

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wilhelm Priesmeier, Wolfgang Tiefensee, Willi Brase, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/13164 –

Lage am Zuckermarkt

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Jahr 2006 hat die Europäische Union (EU) die Europäische Zuckermarktordnung neu ausgerichtet. Die Zuckermarktreform sollte den Sektor stärker auf den Markt ausrichten und internationale Zusagen erfüllen (etwa mit der Initiative Everything but arms – Alles außer Waffen – EBA– und den WTO-Verhandlungen – WTO = Welthandelsorganisation). Die europäische Zuckerproduktion sollte effizienter und damit wettbewerbsfähiger werden. Subventionen für Zuckerexporte und Verarbeitungsbeihilfen fielen weg. Den Selbstversorgungsgrad führte die EU von 115 Prozent auf 85 Prozent zurück.

Die Zuckermarktordnung besteht aus drei Kernelementen:

Erstens regeln feste Quoten die Produktion.

Zweitens gilt ein Mindestpreis für Quotenzucker.

Drittens sind umfangreiche Regelungen für Tarifquoten für Importe aus Drittländern formuliert. Der Marktzugang für die am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDC) sowie die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) bleibt sichergestellt.

Der sogenannte Quotenzucker garantiert eine begrenzte Versorgungssicherheit. Er entspricht 85 Prozent des EU-Eigenbedarfs. Produktionsüberschüsse können als Nichtquotenzucker ohne Erstattung zu Weltmarktpreisen teilweise exportiert, für die Verarbeitung etwa als Biokraftstoff, Biogas oder Futtermittel verkauft oder aber gegen den Quotenzucker des folgenden Jahres aufgerechnet werden.

Die EU-Zuckermarktordnung sieht Anpassungsmaßnahmen an die Entwicklung auf dem EU-Markt vor. So kann bei sich abzeichnender Überproduktion die zulässige Erzeugung begrenzt werden. Bei sich abzeichnenden Versorgungsengpässen können Nichtquotenzucker für den EU-Verbrauch freigegeben und Zölle herabgesetzt werden.

Der Restrukturierungsprozess der europäischen Zuckerwirtschaft endete im Jahr 2010. Die EU entwickelte sich vom zweitgrößten Nettoexporteur zum größten Nettoimporteur. Die Zahl der Rübenanbauer hat sich nahezu halbiert.

Die Zahl der Zuckerfabriken ist von 189 auf 106 zurückgegangen. Die Zahl der Beschäftigten in der Zuckerindustrie ist innerhalb von vier Jahren von 50 000 auf 29 000 gesunken.

Den Weltzuckermarkt dominieren die brasilianischen Zuckerexporte (mit einem Exportanteil von 52 Prozent).

Durch die erfolgte Reform des Zuckermarktes ist nach Angaben zahlreicher Veröffentlichungen der Europäischen Kommission für die Zucker verarbeitende Industrie und die Verbraucher ein Wertschöpfungsvorteil von jährlich 3,3 Mrd. Euro entstanden. Die Zuckermarktordnung wurde dabei haushaltsneutral umgesetzt. Zur Restrukturierung haben die Rüben- und Zuckerproduzenten in Form von Produktionsabgaben beigetragen.

Der Schwerpunkt der europäischen Zuckerproduktion liegt bei Rübenzucker.

Der Weltmarkt für Zucker ist ein hoch veränderlicher Rohstoffmarkt. Die Nachfrage nach Zucker steigt durch den Kaufkraftzuwachs in den Schwellenländern jährlich um durchschnittlich zwei bis drei Millionen Tonnen. Die Investitionen in neue Zuckerfabriken auch in den LDC- und AKP-Ländern hat sich aufgrund der Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise verzögert. Die wirtschaftliche Situation in Brasilien, vor allem die Aufwertung der brasilianischen Währung, der steigende Einsatz von Ethanol aus Rohrzucker, aber auch Ernteausfälle in Zuckeranbauregionen haben zu höheren Preisschwankungen und zu einem strukturell höheren Preisniveau geführt. Zeitweilig lag der Weltmarktpreis erheblich über den Preisen der EU. Der europäische Markt war in dieser Zeit für zuckerexportierende Länder wenig attraktiv, die Importe blieben aus.

Die Zuckermarktordnung ist Bestandteil der Verhandlungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik 2014 bis 2020. Das Ende der Zuckermarktordnung ab Herbst 2015 ist dabei besonders umstritten.

Die Europäische Kommission hat den Umstrukturierungsprozess als erfolgreich eingestuft und deshalb vorgeschlagen, die Zuckermarktordnung ab dem Jahr 2015 auslaufen zu lassen. Der Umstrukturierungsprozess hat die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors verbessert und die Marktorientierung des Sektors gefördert. Dies geht aus einer Bewertung vom Dezember 2011 hervor, die die Europäische Kommission in Auftrag gegeben hatte.

Die Bundesregierung hatte angekündigt, sich für eine letztmalige Verlängerung bis zum Jahr 2020 einzusetzen. Diese Position teilen auch die Länderagrarminister und das Europäische Parlament. Der EU-Agrarministerrat hat sich darauf geeinigt, die Zuckermarktordnung bis 2017 zu verlängern. Die zuckerverarbeitende Industrie beklagt wegen der Zuckermarktordnung einen Versorgungsengpass.

1. Warum setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Zuckermarktordnung über das Jahr 2015 hinaus zu verlängern?

Welche Konsequenzen erwartet sie für die deutsche Landwirtschaft?

Mit der Reform von 2006 wurde im Zuckersektor eine tiefgreifende Strukturpassung eingeleitet, die allerdings noch nicht abgeschlossen ist. Der Abschluss dieses Anpassungsprozesses darf nicht durch eine Änderung in 2015 gefährdet werden. Auch mit Blick auf andere Sektoren kann der Zuckersektor allerdings nicht von der weiteren marktwirtschaftlichen Orientierung der EU-Agrarpolitik ausgenommen werden. Vor diesem Hintergrund sollte die derzeitige Zuckerquotenregelung letztmalig verlängert werden und dann auslaufen.

Im Rahmen schwieriger und intensiver Beratungen hat die Bundesregierung daher den Kompromiss der irischen Präsidentschaft mitgetragen, als Mandat des Rates für die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und der Kommission, die Quotenregelung letztmalig für zwei Jahre bis zum 30. September 2017 zu verlängern. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 2 und 5 verwiesen.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Zuckerindustrie und die Rübenanbauer im internationalen Vergleich nach Abschluss der Reformmaßnahmen der EU-Zuckermarktreform?

Rückblickend auf die Entwicklungen der letzten Jahre ist zu erkennen, dass weltweit der Zuckerrohranbau zur Zuckergewinnung ansteigt, während die Zuckernerzeugung aus Zuckerrüben absolut nahezu konstant bleibt und anteilig leicht rückläufig ist (derzeit etwas unter 20 Prozent). Vorliegende Analysen der Kostenstruktur bei der Erzeugung bestätigen diese Entwicklung. Weltmarktführer und damit preisbestimmend ist die Rohrzuckererzeugung in Brasilien, gefolgt von Thailand mit zusammen deutlich über 50 Prozent am globalen Handel.

Seit der Reform von 2006 haben sowohl die europäische als auch die deutsche Zuckerwirtschaft Fortschritte gemacht, um wettbewerbsfähiger zu werden, u. a. durch Konzentration des Anbaues auf die Gunststandorte, verbesserte Anbaumethoden, Schließung unproduktiver Fabriken, Abbau von Arbeitskräften, Verlängerung der Verarbeitungskampagne und Einstieg in die Produktion erneuerbarer Energien, wie Biogas und Bioethanol.

Trotz der Fortschritte geht die Bundesregierung davon aus, dass die europäische Zuckerwirtschaft noch immer einen Kosten- und damit Wettbewerbsnachteil gegenüber den Weltmarktführern – vor allem Brasilien und Thailand – hat, nicht zuletzt auch wegen der in der EU höheren Umwelt- und Sozialstandards.

Im Vergleich zu den anderen EU-Staaten ist Deutschland, was die Wettbewerbsfähigkeit anbetrifft, gut aufgestellt. Als Nettoexporteur beliefert Deutschland andere EU-Staaten. Wichtigster Handelspartner ist Italien. Konkurrenten auf dem EU-Zuckermarkt sind Frankreich und Polen. Auf Frankreich (22 Prozent), Deutschland (22 Prozent) und Polen (11 Prozent) entfallen etwas mehr als die Hälfte der Quoten für Zuckerrüben in der EU.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Entwicklung des Weltmarktpreises für Zucker nach dem Auslaufen der Zuckermarktordnung?

Die Bedeutung der EU für die Preisbildung am Weltzuckermarkt hat sich seit der Zuckermarktreform von 2006 – u. a. in Reaktion auf ein WTO-Panel – deutlich abgeschwächt und ist nur noch gering, da die EU ihre Zuckerproduktion kräftig reduziert hat und von einem Nettoexporteur, mit grundsätzlich preisdämpfender Wirkung, zu einem Nettoimporteur mit einem Importanteil von ca. 15 Prozent am Gesamtverbrauch geworden ist. Das Auslaufen der Zuckermarktordnung (Quotenabschaffung) würde daher auch nach Einschätzung der Bundesforschungsanstalt Thünen Institut (TI) voraussichtlich nur einen geringen Einfluss auf den Weltmarktpreis haben.

4. Welche Rolle spielt aus der Sicht der Bundesregierung die brasilianische Zuckerpolitik vor dem Hintergrund der bilateralen Verhandlungen mit dem Gemeinsamen Markt des Südens (Mercado Común del Sur, Mercosur) und hinsichtlich der Investitionen in die Ethanolproduktion?

Brasilien produziert auf Basis von Zuckerrohr Zucker für die menschliche Ernährung und Ethanol vor allem für den Treibstoffbereich und hat in beiden Verwendungsbereichen eine starke Stellung am Weltmarkt. Der brasilianische Zuckerrohrsektor kann entsprechend den Preisrelationen schnell zwischen der Zucker- und Ethanolproduktion hin und her wechseln. Er reagiert als Mengenanpasser auf die Bedingungen des Welt- sowie des Binnenmarkts; eine aktive brasilianische Zuckerpolitik besteht jedoch nicht. Allerdings wird über die Treibstoffpolitik, z. B. durch den Beimischungszwang in Benzin Einfluss auf die

brasilianische Zuckerwirtschaft genommen. Damit hat Brasilien als weltweit größter Erzeuger und Exporteur von Zucker einen erheblichen Einfluss auf die Versorgung und damit die Preise für Zucker auf dem Weltmarkt.

In den derzeit nicht sehr intensiv laufenden bilateralen Verhandlungen der EU mit Mercosur spielt daher auch die Zucker- und Ethanolpolitik Brasiliens eine wichtige Rolle. Die Bundesregierung ist davon überzeugt, dass die Europäische Kommission im Rahmen des ihr gegebenen Verhandlungsmandats zwischen offensiven und defensiven Interessen der EU sachgerecht abwägt und dabei auch die jeweilige Politik der Verhandlungspartner mit in Betracht zieht.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen am EU-Zuckermarkt und speziell in Deutschland für Rübenherzeuger, die Zuckerindustrie, die zuckerverwendende Lebensmittelindustrie und die Verbraucher nach dem Auslaufen der Zuckerquote?

Die Konsequenzen eines Quotenausstiegs bei Zucker und damit auch bei Isoglukose sind angesichts vieler Unsicherheiten und der komplexen Zusammenhänge schwer zu schätzen. Das hat auch das Gutachten der Bundesforschungsanstalt Thünen-Institut (siehe Antwort zu Frage 13) gezeigt. Die wichtigsten Parameter sind: die Höhe der Zuckerpreise am Weltmarkt, die Konkurrenzfähigkeit der Rüben gegenüber anderen Ackerkulturen wie Mais und Raps sowie die Wettbewerbsfähigkeit von Rübenzucker zu anderen Süßungsmitteln wie insbesondere Isoglukose.

Der wichtigste Einflussfaktor auf der Angebotsseite ist die Wettbewerbsstellung der Zuckerrübe zu anderen Anbaualternativen. Dabei ist die künftige Preisentwicklung bei Zucker entscheidend:

- In einer Situation mit dauerhaft niedrigen Weltmarktpreisen ist mit einem Rückgang der Rüben- und Zuckerproduktion in Deutschland zu rechnen. Die Rübenbauern würden verstärkt auf Mais- und Rapsanbau umstellen, um damit ihre Einkommensverluste in Grenzen halten. Der Selbstversorgungsgrad der EU würde weiter sinken.
- Demgegenüber ist in einer Situation mit hohen Preisen mit einer Ausweitung der Zuckerrübenproduktion zu rechnen und die Einkommen der Landwirte würden in Abhängigkeit vom Anbauanteil von Zuckerrüben steigen.

Ein wesentlicher Einflussfaktor auf der Nachfrageseite ist die mögliche Substitution von Zucker durch Isoglukose (getreidebasierter Zucker) bei Freigabe auch der Isoglukoseproduktion. Der gegenwärtige Anteil von Isoglukose in der Lebensmittelindustrie in der EU liegt mit 4 Prozent weit unter dem anderer Staaten. Ein Potential für eine Ausweitung ist gegeben, jedoch ist die Wettbewerbssituation von Isoglukose schwer abschätzbar. Der Einsatzbereich von Isoglukose liegt vor allem im Getränkebereich und kann hier schätzungsweise zu einer Verminderung der Zuckernachfrage zwischen 10 und 15 Prozent führen. Das derzeitige System von Produktionsquoten begrenzt jedoch sowohl die Herstellung von Zucker als auch von Isoglukose und beschränkt somit auch den Wettbewerb in diesem Sektor.

6. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung bei Beibehaltung der Zuckerquote?

Eine befristete Beibehaltung der Zuckerquote dürfte zu keinen wesentlichen Veränderungen im Produktions- und Preisgefüge auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette in der EU führen. Damit wird der Zuckerwirtschaft der noch notwendige Zeitraum, um eine ausreichende Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, ermöglicht.

7. Welchen Einfluss haben dabei mittelfristig hohe, mittlere oder niedrige Weltmarktpreise?

Der EU-Zuckermarkt wird durch Zölle und Importkontingente geschützt und ist deshalb von den Preisschwankungen am Weltmarkt weitgehend abgekoppelt. Bestimmten Staaten werden allerdings Präferenzen beim Marktzugang eingeräumt. So haben vor allem die AKP- und LDC-Staaten seit Oktober 2009 im Grundsatz einen zoll- und quotenfreien Marktzugang. Dabei hat sich jedoch der Wert des präferentiellen Marktzugangs der AKP-Staaten u. a. zu Gunsten von Zuckerexporteuren in asiatischen LDCs deutlich reduziert (Präferenzerosion). Zudem gilt für diejenigen AKP-Staaten, die noch kein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit der EU abgeschlossen haben und nicht unter die „Everything-but-Arms“ (EBA)-Regelung fallen, nur eine Übergangsregelung für freien Marktzugang (MAR 1528/2007), die ab 2014 ausgesetzt werden soll.

Somit können Preisentwicklungen am Weltmarkt zumindest indirekt einen Einfluss auf den Binnenmarkt haben. Das hat sich in den letzten Wirtschaftsjahren gezeigt: 2010 und 2011 erreichten die Weltmarktpreise Rekordniveaus und lagen teilweise sogar über dem Binnenmarktpreis. Die Folge dieser außergewöhnlichen Situation war, dass die Importe aus den AKP- und LDC-Staaten deutlich niedriger ausfielen als prognostiziert. Der Binnenmarkt wurde damit nicht mehr ausreichend mit Zucker versorgt, die Bestände sanken und die Preise stiegen.

8. Wie hat sich die europäische Zuckerindustrie seit Beginn der Zuckermarktreform im Jahr 2006 entwickelt?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

9. Welche Zuckerverarbeitungsprodukte (Flüssigzucker, besondere Zubereitungen) werden nach Kenntnis der Bundesregierung auf dem europäischen Markt in welcher Qualität und Menge nachgefragt?

Wie viele Unternehmen sind in der Lage, die nachgefragten Produkte in der geforderten Qualität herzustellen?

Wie stellt sich die Situation auf dem Weltmarkt dar?

Zur Nachfrage von Flüssigzucker und besonderen Zubereitungen aus Zucker auf dem europäischen Markt und dem Weltmarkt sowie zur Zahl der Unternehmen, die solche Produkte herstellen, liegen der Bundesregierung keine Angaben vor.

10. Wie schätzt die Bundesregierung die wettbewerbsrechtliche Situation in der Zuckerindustrie aufgrund der geringen Zahl von Marktteilnehmern ein?

Welchen Handlungsbedarf sieht sie?

11. Gibt es aus Sicht der Bundesregierung ein Angebotsoligopol in Deutschland?

Gibt es seitens des Bundeskartellamts Hinweise auf Preis- und Mengenabsprachen der Anbieterseite?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Bundeskartellamt hat 2009 im Rahmen der Fusion zweier Zuckerproduzenten (Nordzucker/Danisco) den deutschen Zuckermarkt analysiert. Dieser teilt sich sachlich in den Markt für Verarbeitungszucker und den für Haushaltszucker

auf. Auf Verarbeitungszucker entfallen dabei etwa 80 Prozent des Gesamtzuckermarkts. Diesem Segment kommt damit auch die größte gesamtwirtschaftliche Bedeutung zu.

Obwohl Verarbeitungszucker deutschlandweit geliefert und vertrieben werden kann, hat das Bundeskartellamt bei seinen Ermittlungen überwiegend geschlossene regionale Vertriebsgebiete der drei deutschen Zuckerhersteller (Nordzucker, Südzucker und Pfeifer & Langen) vorgefunden.

Der Markt für Verarbeitungszucker wird nach den Feststellungen des Bundeskartellamts im Zusammenschlussverfahren Nordzucker/Danisco durch ein Oligopol jedenfalls von Nordzucker und Südzucker beherrscht. Auf dem deutschen Markt für Verarbeitungszucker konnten eine Reihe von Strukturbedingungen – zusätzlich zu den günstigen Grundbedingungen für eine Koordinierung, die durch die Zuckermarktordnung geschaffen werden – nachgewiesen werden, die ein Parallelverhalten von Nordzucker und Südzucker weiter begünstigen. Es handelt sich um einen konzentrierten Markt mit wenigen Marktteilnehmern und hohen Marktanteilen von Nordzucker und Südzucker. Der Markt ist transparent und durch hohe Marktzutrittschranken geschützt, die Nachfrage ist stabil und Innovation findet nur in untergeordnetem Umfang statt. Verarbeitungszucker ist ein homogenes Massenprodukt und die Unternehmen weisen ähnliche Kostenstrukturen auf.

Das Bundeskartellamt führt derzeit ein Bußgeldverfahren wegen möglicher Gebiets-, Kunden- und Preisabsprachen bei Verarbeitungs- und Haushaltszucker durch.

12. Welche Rolle spielt aus Sicht der Bundesregierung der Konsum von Zucker in verarbeiteten Produkten bei der Entstehung von Übergewicht und damit zusammenhängenden Erkrankungen bei den Menschen?

Angesichts des komplexen Geschehens bei der Entstehung von Übergewicht und Adipositas wird es der Wirklichkeit nicht gerecht, einzelne Lebensmittel für die Entstehung von Übergewicht verantwortlich zu machen. Es kommt auf eine ausgewogene Zusammensetzung des gesamten Speiseplans und vor allem auf das Verhältnis von Ernährung und Bewegung an. Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE) empfiehlt für eine ausgewogene Ernährung die mäßige Verwendung von Zucker. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) gibt als Ziel an, die Zufuhr an zugesetzten Zuckerarten auf unter 10 Prozent der Energiezufuhr zu begrenzen.

13. Welche Rolle spielt das Gutachten des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei – TI) bei der Positionierung der Bundesregierung zur Reform der Zuckermarktregelung im Rahmen der anstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik?

Bei der Positionierung der Bundesregierung zur Reform der Zuckermarktregelung im Rahmen der anstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde u. a. auch das diesbezügliche Gutachten der Bundesforschungsanstalt Thünen-Institut berücksichtigt.

14. Wie schätzt die Bundesregierung die Versorgungslage der zuckerverwendenden Unternehmen in der Lebensmittelwirtschaft hinsichtlich ihrer Planungs- und Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsmöglichkeiten in den vergangenen zwei Zuckerwirtschaftsjahren ein?

Wie schätzt sie diese im aktuellen Wirtschaftsjahr ein?

Wie in der Antwort zu Frage 7 bereits ausgeführt, fielen die Zuckerimporte der EU in den letzten beiden Wirtschaftsjahren niedriger aus als erwartet. Die Konsequenz waren Versorgungsengpässe und steigende Zuckerpreise am Binnenmarkt – zum Nachteil der zuckerverwendenden Unternehmen in der Lebensmittelwirtschaft.

Die Europäische Kommission hat deshalb in den letzten beiden Wirtschaftsjahren mit Unterstützung der Bundesregierung zeitlich gestaffelt verschiedene Maßnahmen zur Marktentlastung eingeleitet. So wurden die Zollsätze für bestehende Einfuhrkontingente gesenkt, Sonder-Importkontingente zum Nullzollsatz neu eingeführt, Dauerausschreibungsverfahren für die Einfuhr von Zucker zu einem reduzierten Zollsatz eröffnet und Nicht-Quotenzucker innerhalb der EU für die Lebensmittelindustrie freigegeben.

Auch im laufenden Wirtschaftsjahr 2012/2013 hat die Europäische Kommission wie in den Vorjahren mit grundsätzlicher Unterstützung der Bundesregierung diese Instrumente für eine Verbesserung der Versorgungssituation am Zuckermarkt eingesetzt.

Die Europäische Kommission beobachtet sehr genau den Markt und wird, wenn nötig, weitere Maßnahmen ergreifen. Die inzwischen wieder gesunkenen Weltmarktpreise und die wieder ansteigenden Importe deuten darauf hin, dass sich die Marktsituation in den kommenden Monaten weiter entspannen wird.

15. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung der Preis für Haushaltszucker für die Verbraucherinnen und Verbraucher in den Jahren 2010, 2011 und 2012 entwickelt?

Der Verbraucherpreis für Haushaltszucker (bei Abgabe in 1 kg-Packungen) betrug im ersten Halbjahr 2010 durchschnittlich rd. 70 Cent je Kilogramm. Nach einem Preisrückgang ab September 2010 stieg der Preis im Oktober 2011 abrupt von 66 auf rund 85 Cent an. Nach weiteren Preisanhebungen im Herbst 2012 lag der Durchschnittspreis im Dezember 2012 bei 90 Cent je Kilogramm. Damit liegen die Preise unter dem Niveau der Jahre 2005 bis 2008.

16. Wie erklärt die Bundesregierung die Ursachen für kurzfristige erhebliche Verteuerungen und Verknappung von Haushaltszucker in jenen Ländern, die weniger Zucker herstellen als sie verbrauchen – wie etwa Polen oder Tschechien?

Anfang 2011 kam es in Polen zu einem deutlichen Preisanstieg und einer Verknappung des Angebotes im Einzelhandel. Die Preise stiegen bis April 2011 an und erreichten zeitweilig einen Höchststand von 5 Zloty (1,25 Euro). Seitdem hat sich der Preis jedoch stabilisiert und liegt seit Mitte 2011 stabil knapp unter 4 Zloty (1 Euro). Für den Preisanstieg im Jahr 2011 kann keine eindeutige Ursache benannt werden. Ursächlich kommen verschiedene Faktoren in Betracht, die möglicherweise in der Summe auf die Preisentwicklung Einfluss genommen haben, voraussichtlich vor allem die damals vergleichsweise hohen Weltmarktpreise, die Verringerung der Zuckererzeugung gemäß der damaligen Reform der EU-Zuckermarktordnung, Spekulationen sowie eine durch „Hamsterkäufe“ der Verbraucher bedingte Preisblase.

Der Preisanstieg im Einzelhandel dürfte hingegen maßgeblich durch die Angst der Verbraucher vor steigenden Preisen angetrieben worden sein. Bereits im Jahr 2010 hatte der Zuckerpreis deutlich zugelegt, so dass viele Verbraucher weitere Preissteigerungen befürchteten. Viele Verbraucher haben im besagten Zeitraum – vermutlich aufgeschreckt durch Gerüchte über eine bevorstehende Preissteigerung – „Hamsterkäufe“ vorgenommen und so möglicherweise eine Negativspirale in Gang gesetzt. Zwischen Februar und April 2011 hat sich der Umsatz von Zucker nach den Berechnungen der größten Food-Ketten vervierfacht, obwohl einzelne Ketten den Verkauf pro Person auf 5 bzw. 10 Kilo beschränkt hatten.

Für eine Preisblase spricht, dass die Preise im Großhandel in dem besagten Zeitraum zunächst unverändert blieben und erst infolge der gestiegenen Nachfrage des Einzelhandels anzogen. Nach Angaben der Firma Südzucker war in dem besagten Zeitraum – gemessen an dem üblichen Bedarf zu dieser Jahreszeit – ausreichend Zucker im Einzelhandel vorhanden. Auch der Großhandel verfügte im besagten Zeitraum über ausreichend Zucker, der jedoch überwiegend in Silos gelagert wurde. Auf den rapide ansteigenden Bedarf an verpacktem Zucker infolge der „Hamsterkäufe“ im Einzelhandel konnte der Großhandel jedoch nicht ausreichend schnell reagieren.

Die vergleichsweise niedrigen Preise für losen Haushaltszucker in Deutschland gingen u. a. auf den intensiven Wettbewerb im deutschen Lebensmitteleinzelhandel zurück. Deswegen kauften z. B. Kunden aus Polen in Grenznähe den preiswerteren deutschen Zucker ein, bis der deutsche Lebensmitteleinzelhandel die Abgabe an den Endverbraucher mengenmäßig beschränkte.

17. Warum wurde nach Auffassung der Bundesregierung Zucker für die Verbraucher und Industrie im Jahr 2011 bei hohen Weltmarktpreisen teurer, im Jahr 2012 bei niedrigeren Weltmarktpreisen jedoch nicht günstiger?

Wie in der Antwort zu Frage 7 bereits ausgeführt, haben die hohen Weltmarktpreise in 2010 und 2011 zu einem Rückgang der Importe und zu einem Anstieg des Binnenmarktpreises ab Frühjahr 2011 geführt. Die Weltmarktpreise sind seit Mitte letzten Jahres wieder gesunken, der EU-Preis verharrt aber weiter auf hohem Niveau. Ursache dafür dürfte sein, dass viele Zuckerverwender längerfristige Kontrakte mit den Zuckerherstellern zur Gewährleistung einer entsprechenden Versorgungssicherheit abgeschlossen haben. Mit Auslaufen und Neuverhandlung der Kontrakte dürften die Binnenmarktpreise wieder sinken. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen.

18. Ist in jedem Falle davon auszugehen, dass die Verbraucherpreise für zuckerhaltige Produkte – insbesondere Markenprodukte – sinken würden, wenn der Rohstoffpreis für Zucker sinkt?

Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Feststellung des Europäischen Rechnungshofs aus dem Jahr 2010 zu dieser Fragestellung?

Der Europäische Rechnungshof verweist in seinem Sonderbericht Nr. 6/2010 auf Studien, wonach es unwahrscheinlich ist, dass Preissenkungen für losen Zucker unmittelbar an den Endverbraucher weitergegeben werden. Aufgrund des intensiven Wettbewerbs im deutschen Lebensmitteleinzelhandel ist jedoch grundsätzlich von einer zumindest teilweisen Weitergabe der Preissenkung an die Verbraucher auszugehen. Allerdings können bei Verarbeitungserzeugnissen, auf die 80 Prozent des Zuckerverbrauchs entfallen, die Vielzahl anderer Kostenfaktoren wie z. B. Personal- und Energiekosten, eine völlig andere Entwicklung

nehmen, als die Rohstoffpreise für Zucker. Die Auswirkungen einer möglichen Zuckerpreissenkung können hierdurch überlagert und somit für Verbraucher nicht mehr spürbar werden.

19. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den bisherigen Marktmaßnahmen der Europäischen Kommission (Notmaßnahmen) am EU-Zuckermarkt, um die Versorgungssicherheit der Zuckerverwender zu gewährleisten?

Den temporären Engpässen am EU-Zuckermarkt ist die Europäische Kommission bislang im Wesentlichen durch die Freigabe von Nicht-Quotenzucker für die Ernährungswirtschaft sowie den zollreduzierten Import von Zucker aus Drittländern wirksam begegnet. Diesbezügliche Maßnahmen werden bei temporären Engpässen von der Bundesregierung weiterhin eingefordert und unterstützt werden.

20. Wie erklärt die Bundesregierung, dass trotz der weit über dem Weltmarktpreisniveau liegenden EU-Zuckerpreise nach wie vor zu wenig Importe aus den Entwicklungsländern mit wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (EPA), dem Abkommen „Alles außer Waffen“ (EBA), den Least Developed Countries (LDC) sowie den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) kommen?

Wie die Fragesteller bereits im Vorspann ihrer Anfrage ausführen, haben sich die Investitionen in neue Zuckerfabriken in den LDC- und AKP-Ländern auch aufgrund der Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise verzögert und mit der Einkommensentwicklung stieg auch die Nachfrage nach Zucker in den Ländern selbst rasch an. Dies dürften wesentliche Gründe für die bisher weiterhin zögerlichen Zuckerimporte aus diesen Ländern sein. Daneben sind aber auch witterungsbedingte Ernteausfälle sowie mangelhafte, fehlende oder zerstörte Transportinfrastruktureinrichtungen zu berücksichtigen.

21. Wie schätzt die Bundesregierung die Wettbewerbsfähigkeit der LDC- und AKP-Zuckerproduzenten ein?
22. Wie schätzt die Bundesregierung in Zukunft die Attraktivität des EU-Marktes für Lieferungen aus den LDC- und AKP-Staaten ein?

Die Fragen 21 und 22 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die AKP- und LDC-Staaten sind am Weltmarkt gegenüber den dominierenden Anbietern wie Brasilien und Thailand i. d. R. nicht konkurrenzfähig. Sie beliefern in erster Linie den EU-Markt, zu dem sie aufgrund von Präferenzabkommen zoll- und quotenfreien Zugang haben und auf dem sie i. d. R. Zuckerpreise erzielen, die über dem Weltmarktniveau liegen. Der EU-Markt ist deshalb für diese Länder sehr attraktiv und wird es auch bleiben, solange das EU-Quotenregime und der Zollschutz für nicht präferentielle Zuckerimporte beibehalten werden.

Sollte es künftig zu einem Abbau der EU-Binnen- und Außenhandelsregelung für Zucker und damit zu einer Angleichung des EU- und Weltmarktpreisniveaus kommen, so wird die Attraktivität des EU-Marktes abnehmen. Die AKP-/LDC-Länder dürften dann vermehrt Zucker-Defizitländer in ihrer Region beliefern und die Exporte in die EU entsprechend reduzieren.

Die Bundesregierung unterstützt den Aufbau der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarsektoren in den AKP-Staaten mit bilateraler Entwicklungszusammenarbeit und Mitteln aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Aus entwicklungspolitischer Sicht ist der Zuckersektor in vielen AKP-/LDC-Ländern von großer Bedeutung für Wachstum und Armutsreduzierung. Die armutsreduzierende Wirkung ist jedoch neben dem Marktzugang in die EU und der Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten auch von anderen Faktoren (z. B. den politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Produzentenländer sowie Geschäftspraktiken der Käufer) abhängig. Daher fördert die Bundesregierung in Ländern, die potentiell wettbewerbsfähig sind, eine Erhöhung und Vertiefung der Wertschöpfung der Zuckerproduktion sowie langfristige Geschäftsbeziehungen mit Beteiligung von Kleinbauern durch Capacity Development entlang der Wertschöpfungskette. Vor allem in Ländern mit geringerer Wettbewerbsfähigkeit wird die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion angestrebt, um die Abhängigkeit vom Zuckersektor sowie vom EU-Markt zu reduzieren,

23. Welche Notwendigkeit sieht die Bundesregierung, die Importmodalitäten in die EU zu verändern?

Mit der Kommissionsverordnung (EU) Nr. 75/2013 hat die Europäische Kommission bereits bestimmt, dass die zusätzlichen Einfuhrzölle im Zuckersektor bis zum 30. September 2015 nicht angewendet werden. Eine weitere Veränderung der Importmodalitäten in die EU wird zum jetzigen Zeitpunkt nicht diskutiert. Für die Dauer des Fortbestehens der EU-Zuckermarktordnung sind weiterhin darauf abgestimmte Außenschutzregelungen erforderlich.

24. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Struktur der Importeure im Hinblick auf die Preisentwicklung und Wettbewerbsverzerrungen?

Zur Struktur der Importeure von Zucker liegen der Bundesregierung keine Informationen vor.

25. Welche Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit mit Rohzucker erwartet die Bundesregierung bei Weltmarktpreisen, die beständig über dem EU-Quotenpreis liegen?

Die OECD und FAO schätzen, dass sich die Zuckerpreise mittelfristig (bis 2021) am Weltmarkt auf hohem Niveau bewegen werden, aber deutlich unter den Rekordständen in 2010 und 2011 bleiben. Die Preise werden außerdem sehr volatil bleiben. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass der Weltmarktpreis für Zucker beständig über dem EU-Referenzpreis von 404 Euro je Tonne (t) Weißzucker liegen wird. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Weltmarktpreise auch zeitweise deutlich darunter fallen, wie dies auch aktuell der Fall ist: Seit Mitte 2012 sind die Weißzuckerpreise auf dem Weltmarkt deutlich gesunken, auf 370 Euro/t im Januar dieses Jahres. Die Weltmarktpreise haben sich danach etwas erholt, liegen aber immer noch unter dem EU-Referenzpreis (Ende April 2013 bei 384 Euro/t).

26. Warum hält die Bundesregierung den regulären Zollsatz für Zuckerimporte vom Weltmarkt in Höhe von 419 Euro je Tonne weiterhin für notwendig?

Wie bewertet die Bundesregierung die Notwendigkeit eines regulären Schutzzolls für den Fall, dass der Weltmarktpreis für Rohzucker über dem EU-Referenzpreis von 404 Euro je Tonne liegt?

Die Europäische Kommission verhandelt im Rahmen der WTO-Runde mit dem Mandat einer Zollsenkung im Rahmen eines Gesamtpaketes. Vor Abschluss der Verhandlungen ist eine einseitige Senkung der gebundenen Zölle nicht angezeigt. Siehe auch Antwort zu Frage 23.

27. Welche Zuckermarktpolitik führt nach den Überlegungen der Bundesregierung zu einem höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstum?

Wie begründet sie dies?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der 1992 eingeschlagene Weg hin zu einer marktorientierten Gemeinsamen Agrarpolitik das gesamtwirtschaftliche Wachstum fördert und deshalb richtig ist. Das gilt auch für die Zuckerpolitik. Siehe auch Antwort zu Frage 1.

