zu stecken. Am 30. Juni 2006 läuft das derzeitige Quotenregime aus. Die Zeit ist reif, um über Veränderungen, ja über eine Neu-Gestaltung nachzudenken. Und hier gibt es ein fundamentales Problem: Wegen der Perfektion des „Gesamtkunstwerks“ Zuckermarktordnung und der Abgestimmtheit ihrer Elemente ist es sehr schwierig Eingriffe vorzunehmen. Man riskiert sehr rasch, dass das ganze kunstvolle Gebäude einstürzt, wie ein Kartenhaus.

Umso mehr ist exakte Planung und eine behutsame Vorgangsweise notwenig, wenn wir keinen unnötigen Schaden anrichten wollen.

Wieso also reformieren? Was sind die Herausforderungen? Da sind zunächst die **internen Anfechtungen**, denen das EU Zuckerregime ausgesetzt ist. Vor allem die hohen Zuckerpreise erregen die Gemüter der zuckerverarbeitenden Industrie und der Verbraucherorganisationen. Es wird allgemein angenommen, dass eine Reform des Sektors den Preis senken kann und wird. Wir sollen uns aber nicht täuschen: Auch wenn eine Reform diese kritischen Stimmen verklingen lassen würde, man darf die Auswirkungen einer Preisreduktion auf die Konsumenten nicht überschätzten. In Kaufkrafteinheiten entspricht der Zuckerpreis auf dem EU-Markt dem Durchschnittspreis der Industrieländer. Nur im Vergleich mit den Weltmarktpreisen ist unser Zucker zwei- bis dreimal so teuer. Außerdem werden 80 % des Zuckers, der in der EU konsumiert wird, in Form von gesüßten Produkten verzehrt, deren Zuckeranteil allerdings meist gering ist. Ihnen allen ist das Beispiel Coca-Cola bestens bekannt. Selbst bei dieser picksüßen Limonade machen die Kosten für den Zucker nur 2 % des Preises einer Dose aus.

Würde der Konsument also selbst bei reduzierten Zuckerpreisen, überhaupt einen Unterschied bemerken? Eher nicht. Eine Änderung des Zuckerregimes hätte eher einen symbolischen Effekt auf die Konsumentenpreise in der EU als einen großen realen Nutzen.

Aber in der Reformdebatte geht es nicht nur um Preissenkung für den Endverbraucher oder die Zucker verarbeitende Industrie. Es geht vorrangig um Fragen des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt, um das Funktionieren der Marktmechanismen. Und hier stellen sich in der Tat einige grundsätzliche Fragen:

Ist die Zuckermarktordnung in ihrer derzeitigen Form noch flexibel genug, um die Ziele der Agrarpolitik von heute zu erreichen? Schafft sie genügend Anreize für die Landwirte, auf Marktsignale zu reagieren? Erleichtert sie Anpassung, Neu-Orientierung und Umstrukturierung? Oder verhindert sie im Gegenteil die Verwirklichung dieser Ziele, weil sie zu rigide ist, den Landwirten und der Industrie zu enge Beschränkungen auferlegt und den gemeinsamen Markt in nationale Teilmärkte spaltet?

Vor dem Hintergrund der jüngsten Reformen der gemeinsamen Agrarpolitik stellen sich diese Fragen deutlicher denn je. Im vergangenen Jahr wurde mit den Entscheidungen zur Entkopplung ein definitiver Schritt zur Marktorientierung getan. Ich bin überzeugt, dass er im Interesse unserer Landwirte liegt. Mit der Entscheidung der Agrarminister vom April dieses Jahres wurden die Reformprinzipien auch auf die Mittelmeerprodukte Oliven Öl, Tabak und Baumwolle sowie Hopfen ausgeweitet. Damit sind praktisch alle Bereiche – ausgenommen der Zucker – auf mehr Wettbewerb und Marktorientierung ausgerichtet.

Riskieren wir angesichts dieser Entwicklung nicht, dass wir bald auf der einen Seite eine gemeinsame Agrarpolitik und auf der anderen Seite eine Zuckermarktordnung haben?

Seien wir uns über eines im Klaren: der agrarpolitische und noch mehr der internationale Trend gehen weg von der Preisstützung auf künstlich hohem Niveau. Fördermaβnahmen müssen, um in Zukunft akzeptiert zu werden, so wenig markt- und handelsverzerrend sein wie möglich. Das gilt nicht nur für Europa. Das gilt weltweit. Eine Zuckermarktordnung, die diese Tatsachen ignoriert, wird der zunehmenden internationalen Kritik nicht standhalten. Ist das unser Interesse? Ist das im Interesse unserer Landwirtschaft?

Damit komme ich zu den **externen Anfechtungen**: Die EU ist ein maßgeblicher Akteur auf dem Weltzuckermarkt. Sie stellt 13 % der Erzeugung, 12 % des Verbrauchs, 15% aller Ausfuhren und 5 % aller Einfuhren. Was den Export betrifft, hat die EU noch immer eine Spitzenstellung. Allerdings hat uns Brasilien seit 1996 vom Spitzenplatz verdrängt und wir liegen damit nur noch an zweiter Stelle. Unser Anteil der Nettoexporte ist auf dem Weltzuckermarkt in den letzten Jahren von 18,5 auf 15,8 % gesunken, während Brasilien seinen Export im gleichen Zeitraum von 7,1% auf enorme 34,9% steigern konnte. Was die Einfuhren angeht, liegen wir mit 1,8 Millionen Tonnen nach Russland und Indonesien auf Platz 3.

Dennoch steigt der internationale Druck vor allem auf den europäischen Zuckermarkt und unsere Zuckerpolitik. Zusätzlich zu den Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde, die bereits zu einer Reduktion unserer Exporterstattungen und Exportmengen geführt haben, werden auch die DOHA-Verhandlungen neue Herausforderungen für unseren Zuckersektor bringen.

1. Die weitere unvermeidliche Reduktion der Schutzzölle wird den Zugang auf den EU-Markt erleichtern und könnte sehr wohl den Wettbewerbsdruck auf dem Binnenmarkt so weit in die Höhe treiben, dass wir ihn nicht aushalten können.
2. Die Verringerung bzw. eventuelle langfristige Abschaffung der Exporterstattungen, die die EU im Fall des Mitziehens der anderen Staaten in Erwägung zieht, wird unsere Exportmöglichkeiten reduzieren.

Darüber hinaus ist noch die Entscheidung des **WTO- Schiedsgerichts** ausständig. Sie wissen, dass sich Australien, Brasilien und Thailand im Jahr 2002 zusammengeschlossen haben, um das Exportsystem der EU anzugreifen. Konkret geht es zum einen um den Vorwurf, dass der Export von C-Zucker durch die hohen Preise für Quotenzucker querfinanziert ist, zum anderen werden die Exporterstattungen für den Re-export von 1,6 Millionen Tonnen Präferenzzucker aus den AKP-Ländern und Indien als nicht konform mit den Reduktionsverpflichtungen der EU angesehen. Für Ende Juli ist ein erster Zwischenbericht der WTO zu erwarten. Ende September sollte dann ein Endergebnis vorliegen. Sollten wir das Panel und sei es nur in einem der beiden Punkte verlieren, würde dies einschneidende Veränderungen unseres Zuckerregimes nach sich ziehen.

Dazu kommen aber noch eine Reihe anderer internationaler Herausforderungen: Im Zuge des **„alles außer Waffen"-Abkommens (EBA)** haben wir den 49 ärmsten Ländern der Welt bis 2009 den freien Zugang zu unserem Zuckermarkt versprochen. Ab 2006 werden die Handelsbarrieren kontinuierlich abgebaut. Ab 2007, dem Zeitpunkt also, zu dem die Tarife um die Hälfte reduziert sein werden, werden aller Wahrscheinlichkeit nach die Importe exponentiell ansteigen. Langfristig müsste man, wenn die gegenwärtigen Preise bleiben, mit Importen in der Höhe von 2,5 Millionen Tonnen rechnen, vielleicht sogar noch mehr.

Weil nun die LCD´s fürchten, dass wir auf diesen Importboom mit einer drastischen Preissenkung reagieren könnten, schlagen sie selber eine Quotenregelung über eine längere Übergangsperiode vor. Ihr Bestreben ist, in diesem Übergangszeitraum 1,62 Millionen Tonnen, dafür aber zu sehr einträglichen Abnahmepreisen, in die EU zu exportieren, und die Profite für Investitionen in die Zuckerindustrie zu nützen, um dann wollen sie in ein quotenfreies System überwechseln.

Es ist zu früh, um vorherzusehen wie die Kommission und die Mitgliedsstaaten, auf dieses Anliegen reagieren werden, dies wird letztendlich auch vom konkreten Reformvorschlag abhängen. Ich möchte aber klarstellen, dass die EBA Initiative keine Preisgarantien für Zuckerimporte aus diesen Ländern vorsieht.

Weiters haben wir das Assoziations-Abkommen mit dem **„Westlichen Balkan“** abgeschlossen. Diesen Ländern wurde im Zuge dieser Übereinkunft ebenfalls der freie Zugang für Zucker zum Gemeinschaftsmarkt gewährt. D.h. sie können ihre gesamte Produktionskapazität, die auf rund 900 000 Tonnen geschätzt wird, in die EU exportieren.

So wichtig und richtig all diese Zugeständnisse aus gesamtpolitischer Sicht auch sein mögen, sie werden gigantische Auswirkungen auf den Zuckermarkt der EU haben. Anpassungen unserer Politik sind deshalb unvermeidlich. Es wird da nicht reichen, im bestehenden System einfach hier und da die Mengenschrauben fester anzuziehen! Wir prüfen das selbstverständlich, aber um ehrlich zu sein: Ich bin mir sicher, es reicht nicht.

Meine Damen und Herren!

Bis dato hat sich die Kommission noch für keinen konkreten Reformvorschlag entschieden. Sie hat aber im September letzten Jahres dem Rat und dem Europäischen Parlament ein Arbeitspapier auf Basis einer Studie vorgelegt, dass 3 mögliche Vorgangsweisen - „Status quo“, „Preissenkung“ und „volle Liberalisierung“ - beschreibt. Es handelt sich dabei - wenn Sie so wollen – um 3 Denkrichtungen, mit denen wir vor allem die Diskussion anstoßen wollen. Die 3 Optionen bedeuten aber nicht, dass wir für andere bessere Konzepte nicht zu haben sind, oder, dass es bei dem Vorschlag, an dem wir intensiv arbeiten, nur mehr darum ginge, eine dieser 3 Optionen auszuwählen.

Was sind die 3 Optionen:

Die als „**Status quo“** bezeichnete Option hält an den hohen Preisen fest, die Anpassungen werden über Quotenreduktionen vorgenommen, um den neuen Rahmenbedingungen der internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Die zweite Option firmiert unter dem Titel „**Preissenkung“** und verfolgt das Ziel, durch Importe und Ausschleifen der Quoten ein neues Marktgleichgewicht herzustellen. Diese Variante, die von einem geschrumpften, aber dann wettbewerbsfähigeren Zuckersektor ausgeht, verfolgt eine Absenkung der Preisstützung, und zwar solange, bis die internen Marktpreise das Preisniveau des importierten Zuckers erreicht haben. Der Preis – so schätzt man – würde sich bei ca. 400 bis 450 €/ t stabilisieren und zu einem Gleichgewicht in einem Markt ohne Quoten, Überschüsse und Defizite führen. Der Markt wäre dann teilweise durch europäischen Zucker, teilweise durch Präferenzzucker und zum Teil durch Isoglucose abgedeckt. Die Rübenbauern müssten jedoch in diesem Modell Ausgleichszahlungen erhalten, um größere Einkommensverluste zu vermeiden. Durch die Preissenkung wäre der europäische Markt zwar weniger attraktiv, für ein System präferenzieller Einfuhren könnte jedoch aufrecht bleiben.

Die Option **„Liberalisierung“** wiederum würde auf jegliche gelenkte Regulierung, sei es die Produktion, seien es die Preise oder der Handel verzichten. Europa ist aber bei weitem nicht soweit, gänzlich auf Tarife und Quoten verzichten zu können.

Meine Damen und Herren!

Wie gesagt handelt es sich bei diesen 3 Optionen um theoretische Vorschläge, keiner davon ist bereits eine Lösung. Nur über eines, müssen wir uns auch klar sein: Die pure Aufrechterhaltung des Status quo scheidet aus. Eine Kürzung der EU-Produktion und wahrscheinlich auch der Preise scheint mir unvermeidbar, wenn wir dem Wettbewerbsdruck, der in den nächsten Jahren auf uns zukommen wird, standhalten wollen.

Genauso ist die totale Liberalisierung keine wirkliche Option. Die EU-Produktion würde voraussichtlich um mehr als die Hälfte reduziert werden, womit Europa unweigerlich vom größten Zuckerproduzenten Brasilien abhängig werden würde. Das gibt zu denken. Vor allem vom Standpunkt unserer Versorgungssicherheit wäre das nicht sehr ratsam. Außerdem würden die Preisschwankungen am freien Zuckerweltmarkt die Investitionssicherheit, die die Zuckerindustrie braucht, stark beeinträchtigen.

Und noch eines sollte man nicht übersehen: Eine Liberalisierung hätte auch starke Auswirkungen auf die armen Länder. Die Einstellung aller Unterstützungen und Schutzmechanismen würde die Präferenzimporte, von denen die Entwicklungsländer derzeit profitieren, mit einem Mal zu Nichte machen. Sie hätten auf der einen Seite Konkurrenz von Ländern, die zu wesentlich günstigeren Preisen produzieren können und zum anderen von jenen, die wesentlich bessere Exportstrukturen aufweisen. Das ist eine Tatsache, die auch mancher NGO zu denken geben sollte, die unter dem Titel Entwicklungshilfe nach einer Liberalisierung des Zuckermarktes ruft.

Auch dieser Aspekt verdeutlicht noch einmal mehr: Welchen Weg wir auch immer einschlagen, Europa hat eine große Verantwortung zu tragen und die gewählte Option muss reiflich überdacht und abgewogen werden.

Wie immer man es jedoch dreht und wendet, es gibt unter den drei Vorschlägen keinen, der keine Reduktion der Zuckerproduktion in Europa nach sich ziehen würde. Wir müssen uns daher, besser heute als morgen, mit dieser Realität abfinden.

Und wir sollten uns auch nicht täuschen. Der **Rationalisierungstrend** und der Abbau von Arbeitsplätzen im Zuckersektor würde auch ohne Reform weiter voranschreiten. Diese Entwicklung ist die Folge unserer gesteigerten Produktivität in der Rübenproduktion wie auch in der Verarbeitung.

Hier einige Beispiele zur Veranschaulichung:

1968/69 lag die Zahl der Zuckerfabriken bei 374, 1990 bei 240 und 2001 waren es nur noch 135. Ähnlich der Trend bei den Arbeitskräften: In den zehn Jahren von 1992/93 bis 2001/2 ist ihre Zahl von 37.161 auf 20.559 zurückgegangen. Und für die Zukunft schauen die Prognosen auch nicht gerade rosig aus. Selbst wenn das Zuckerregime gleich bliebe, wird geschätzt, dass es bis zum Jahre 2012 in der Zuckerindustrie **um** 15.000 Arbeitsplätze weniger gebe wird, was einem Verlust von mehr als 75% entspricht.

Der Hauptgrund dafür ist, dass sich die **Produktivität** genau gegenteilig entwickelt: Während die Rübenbauern der EU-15 1991/92 auf einer Fläche von rund 2 Millionen Hektar 7,49 t/ha produziert haben, waren es 2003/2004 auf einer Fläche von nur 1,7 Millionen Hektar immerhin 8,67 t/ha. Auch das Beispiel SÜDZUCKER ist sehr anschaulich. Gab es 1990/91 pro 1000 Tonnen erzeugtem Zucker 1,5 Beschäftigte, waren es 2002/2003 nur noch 0,9.

Die Produktivitätskurve steigt also kontinuierlich an, was andererseits aber wichtig ist, damit unsere Industrie die kommenden Herausforderungen auch bewältigen kann.

Meine Damen und Herren!

Auch wenn kein Weg daran vorbei führt, dass die kontinuierliche Rationalisierung in der Zuckerindustrie einen weiteren Verlust von Arbeitsplätzen bedeutet, so werden zumindest die verbleibenden Arbeitsplätze qualitativ hochwertiger und besser bezahlt sein. Ähnliches gilt für die landwirtschaftlichen Arbeitsplätze: Die Bauern können in jedem Fall auf alternative Anbaupflanzen ausweichen und dadurch zumindest die Auswirkungen auf den landwirtschaftlichen Arbeitsmarkt abfedern.

Die Notwendigkeit von Ausgleichszahlungen für die Landwirte, um ihre Einkommensverluste abzufedern und die Frage von Restrukturierungs- oder Umbauhilfen für die Industrie, wird schließlich in hohem Maße vom endgültigen Reform-Vorschlag abhängen.

Meine Damen und Herren!

Ich hoffe, ich habe mit meiner Rede wenigstens eines erreicht. Und zwar, dass jedem hier im Raum klar geworden ist, dass unser System zusammenbricht, wenn wir nichts unternehmen. Unsere Preise sind nicht konkurrenzfähig und ohne Reform haben wir keine Chance. Wie brauchen innereuropäisch einen intensiven Dialog über den richtigen Weg, den es einzuschlagen gilt, denn die weniger wettbewerbsfähigen Länder in Europa wollen am Quotensystem festhalten, während andere für die Liberalisierung votieren. Und eine dritte Gruppe hält es in Hinblick auf die Ungewissheit in den internationalen Entwicklungen für verfrüht, die Fundamente eines neuen Zuckerregimes festzulegen.

Ich bin nicht dieser Meinung, im Gegenteil: Im Hinblick auf die teuren und notwendigen Langzeitinvestitionen im Zuckersektor, verursacht jede Verzögerung einen Schaden für die Akteure. Eine zeitgerechte Entscheidung würde den Bauern, der Industrie und den Handelspartnern zumindest eine Langzeitplanung ermöglichen. Um daher die Dinge voran zu bringen, beabsichtigen wir noch heuer im Juli einen konkreten Reformvorschlag zu unterbreiten. Bis dahin wird die Kommission intensivst daran arbeiten, weitere Parameter zu prüfen und in unsere Überlegungen einzubringen.

Jedenfalls bin ich davon überzeugt, dass es in der Welt Platz für einen europäischen Zuckersektor gibt und geben muss. Jetzt gilt es vordringlich zu überlegen, wie wir unsere Position verteidigen und wie wir unseren Zuckerproduzenten und –verarbeitern eine profitable Zukunft schaffen können. Wenn wir das alles erreichen wollen, müssen wir akzeptieren, dass auch Opfer zu bringen sind.

Es steht außer Zweifel, dass es tiefgreifende Veränderungen geben wird, aber seien Sie versichert, dass meine Antwort so ausfallen wird, dass sich eine faire und zukunftsträchtige Lösung ergibt.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und lade Sie nun ein, alle Pros und Cons der Zuckerreform, mit mir zu diskutieren.