

Hans Peter Schönbauer

Zur Reform der Zuckermarktordnung –

Die GMO Zucker für die WJ 2001/02 bis 2005/06

Pro und Kontra

Gerade noch rechtzeitig haben die EU-Agrarminister beim Agrarministerrat am 22.5.2001 die neue „gemeinsame Marktorganisation für Zucker (GMO Zucker)“ beschlossen. Die bisherige Regelung, VO (EG) Nr. 2038/1999, ist mit dem Zuckerwirtschaftsjahr 2000/01 ausgelaufen. Die Verhandlungen zur Neuregelung gestalteten sich diesmal besonders schwierig, da schon der Kommissionsvorschlag, unter der Prämisse Vereinfachung und Einsparung, einschneidende Maßnahmen vorsah, unter denen die vorgeschlagene kurze Laufzeit von nun zwei Jahren die wesentlichste war.

Pro und Kontra zur GMO Zucker sollen durch die folgenden Aussagen verdeutlicht werden:

- „Die Zuckermarktordnung ist das beste, was agrarpolitisch je passiert ist!“ (Ing. Martin Weiss, Präsident der Vereinigung der Österreichischen Rübenbauernorganisationen (VÖR)).
- Zuckermarktordnung, wozu brauch' ich die? Ich kann auch Süßstoff nehmen (Mann von der Straße/Frau im Supermarkt).
- Der Zucker-„Markt“: mehr Marx als Markt! - Liberalisierung zur Entlastung der Verbraucher gefordert („Die Industrie“, Wirtschaftskammer Steiermark).

Ein und dieselbe Sache und doch drei gänzlich verschiedene Meinungen. Der Blickwinkel und das Interesse des Betrachters ergibt den jeweiligen Standpunkt. Er reicht von begeisterter Zustimmung über völlige Gleichgültigkeit bis zur gänzlichen Ablehnung, sogar Bekämpfung der Regelung.

Welche wirtschaftliche Bedeutung hat Zucker?

Die Weltproduktion an Rohzucker beträgt rd. 130 Mio. t. Die EU-Produktion beläuft sich auf etwa 17 Mio. t, die österreichische auf rd. 0, 480 Mio. t Weißzucker (WZ). Insgesamt gibt es in der EU 148 Zuckerfabriken.

In Österreich wurden im jährlichen Schnitt der letzten 5 Jahre (seit EU-Beitritt) von rd.11.000 Rübenbauern auf ca. 50.000 ha etwa 3,100 Mio. t Zuckerrüben geerntet und zu jährlich rd. 480.000 t WZ verarbeitet. Während der ca. 90-tägigen Kampagne werden in den drei Zuckerfabriken zu den etwa 600 dauernd Beschäftigten zusätzlich weitere 700 Arbeitskräfte eingestellt, die rund um die Uhr die mit Bahn, LKW und Traktoren angelieferten Rüben zu Zucker verarbeiten.

Der Beginn der industriellen Zuckerherstellung auf dem Gebiet des heutigen Österreichs geht etwa auf die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück und sie war einem ständigen Optimierungs- und Konzentrationsprozess unterworfen. Nach dem II. Weltkrieg gab es hier noch 7 Zuckerfabriken, die aus betriebswirtschaftlichen Gründen und nicht zuletzt auch im Hinblick auf den EU-Beitritt auf drei Fabriken reduziert werden mussten.

Grundlage der österreichischen Zuckerwirtschaft ist eine auf partnerschaftlicher Basis bestehende Zweckgemeinschaft zwischen der Zuckerindustrie und den in Verbänden organisierten Rübenbauern. Die Zuckerindustrie besteht infolge betriebswirtschaftlich notwendiger Restrukturierungen nur mehr aus einem Unternehmen, der AGRANA Zucker- und Stärke AG, die an drei Standorten in Niederösterreich, in Tulln, Leopoldsdorf und Hohenau, Zucker produziert und lagert. Auf Seiten der Rübenbauern gibt es die „Vereinigung der Österreichischen Rübenbauernorganisationen“ (VÖR), in der die regionalen Rübenbauernorganisationen zusammengeschlossen sind.

Die Marktordnung und ihre Regelungen

Vor dem EU-Beitritt gab es in Österreich im Zuckerbereich keine staatlich geregelte Marktordnung. Eine Selbstregelung durch die Zuckerwirtschaft (Begrenzung von Produktion und Rübenlieferrechten) und ein staatlichen Außenhandelsschutz durch Zölle und Abgaben sowie paritätisch geregelte Preise erzielten aber einen ähnlichen Effekt. Seit dem EU-Beitritt nimmt Österreich an der Gemeinsamen Marktordnung für Zucker (GMO Zucker) teil.

Diese bis zum 30. 6. 2001 geltende Regelung bestand im wesentlichen darin, dass für jeden EU-Mitgliedstaat eine Produktionsquote - für Österreich rd. 390.000 t WZ - festgesetzt, und für den im Rahmen dieser Quote (diese ist in A- und B-Zucker geteilt, für letzteren gilt ein geringerer Preis.) erzeugten Zucker eine Abnahme- und Preisgarantie (Interventionspreis) gegeben bzw. ein Rübenmindestpreis garantiert wurde. Ergänzt wurde diese Kernregelung durch Produktions- und Exporterstattungen sowie durch eine Lagerkostenvergütung. Über diese Quoten hinausgehende Zuckermengen (C-Zucker) mussten ohne Erstattung exportiert, das heißt zum Weltmarktpreis, der leider nicht kostendeckend ist, außerhalb der EU abgesetzt werden. Die für

die Vergütungen und Erstattungen erforderlichen Geldmittel wurden, ähnlich einem Umlageverfahren, von der Zuckerwirtschaft selbst aufgebracht. Die Produktionsabgabe, bei Mehrbedarf auch die zusätzlich eingehobene Ergänzungsabgabe, wurde von den Rübenbauern gemeinsam mit der Zuckerindustrie, die Lagerabgabe nur von der Zuckerindustrie finanziert, sodass im Endeffekt eine Selbstfinanzierung vorlag, die durch einen entsprechenden Außenhandelsschutz (Lizenzverfahren, Abgaben, Zölle) abgesichert wurde. Weiters bestehen auch Bestimmungen, die sowohl mengenmäßige und als auch preisliche Anpassungen an marktwirtschaftliche Gegebenheiten oder vertragliche Änderungen (z.B. WTO) erlauben.

Als Quasi-Entwicklungshilfe nahmen auch die AKP-Staaten (Staaten in Afrika, der Karibik und im Pazifik) und Indien durch Zuteilung von Importmengen, die insgesamt 10 % der EU-Gesamtmenge ausmachen, an dieser Regelung teil.

EU-Maßnahmen der letzten Zeit durchbrechen diese Regelung

Ein stufenweise in Kraft tretender freier Zutritt zum EU-Markt für Waren aller Art, so auch für Zucker, wurde von der EU zuletzt den Westbalkanländern (Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Slowenien) und den sogenannten LDC-Staaten (48 der ärmsten Länder der Welt, davon 39 AKP-Staaten) gewährt. Betreffend Zucker war dies von Österreich und den überwiegenden Teil der anderen EU-Mitgliedsstaaten abgelehnt worden, da der über diese Lücke im Außenhandelsschutz auf den EU-Markt fließende Zucker Quotenzucker verdrängt und daher in weiterer Folge zur Reduzierung der nationalen Quoten führen muss. Von vielen wird auch eine derartige „Entwicklungshilfe“, wie der freie Marktzutritt für Produkte wie Zucker, kaum als Hilfe für die dortige Bevölkerung gesehen, sondern nur als zusätzliche Möglichkeit für international tätige Konzerne ihre Gewinne zu maximieren.

Die Gegner der GMO Zucker

Es sei hier auch erwähnt, dass die GMO Zucker seit ihrer Einführung - in dieser ausgeprägten Form bestand sie seit 1981 – ständiger Kritik unterworfen war, obwohl sie im Laufe der Zeit durch entsprechende Anpassungen zu einem ausgezeichneten Instrument der Marktregelung wurde. Auch die österreichischen Rübenbauern haben erkannt, dass nur die GMO Zucker eine Weiterführung des Rübenanbaues in Europa ermöglicht. Zum Weltmarktpreis, der sich an den Börsen in London und New York bildet, kann in Europa kein Zucker produziert werden, da hier gänzlich andere Produktionsbedingungen als in der Dritten Welt herrschen, von wo der an der Börse angebotene Zucker überwiegend herkommt. Dort angebotenen Überschüsse sowie zur Devisenbeschaffung zu Dumpingpreisen verkauften Mengen drücken dabei zusätzlich den Preis.

Die Gegner der GMO Zucker sind vor allem in der zuckerverarbeiteten Industrie (hier vor allem im Markengetränkereich) zu finden. Sie fordern „Zucker zum Weltmarktpreis“ und vergessen dabei, dass auch sie unter Verhältnissen, wie sie in Europa herrschen, am Markt teilnehmen und ihren Preis erzielen. Die Internationale Vereinigung der Zuckerverarbeiter (CIUS) verlangte wiederholt die ersatzlose Abschaffung der GMO Zucker und die Zurverfügungstellung von „Zucker zum Weltmarktpreis“. Interessensvertretungen der Wirtschaft machen sich zum Sprecher des kleinen Mannes, der vom überhöhten Zuckerpreis zu schützen wäre. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass von der Seite der Gewerkschaften und ihnen nahestehenden Konsumentenschutzorganisationen keine derartige Forderungen bekannt sind. Diese haben, zufolge ihrer Marktbeobachtungen, anscheinend erkannt, dass der Zuckerpreis weitgehend konstant blieb, unter Berücksichtigung des Geldwertverlustes sogar gefallen ist.

Kritiker des Systems finden sich aber auch unter den Bauern, vor allem unter jenen, die keine oder nur geringe Lieferrechte haben oder die sich durch die strengen Bestimmungen der Förderungsabwicklung ungerecht behandelt fühlen, oder neuerdings, durch Schließung von Rübenübernahmeplätzen Nachteile erleiden. Alle diese Umstände sind jedoch systemimmanent und dienen im weitesten Sinne der Absicherung der Marktordnung. Man sollte dabei nicht vergessen, dass sie in der gesamten EU bestehen und internationalen Verpflichtungen sowie andere Bedingungen des Weltmarktes entsprechen müssen. Die Ihnen zugrundeliegenden Bestimmungen müssen sich fallweise auch anderen Gemeinschaftsinteressen unterordnen, als dies vom Regelungszweck her notwendig erscheint. Sie können auch kaum auf abweichende regionale Verhältnisse eingehen und dafür optimale Verhältnisse schaffen, so wünschenswert dies auch oft wäre.

Gegner finden sich aber auch in den Verwaltungsinstitutionen der Mitgliedsstaaten (auch in Österreich) und der EU selbst. Hier spielen vor allem die Kosten des Landwirtschaftsbereiches, zu dem auch die GMO Zucker (obwohl selbstfinanzierend konzipiert) gehört, eine große Rolle. Aber auch ihre gänzlich andere Struktur und Funktionsweise, die sie von anderen Marktordnungen unterscheidet, macht sie für viele, die nur mit dem üblichen Förderungsprozedere vertraut sind, unverständlich und zum Fremdkörper, der immer gesondert zu behandeln ist, immer Ausnahmen fordert und sich nicht mit den üblichen Marktordnungsinstrumenten behandeln lässt. Sie wäre daher, unter Herausnahme der ersten Verarbeitungsstufe zu vereinfachen und in das übrige Marktordnungs- und Förderungssystem einzugliedern. So oder so ähnlich kann man es fallweise hören.

Diese Umstände werden natürlich von der Lobby der Gegner aber auch von Lobbyisten gänzlich anders gelagerter Interessen unter den Stichworten: Einsparung, Liberalisierung, Erschließung neuer Märkte, Entwicklungshilfe, Ansehen der EU in der Völkergemeinschaft, Befriedung und Beruhigung bestimmter Gebiete usw., erfolgreich genützt.

Die Verhandlungen und das Ergebnis

In diesem Umfeld und unter gleichzeitiger Verhandlung eines freien EU-Marktzutrittes der Westbalkanländer und der LDC-Staaten (s.o.) fanden die Verhandlungen zur „Reform der GMO Zucker“ statt. Schon der Kommissionsvorschlag sah, neben der Quotenkürzung - als Vorleistung auf die WTO Verhandlungen - und der Abschaffung des Lagerkostenausgleiches usw., nur mehr eine Laufzeit von zwei Jahre vor und wurde vor allem von Schweden - das die Präsidentschaft innehatte - und England, aber auch von anderen liberalistisch eingestellten Staaten, wie Dänemark und Holland, unterstützt.

In den Verhandlungen setzte sich letztlich doch die von Österreich und Frankreich verfolgte Linie, die Marktordnung auf fünf Jahre zu verlängern, durch. Die EU-Agrarminister haben sich daher auf eine solche Verlängerung der GMO Zucker unter folgenden wesentlichen Kriterien geeinigt:

- **Fortbestand des Quotensystems;**
- Laufzeit für weitere fünf Jahre **bis zum WJ 2005/06** (Rübenernte 2005);
- unveränderte Preise: **Mindestpreise A-Rübe 46,72 €/t** (642,88 S/t), **B-Rübe 32,42 €/t** (446,11 S/t),
- dauerhafte Senkung der EU-Gesamtquote um 115.000 t WZ, das sind rd. 50% des strukturellen Überschusses innerhalb der GATT-Beschränkungen -
- dies ergibt für **Österreich eine Quote von 387.326,9 t WZ** (314.028,9 A-Rübe, 73.297,5 B-Rübe), das sind 2,67% der EU-Gesamtquote von ca. 14,482 Mio t;
- Einbeziehung der bisher vom EAGFL-Garantie getragenen Kosten der Produktionserstattung für eine Verarbeitung von 60.000 t WZ in der chem. Industrie in das Selbstfinanzierungssystem;
- Ersatzlose **Abschaffung des Lagerkostenausgleichssystems** (Lagerabgabe, Lagerkostenvergütung)

Resümee

Das erzielte Ergebnis, mit VO (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 verlautbart, muss unter den hier aufgezeigten Umständen und im derzeit aktuellen Umfeld von BSE und Maul- und Klauenseuche, das zuletzt die Aktivitäten und Handlungen in Brüssel bestimmte, als Erfolg angesehen werden. Diese wichtige Entscheidung für die österreichische Zuckerwirtschaft, die ihr den erforderlichen zeitlichen Spielraum für notwendigen Investitionen und die Möglichkeit zur Einzustellung auf kommende neue Wettbewerbssituationen gibt, wird sowohl von den Rübenproduzenten als auch der Zuckerindustrie als tragbarer Kompromiss begrüßt.

Autor:

Ing. Mag. Hans Peter Schönbauer, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft - Tel. 711 00 DW 2845