

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Adler, Dr. R. Werner Schuster,  
Ingrid Becker-Inglau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD  
— Drucksache 12/5585 —**

### **Auswirkungen einer neuen EG-Zuckermarktordnung auf Entwicklungsländer**

Die derzeit geltende EG-Zuckermarktordnung läuft am 30. Juni 1993 aus. Die ursprünglich vorgesehene Reform der Zuckermarktregelungen wurde per Agrarministerratsbeschluß auf das nächste Jahr verschoben, weil der immer noch ausstehende Abschluß der GATT-Verhandlungen abgewartet werden soll.

Im Vorfeld der geplanten Zuckermarkt-Reform ist darauf zu achten, daß nicht nur die Interessen der EG-Rübenzeuger und der EG-Zuckerindustrie Berücksichtigung finden. Auch die Zuckererzeugung in den Entwicklungsländern, vor allem in den AKP-Staaten, wird durch die Ergebnisse der GATT-Verhandlungen und der dann geplanten Zuckermarkt-Reform erheblich beeinflußt werden.

Insbesondere die im Zuckerprotokoll vertraglich vereinbarte Lieferung von 1,3 Mio. Tonnen AKP-Zucker zu EG-Binnenmarktpreisen wird bei einer voraussehbaren Preissenkung zu einem Einkommensverlust der AKP-Erzeuger führen. Enorme wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten in den betroffenen Ländern, die in hohem Maße vom Zuckerexport abhängig sind, wären die Folge.

Auch die Tatsache, daß die EG sich in der Vergangenheit zum weltweit größten Zuckerexporteur entwickelt hat, und so mit dazu beitrug, die Weltmarktpreise auf ein extrem niedriges Niveau zu drücken, muß im Rahmen einer neuen EG-Zuckerpolitik überdacht werden.

Nicht die derzeit geltende EG-Zuckermarktordnung läuft am 30. Juni 1994 aus, sondern nur deren Produktionsquoten- und Finanzierungsregelung. Gewisse Anpassungen dieser Regelung werden voraussichtlich als Folge eines Abschlusses der laufenden GATT-Verhandlungen erforderlich sein.

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 13. Oktober 1993 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Nicht die EG, sondern Kuba ist der größte Zuckerexporteur der Welt, es folgen die EG, Australien und Thailand.

1. Wie hat sich der Selbstversorgungsgrad für Zucker (EG/Deutschland) in den letzten zehn Jahren entwickelt, und in welchem Umfang (EG/Deutschland) ist Zucker (einschließlich Verarbeitungsprodukte) in Drittstaaten exportiert worden?

Der Selbstversorgungsgrad für Zucker und der Zuckerexport in Drittländer (einschließlich Zucker in Verarbeitungserzeugnissen) hat sich in den letzten zehn Jahren in der EG und in Deutschland wie folgt entwickelt (in Weißzuckerwert):

Wirtschafts- jahr (Juli/Juni)	Selbstversorgungsgrad %		Ausfuhr in Drittländer 1 000 t	
	EG	D	EG	D
1982/83	139,0	147,3	4 965	932
1983/84	119,2	119,9	4 473	756
1984/85	124,4	131,9	3 927	686
1985/86	126,9	139,6	4 634	832
1986/87	127,2	147,5	4 701	1 130
1987/88	123,7	121,8	5 280	862
1988/89	129,2	131,9	5 620	1 231
1989/90	128,1	140,6	5 211	1 132
1990/91 <sup>1)</sup>	133,7	151,2	5 681	1 528
1991/92	122,6	129,4	4 980	1 160
10-Jahres- Durchschnitt: 1982/83–1991/92	127,4	136,1	4 947	1 025

<sup>1)</sup> Ab WJ 1990/91: Gebietsstand ab dem 3. Oktober 1990.

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften

2. Welche Haushaltskosten verursacht die derzeit gültige EG-Zuckermarktordnung insbesondere durch den Export von zur Zeit rund 5,6 Mio. Tonnen Zucker?

Die Haushaltskosten der EG für den Zuckermarkt betrugen in den letzten Jahren:

Jahre	Haushaltsausgaben für die GMO-Zucker				Einnahmen aus Ausgaben der Zuckerwirtschaft		Effektive Haushaltskosten	
	insgesamt		davon: Ausfuhrerstattungen					
	Mio. ECU	Mio. DM	Mio. ECU	Mio. DM	Mio. ECU	Mio. DM	Mio. ECU	Mio. DM
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1–5)	(2–6)
1990	1 388	2 848	926	1 900	911	1 869	477	979
1991	1 815	3 722	1 251	2 566	1 142	2 342	673	1 380
1992	1 937	3 913	1 306	2 639	1 002	2 024	935	1 889
1993 Schät- zung	2 088	4 030	1 380	2 663	1 228	2 370	860	1 660

In den in der Tabelle aufgeführten effektiven Haushaltskosten sind die Ausgaben für solche Exporte enthalten, die durch die Einfuhren aufgrund des AKP-Abkommens und der Portugalversorgung bedingt sind und deren Kosten daher der EG-Zuckermarktordnung eigentlich nicht angelastet werden dürfen. Diese Ausgaben belaufen sich für die vergangenen drei Jahre auf:

	Mio. ECU	(Mio. DM)
1990	440	( 903)
1991	599	(1 228)
1992	603	(1 218)

3. Welcher Anteil der EG-Zuckerexporte an Drittländer geht in Entwicklungsländer, und welche Entwicklungsländer importieren EG-Zucker?

Aus welchen Ländern deckten die EG-Zucker importierenden Entwicklungsländer vorher ihren Zuckerbedarf?

Die EG-Zuckerexporte in Drittländer und der auf Entwicklungsländer entfallende Anteil ergeben sich aus der folgenden Aufstellung für die Jahre 1990 bis 1992. Zusätzlich sind die zehn wichtigsten EG-Zuckerimporteure der Entwicklungsländer aufgeführt. Von der Aufzählung aller EG-Zucker importierenden Entwicklungsländer ist abgesehen worden, da viele Entwicklungsländer nur sehr geringe Zuckermengen aus der EG einführen.

*EG-Zuckerexport in Drittländer*  
1990 bis 1992  
in Weißzuckerwert

	1990		1991		1992	
	1 000 t	Anteil an Drittl.	1 000 t	Anteil an Drittl.	1 000 t	Anteil an Drittl.
Drittländer	5 034,6	100,0 %	4 573,3	100,0 %	4 696,2	100,0 %
darunter nach: Entwicklungsländern	4 027,0	80,0 %	3 687,4	80,6 %	2 828,1	60,2 %
darunter folgende Entwicklungsländer	2 486,2	Anteil an EL 61,7 %	2 385,3	Anteil an EL 64,7 %	1 658,7	Anteil an EL 58,7 %
Algerien	482,1	12,0 %	721,0	19,6 %	323,2	11,4 %
Ägypten	152,8	3,8 %	189,6	5,1 %	94,7	3,3 %
Nigeria	237,6	5,9 %	141,6	3,8 %	139,7	4,9 %
Libanon	102,2	2,5 %	144,4	3,9 %	89,0	3,1 %
Syrien	160,1	4,0 %	190,8	5,2 %	219,3	7,8 %
Irak	203,2	5,0 %	2,4	0,1 %	124,5	4,4 %
Iran	378,7	9,4 %	415,3	11,3 %	182,2	6,4 %
Jordanien	292,4	7,3 %	46,0	1,2 %	59,2	2,1 %
Saudi-Arabien	226,0	5,6 %	271,7	7,4 %	172,4	6,1 %
Verein. Arab. Emirate	251,1	6,2 %	262,5	7,1 %	254,4	9,0 %

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften

Aus welchen Ländern die EG-Zucker importierenden Entwicklungsländer vor der Geltung der EG-Zuckermarktordnung ihren Zuckerbedarf deckten, ist der Bundesregierung nicht bekannt. Die dafür erforderlichen Informationen könnte möglicherweise die Internationale Zuckerorganisation beschaffen, allerdings erst nach arbeits- und zeitaufwendiger Auswertung einschlägigen Zahlenmaterials.

4. Wäre eine Ausdehnung des Süd-Südhandels bzw. zukünftig auch des Ost-Südhandels zur wirtschaftlichen Stabilisierung der erwähnten Regionen sinnvoll?

Wenn ja, wie unterstützt die Bundesregierung dieses Ziel?

Eine Ausdehnung des Handelsaustauschs zwischen Wirtschaftsgebieten ist aus ökonomischen und politischen Gründen immer wünschenswert. Dies gilt auch für den Süd-Südhandel und den Ost-Südhandel. Er leistet einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung, wenn Waren erzeugt werden, die nach Art, Qualität und Preis attraktiv und konkurrenzfähig sind, für die kaufkräftige Nachfrage mit Devisen vorhanden ist und für deren Lieferung ein ausgebautes Verkehrssystem besteht. Diese Voraussetzungen sind beim Süd-Südhandel und Ost-Südhandel noch in der Entwicklung begriffen. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Bundesregierung mit den Entwicklungsländern ist darauf ausgerichtet, die genannten Rahmenbedingungen zu schaffen bzw. zu verbessern. Zu Osteuropa ist darauf hinzuweisen, daß die Eigenversorgung mit Zucker mittelfristig ansteigen und langfristig dort sogar Überschüsse für den Export anfallen dürften.

5. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen dem anhaltend niedrigen Weltmarktpreis für Zucker und der EG-Zuckerexportpolitik, und wie bewertet sie diese aus entwicklungspolitischer Sicht?

Die EG-Zuckerexportpolitik geht davon aus, daß am Weltmarkt ein erheblicher Bedarf an Weißzucker besteht, zu dessen Deckung die EG als leistungsfähiger Zuckererzeuger und größter Weißzuckerexporteur der Welt beiträgt. Die EG bemüht sich, die Höhe ihrer Exporterstattungen an den jeweiligen Weltmarktpreisen zu orientieren und mit ihrer Exporterstattungs politik somit lediglich auf den niedrigen Weltmarktpreis für Zucker zu reagieren. Dies hat auch eine tendenzielle Stabilisierung des Weltmarktpreises für Zucker zur Folge.

Eine einseitige Einschränkung der EG-Zuckerexportpolitik verspricht keine grundlegenden Absatzvorteile für die Zucker erzeugenden Entwicklungsländer, solange statt dessen andere Industrieländer ihre Weißzuckerexporte erhöhen könnten. Notwendig sind vielmehr globale Vereinbarungen zur Verbesserung des Welthandels, insbesondere zum Abbau der Ausfuhrsubventionen, wie sie die laufenden GATT-Verhandlungen anstreben. Hiervon sind deutliche Preissteigerungen auf dem Weltzuckermarkt zu

erwarten. Diese würden Entwicklungsländern mit Produktionspotential umfassendere Absatzchancen am Weltmarkt eröffnen.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist allerdings auch zu bedenken, daß mehr Entwicklungsländer bei Zucker Einfuhrbedarf als Ausfuhrmöglichkeiten haben und damit Nutznießer niedriger Weltmarktpreise sind.

6. Sieht die Bundesregierung in Zusammenhang mit den Fragen 4 und 5 die Notwendigkeit, die EG-Zuckererzeugung dem EG-Eigenbedarf anzupassen und beispielsweise die geltende C-Zucker-Regelung abzuschaffen, und welche Auswirkungen hätte dies für die europäischen Rübenzeuger?

Die EG ist ein leistungsfähiger Weißzuckererzeuger mit traditionellen Exportinteressen. Bei dieser Sach- und Interessenlage kann für die EG eine Verringerung ihrer Erzeugung nicht einseitig, sondern nur global im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungen in Betracht kommen.

Die C-Zuckerregelung besteht darin, daß C-Zucker, das heißt jeder über die Produktionsquote hinaus erzeugte Zucker, nicht auf dem EG-Markt abgesetzt werden darf, sondern ausgeführt werden muß, und zwar ohne Ausfuhrförderung. Die Abschaffung dieser Regelung würde ein Produktions- und Ausfuhrverbot für C-Zucker bedeuten, das den ordnungspolitischen Vorstellungen der Bundesregierung widerspricht.

Eine Anpassung der EG-Zuckererzeugung an den EG-Eigenbedarf hätte Erlösminderungen der EG-Rübenzeuger von insgesamt ca. 1 Mrd. DM jährlich zur Folge, die kaum ausgeglichen werden könnten, da gleichwertige Anbaualternativen nicht zur Verfügung stehen.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die im Sonderbericht zur EG-Zuckermarktordnung (Nr. 4/91) des EG-Rechnungshofes vertretene Auffassung hinsichtlich
- der Spekulationsmöglichkeiten mit C-Zucker (Übertragungsmechanismus, Lagerkostenausgleich),
  - der Abwicklung des Zuckerprotokolls (AKP-Staaten) im Rahmen des EAGFL,
  - der EG-Haltung, einem Internationalen Zuckerabkommen mit wirtschaftlichen Bestimmungen nicht beizutreten, weil die ihr angebotene Ausfuhrquote nicht ausreichen würde, weiterhin hohe Mengen C-Zucker auf dem Weltmarkt absetzen zu können,
  - des Preisdämpfungseffektes aufgrund der EG-Zuckerausfuhren auf dem Weltmarkt,
  - der durch das Marktordnungssystem entstehenden Kosten für den Gemeinschaftshaushalt?
- Eine Einschränkung der Teilnahme des C-Zuckers an der Übertragungsmöglichkeit und am Lagerkostenausgleich ist 1990 von der EG-Kommission vorgeschlagen worden, hat aber im Rat keine Mehrheit gefunden. Die Zweckmäßigkeit einer derartigen Einschränkung bleibt umstritten.

- Die Bundesregierung unterstützt die Auffassung des Europäischen Rechnungshofes, daß die durch AKP-Zucker veranlaßten Haushaltsausgaben nicht zu den Kosten der EG-Zuckermarktordnung gehören. Wo sie haushaltsmäßig zu veranschlagen sind, bedarf noch der Prüfung.
- Die EG ist dem Internationalen Zuckerübereinkommen von 1977 deshalb nicht beigetreten, weil sie dessen wirtschaftliche Bestimmungen, nämlich das Exportquoten- und Lagerhaltungskonzept, nur durch eine radikale Änderung der EG-Zuckermarktordnung hätte umsetzen können. Dies war auch nach Auffassung der Bundesregierung nicht akzeptabel. Im übrigen haben sich nach Einschätzung der Bundesregierung internationale Warenabkommen mit wirtschaftlichen Bestimmungen zur längerfristigen Preis- und Mengenstabilisierung nicht bewährt.
- Hinsichtlich des Preisdämpfungseffektes der EG-Zuckerausfuhren wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.
- Wie bereits die Antwort auf die Frage 2 zeigt, ergeben sich nach Auffassung der Bundesregierung die effektiven Haushaltskosten der EG-Zuckermarktordnung erst nach Abzug der durch Produktionsabgaben finanzierten Aufwendungen. Davon sind dann noch die Ausgaben abzuziehen, die durch die AKP-Zuckereinfuhren und die Portugalversorgung veranlaßt werden. Somit betragen die eigentlichen Kosten für den Gemeinschaftshaushalt lediglich durchschnittlich 150 Mio. ECU jährlich.

8. Welche Auswirkungen wird der GATT-Agrarkompromiß (Abbau der internen Preisstützung, Reduzierung der Agrarexporte und Abbau des Außenschutzes) voraussichtlich auf den EG-Zuckersektor und auf die deutschen Rübenherzeuger haben?

Nach Einschätzung der EG-Kommission, der sich die Bundesregierung anschließt, ist der Zuckersektor beim GATT-Agrarkompromiß voraussichtlich nur von der Reduzierung der subventionierten Agrarexporte betroffen. Für die Rübenherzeuger dürften Produktionseinschränkungen und könnten auch Preissenkungen die Folge sein. Das Ausmaß der Auswirkungen wird insbesondere von der künftigen Entwicklung des Zuckerverbrauchs in der EG abhängen, denn dessen weiterer Anstieg würde den Quoten-zuckerexport bereits von sich aus verringern.

Durch etwaige Produktionseinschränkungen und Preissenkungen bedingte Einkommensverluste sind nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich durch Ausgleichszahlungen aus dem EG-Haushalt zu kompensieren.

9. Wird es im Rahmen der Reform der EG-Zuckermarktordnung zu einer Veränderung des Zuckerprotokolls (AKP-Staaten) kommen, und tritt die Bundesregierung im Falle von Zuckerpreissenkungen dafür ein, daß nicht nur die EG-Rübenherzeuger einen Einkommensausgleich erhalten, sondern auch die AKP-Erzeuger im Umfang der mit der EG vertraglich festgelegten Liefermenge (1,3 Mio. t)?

In welchem Umfang es zu einer Reform der EG-Zuckermarktordnung kommt, läßt sich augenblicklich noch nicht absehen. Zur Zeit beginnen auch Verhandlungen zwischen der EG und den AKP-Ländern über eine Revision des Lomé-IV-Abkommens. Daher sind Aussagen über eine Veränderung des Zuckerprotokolls ebenfalls verfrüht. Sollte es zu einer Senkung der EG-Produktionsquote kommen, wird eine entsprechende Senkung der Liefermengen von AKP-Zucker zu prüfen sein. Hierzu bedarf es jedoch einer vorherigen Kündigung des Zuckerprotokolls oder einer Abänderung des Protokolls mit der Bereitschaft der AKP-Länder, über eine Senkung der Liefermengen und eine Aufhebung der Preisgarantie zu verhandeln. Allerdings könnte es hierbei zu Ausgleichsforderungen kommen. Die Bundesregierung ist zu einer Kündigung des Zuckerprotokolls bereit. Diese Kündigung erfordert jedoch eine Zustimmung aller EG-Mitgliedstaaten.

In diesem Zusammenhang ist auch von Bedeutung, daß die EWG und die AKP-Staaten in einer gemeinsamen Erklärung im Anhang zum Lomé-IV-Abkommen (Anhang XXVII) anerkennen, daß die Bestimmungen des Abkommens hinsichtlich des Zugangs landwirtschaftlicher Erzeugnisse möglicherweise geändert werden müssen, um den Ergebnissen der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen des GATT Rechnung zu tragen.

Zu einer Gleichbehandlung der AKP-Erzeuger beim Einkommensausgleich für Zuckerpreissenkungen mit den EG-Rübenerzeugern sieht die Bundesregierung keine Veranlassung. Derartige Ausgleichszahlungen sind Bestandteil der EG-Agrarpolitik, die sich auf die Landwirtschaft in der EG beschränkt.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die portugiesische Einfuhr von präferenziertem AKP-Zucker in Höhe von 75 000 Tonnen jährlich, und wird an dieser Regelung im Zuge der EG-Zuckermarkt-Neuordnung festgehalten?

Die Drittlandseinfuhr von Rohrzucker im Weißzuckerwert von 75 000 t zu Präferenzbedingungen ist Portugal im Beitrittsvertrag zugestanden worden. Die Bundesregierung wird die Fortsetzung dieser Regelung im Zusammenhang mit der künftigen Rohrzuckerversorgung Portugals zu gegebener Zeit zu prüfen haben.

11. Welche Interessen und Positionen (Quotenausgestaltung, Festlegung der Preise, AKP-Zucker etc.) wird die Bundesregierung bei den anstehenden Verhandlungen zur Reform des EG-Zuckermarktes vertreten?

Da nach Auffassung der Bundesregierung sich die EG-Zuckermarktordnung mit ihrem Produktionsquoten- und Selbstfinanzierungssystem im Prinzip bewährt hat, tritt sie grundsätzlich für deren Verlängerung ein. Sich bereits vor dem angekündigten Vorschlag der EG-Kommission zu Einzelheiten über Interessen und Positionen zu äußern, hält die Bundesregierung aus verhandlungspolitischen Gründen nicht für zweckmäßig. Anlaß für Quo-

ten- oder Preissenkungen vor Abschluß der GATT-Verhandlungen besteht allerdings nicht.

12. Welche Maßnahmen hat die EG in der Vergangenheit unternommen, um die horizontale und vertikale Diversifizierung in den vom Rohzucker-Export besonders abhängigen AKP-Staaten voranzubringen, und wie unterstützt die Bundesregierung dieses Ziel?

Das AKP-EWG-Abkommen sieht in Teil 2 für eine Reihe von Bereichen eine sektorale Zusammenarbeit vor, die u. a. dazu dienen können, die horizontale und vertikale Diversifizierung in den AKP-Staaten voranzubringen. Sie beziehen sich jedoch nicht speziell auf Zucker oder AKP-Staaten, die vom Rohrzuckerexport besonders abhängen.

Unter den Maßnahmen für landwirtschaftliche Zusammenarbeit, Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung ist in Artikel 52 speziell die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Grundproduktion in den am wenigsten entwickelten AKP-Staaten angesprochen. Darüber hinaus eignen sich die unter Titel V aufgeführten Maßnahmen zur Förderung der industriellen Entwicklung, Herstellung und Verarbeitung zur sektorbezogenen Diversifizierung. Wie auch in Artikel 77 Abs. 2 erwähnt, dienen schließlich auch Bestimmungen zur Förderung des Handels mit AKP-Erzeugnissen, die unter Titel X im einzelnen dargestellt sind, u. a. der Diversifizierung der Absatzmärkte (Artikel 136 Abs. 2).

Es ist den zuckerexportierenden AKP-Ländern anheimgestellt, im Rahmen ihrer Politiken zur Entwicklung und Diversifizierung des Zuckersektors von den Fördermöglichkeiten des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) Gebrauch zu machen. Die Bundesregierung unterstützt diese Zielsetzung. Die EG-Kommission ist nach Beispielen für solche Fördermöglichkeiten aus der bisherigen Zusammenarbeit gefragt worden. Sie hat bislang keine Angaben machen können.