

Der Markt für Zucker

Stephan Nolte
Universität Gent, Belgien

Harald Grethe
Universität Hohenheim

1. Einführung

Im Zuckerwirtschaftsjahr (ZWJ; Oktober-September) 2008/09 stieg der Weltmarktpreis auf ein Niveau, das letztmalig zu Anfang der achtziger Jahre erreicht wurde. Die Preise für Getreide und Ölsaaten hingegen, die schon in 2007 und Anfang 2008 stark angezogen hatten, fielen in der zweiten Jahreshälfte 2008 ab. Verschiedene Marktprognosen erwarten auch für das laufende ZWJ, 2009/10, eine Unterversorgung des Weltmarkts und somit hohe Zuckerpreise.

In der Europäischen Union wurde die letzte Stufe der 2006 begonnenen Reform umgesetzt. Das Referenzpreisniveau wurde auf den endgültigen Wert von 404,40 € je Tonne Weißzucker abgesenkt. Der tatsächliche Marktpreis folgt der Absenkung jedoch mit deutlicher Verzögerung. In der letzten Runde der Umstrukturierung gaben drei Mitgliedstaaten kleinere Mengen an Quote für die Produktion von Isoglucose in den Umstrukturierungsfond zurück, zusätzlich zu rund 132 000 Tonnen Zucker aus Spanien, deren Rückgabe jedoch bereits im vorigen Jahr angekündigt war.

Mit Beginn des ZWJ 2008/09 endete auch die Übergangsphase der „Everything But Arms“-Regelung für Zuckerimporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC), die nun Roh- und Weißzucker ohne Beschränkung von Quoten und Zöllen in die EU exportieren dürfen. Aufgrund des gegenwärtig hohen Weltmarktpreisniveaus ist die Attraktivität des EU-Marktes für Exporteure in diesen Ländern jedoch deutlich gesunken.

2. Der Weltmarkt für Zucker

Die globale Zuckerproduktion des ZWJ 2008/09 fiel zum ersten Mal seit 2004/05 hinter den weltweiten Konsum zurück. F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2009a) schätzt die weltweite Zuckerproduktion 2008/09 auf 153,3 Mio. t und den Verbrauch auf

161,2 Mio. t (s. Tabelle 1). Daraus ergibt sich ein Defizit von fast 8 Mio. t, das von der International Sugar Organization (ISO, versch. Jgg.-a) mit 11,3 Mio. t sogar noch höher ausgewiesen wird. Es liegt damit weit über dem Defizit von 2004/05 mit etwa 3 Mio. t, dem einzigen in den letzten zehn Jahren. Ebenso liegt es weit über den Prognosen führender Marktbeobachter, die zwar zu Beginn des ZWJ ein Defizit voraussagten, dies jedoch mit 1-4 Mio. t deutlich unterschätzten (siehe Übersicht in NOLTE und GRETHE, 2009). Im Laufe des Jahres mussten daher die Vorausschätzungen der globalen Produktion sukzessive nach unten korrigiert werden (AGRA EUROPE WEEKLY, versch. Ausgaben).

Der Rückgang der Produktion um 13,4 Mio. t oder 8 % verglichen mit dem Vorjahresniveau ist im wesentlichen der Produktion der zwei größten Produzenten, Brasilien und Indien geschuldet. In Brasilien führten unerwartet starke Regenfälle während der im Mai 2009 begonnenen Saison¹ zu einer Verlangsamung der Ernte und einer geringeren Zuckerausbeute.

Tabelle 1. Weltzuckerbilanz (Mio. t RW^a)

	Zuckerwirtschaftsjahr (Oktober bis September)				
	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Anfangsbestände	61,6	64,1	72,4	73,7	63,1
Produktion	151,5	167,5	166,7	153,3	159,7
Importe	54,3	51,5	50,8	53,8	58,4
Verbrauch	147,2	154,1	159,5	161,2	165,4
Exporte	56,1	56,6	56,6	56,7	58,7
Endbestände	64,1	72,4	73,7	63,1	57,0
Bestand/Verbrauch	43,5 %	47,0 %	46,2 %	39,1 %	34,5 %

^a Rohzuckerwert

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2009a)

¹ Das brasilianische ZWJ läuft von Mai bis April, während das auf der Nordhalbkugel benutzte ZWJ mit dem Beginn der Zuckerrübenernte von Oktober bis September läuft. Für internationale Bilanzen wird das brasilianische ZWJ üblicherweise geteilt und die Angaben entsprechend des Oktober/September ZWJ umgerechnet. Dies ist jedoch nicht in allen Veröffentlichungen der Fall und kann teilweise zu erheblichen Abweichungen führen.

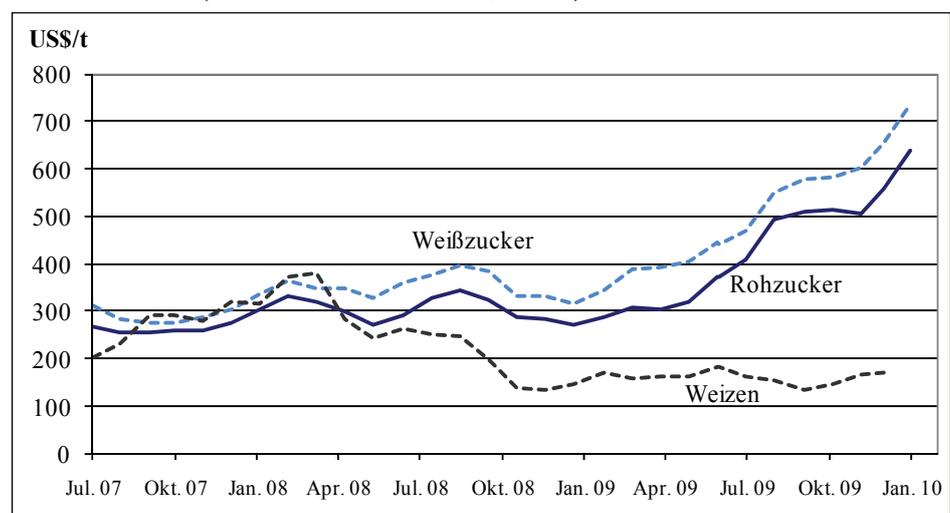
Der Anteil der Zuckerrohrernte, der für die Zuckerproduktion verwendet wurde, war zudem mit 40,6 % (ISO, versch. Jgg.-a) verhältnismäßig gering. Dies ist zum einen mit dem noch niedrigen Weltmarktpreis für Rohzucker zu Beginn des brasilianischen ZWJ zu erklären, der erst im Mai begann, anzusteigen. Zum anderen scheint die Flexibilität der Zuckerrohrverarbeiter, ihre Produktion von Zucker auf Ethanol und umgekehrt umzustellen, deutlich geringer als bisher angenommen. Nach Einschätzung von F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2009b) liegt die „Swing Capacity“, also der Anteil der Verarbeitungskapazität, der flexibel zwischen Zucker- und Ethanolproduktion umgestellt werden kann, bei maximal 3 %. Insgesamt wurde die Produktion in Brasilien mit 38,2 Mio. t gegenüber dem Vorjahr zwar erhöht, blieb aber hinter den Erwartungen zurück (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009a).

In Indien fiel die Zuckerproduktion im ZWJ 2008/09, nachdem sie im Vorjahr bereits leicht von 30,8 Mio. t auf 28,6 Mio. t gesunken war, nun rapide auf 15,7 Mio. t ab. Verschiedene Gründe sind für diesen beträchtlichen Rückgang verantwortlich. Zunächst ist dies die unstetige Mindestpreispolitik der Regierung für Zuckerrohr, die zu einem Produktionszyklus mit erheblichen Schwankungen führt (NOLTE und GRETHE, 2009), weiterhin die hohen Preise für alternative Kulturen, insbesondere Getreide, in der Phase, in der die Anbauentscheidungen für das ZWJ 2008/09 getroffen wurden und schließlich der lange ausbleibende Monsunregen, der für eine geringere Ernte sorgte (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009b).

Aufgrund der sich abzeichnenden Knappheit stiegen die Weltmarktpreise für Roh- und Weißzucker ab Anfang 2009 und erreichten im Januar 2010 ihren bisher höchsten Wert seit 1981 (Abbildung 1). Die Preise für Getreide und Ölsaaten, die in 2007 und Anfang 2008 kräftig angestiegen waren und etwa zur Jahresmitte 2008 abfielen, verharrten hingegen auf niedrigem Niveau. Auch der Rohölpreis, der u.a. durch die Verarbeitung von Zuckerrohr zu Ethanol einen Einfluss auf den Zuckerpreis ausüben

kann, hatte sich von seinem Absturz zu Beginn der globalen Finanzkrise bis Mai 2009 nur wenig erholt. Durch die bereits erwähnte begrenzte „Swing Capacity“ in Brasilien scheint sich der Zuckermarkt also temporär nicht nur von anderen Agrarrohstoffmärkten, sondern auch vom Rohölmarkt abgekoppelt zu haben. Der Anstieg des Weltmarktpreises ist jedoch vor allem vor dem Hintergrund der noch immer beträchtlichen globalen Lagerbestände erstaunlich. Diese lagen zum Ende des ZWJ 2008/09 bei 39,1 % des globalen Konsums. Das durchschnittliche Verhältnis zwischen Beständen und Verbrauch beispielsweise bei Getreide und Ölsaaten liegt mit etwa 20 % deutlich darunter. Die Erwartung vieler Analysten bei der Prognose des Defizits zu Beginn des ZWJ ging dahin, dass ein Preisanstieg dadurch gedämpft würde, dass viele Länder dazu übergingen, die in den vergangenen Jahren stetig gewachsenen Lagerbestände zu liquidieren. Laut F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2009a) wird ein großer Anteil der Lagerbestände jedoch dazu benötigt, den Konsum zwischen dem Ende der alten und dem Beginn der neuen Kampagne zu überbrücken und bei weltweit steigendem Verbrauch steigt auch die hierfür benötigte Menge. Die über diesen Bedarf hinausgehenden weltweiten Lagerbestände beliefen sich zu Beginn des ZWJ 2008/09 auf lediglich 13,5 Mio. t und sind zum Ende des ZWJ auf 1,1 Mio. t abgeschmolzen. In einigen importierenden Ländern entstand im Rahmen der geringen Lagerbestände bereits ein punktuell Defizit. Zur Diskussion der Lagerbestände ist jedoch anzumerken, dass die verfügbaren Informationen mit er-

Abbildung 1. Weltmarktpreisentwicklung für Zucker und Weizen (Juli 2007-Januar 2010, US\$/t)



Quellen: USDA (2010a; 2010b), eigene Berechnungen. Weißzucker: London No. 5. Rohzucker: New York No. 11. Weizen: Soft Red Winter, Chicago

heblichen Unsicherheiten behaftet sind. Dies äußert sich beispielsweise darin, dass die Angaben über die Höhe der Lagerbestände je nach herangezogener statistischer Quelle stark voneinander abweichen. Während F.O. LICHT die Lagerbestände zum Ende des ZWJ 2008/09 mit 63,1 Mio. t beziffert, schätzt die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen (FAO, 2009) diese auf 72,4 Mio. t, LMC INTERNATIONAL (2009) jedoch nur auf 44,1 Mio. t.

Für das laufende ZWJ (2009/10) prognostiziert F.O. LICHT ein weiteres Defizit. Dieses wird bei einem geschätzten Anstieg der Produktion um 6,4 Mio. t auf 159,7 Mio. t und einem geschätzten Anstieg des Verbrauchs von 4,2 Mio. t auf 165,4 Mio. t etwa 5,7 Mio. t betragen. Andere Prognosen teilen die Annahme einer weiteren defizitären Kampagne. Die ISO erstellt in ihrem „Quarterly Market Outlook“ vom November 2009 (ISO, versch. Jgg.-a) eine Übersicht von Vorausschätzungen der Zuckerbilanz 2009/10 von Seiten vier weiterer Institutionen (Sucden, Czarnikow, ABARE und ISO selbst). Auch diese prognostizieren für 2009/10 jeweils eine defizitäre Saison mit einer globalen Produktion von 158-160 Mio. t, einem Verbrauch von 164-167 Mio. t und einem Defizit von 4-9 Mio. t. Die ISO geht von einer Produktion von 159,9 Mio. t aus, was sich mit den Prognosen von F.O. LICHT deckt, jedoch mit 167,1 Mio. t von einer höheren Nachfrage und folglich einem Defizit von 7,2 Mio. t. Die FAO (2009) veröffentlicht im „Food Outlook“ vom Dezember 2009 Schätzungen mit einer Produktion von 159,7 Mio. t einem Verbrauch von 162,6 Mio. t und somit einem Defizit von lediglich 2,9 Mio. t.

Als Folge des Defizits erwartet F.O. LICHT (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009a), dass die globalen Lagerbestände zu Ende des laufenden ZWJ um ca. 7,3 Mio. t unter der Menge liegen werden, die notwendig wäre, um die Versorgung zu gewährleisten, bis Zucker aus der folgenden Kampagne verfügbar wird. Folglich könnten die Weltmarktpreise für Roh- und Weißzucker noch weiter steigen, auch wenn Werte von 894 US\$ je Tonne Rohzucker wie im Oktober 1981 oder gar 1 248 US\$ wie im November 1974 (entsprechend etwa 5 000 realen 2009 US\$, Inflationsraten von GPO (2009)) heute in weiter Ferne liegen.

Tabellen 2 und 3 zeigen den Verlauf von Produktion und Konsum in den letzten fünf ZWJ aufgeschlüsselt nach Regionen. Der vor allem durch Indien verursachte Rückgang der Zuckerproduktion in Asien allein ist höher als der gesamte Rückgang der globalen

Produktion. Während die Produktion in Europa und Nordamerika nur leicht sank, stieg sie in Afrika und Ozeanien entgegen dem globalen Trend jeweils leicht an. In Südamerika konnte ein Anstieg der Produktion von 20 % verzeichnet werden.

In Europa war der Rückgang der Zuckerproduktion im Wesentlichen der Umstrukturierung des EU-Zuckermarktes geschuldet, die Produktion sank dort auf 15,2 Mio. t. In Russland hingegen konnte mit 3,8 Mio. t eine Rekordproduktion erzielt werden. In der Ukraine sank die Produktion leicht auf 1,7 Mio. t. Für die laufende Kampagne wird ein Anstieg der Produktion in Europa auf 25,5 Mio. t erwartet, der sich aufgrund einer guten Ernte vor allem in der EU vollziehen wird (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009a). Mit einer erwarteten EU-Produktion von 16,7 Mio. t RW, die etwa 15,4 Mio. t Weißzuckeräquivalenten (WZE) entsprechen, wird die Produktionsquote von 13,3 Mio. t in der EU somit deutlich überschritten.

In Afrika war der Anstieg der Produktion relativ gleichmäßig verteilt. Insbesondere zwischen den drei großen Produzenten Südafrika, Ägypten und dem Sudan kam es nicht zu wesentlichen Verschiebungen. In 2009/10 soll die Produktion nochmals leicht auf etwa 10,9 Mio. t wachsen. Aus Sicht der EU ist vor allem interessant, dass für Mosambik von einem Sprung der Erzeugung von etwa 250 000 t in 2008/09 auf 428 000 t in 2009/10 ausgegangen wird, da das Land als LDC über einen uneingeschränkten Zugang zum EU-Markt verfügt. Auf Ebene der großen Produzenten werden allenfalls leichte Veränderungen erwartet (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009a).

Die größten Zuckerproduzenten in Nord- und Mittelamerika sind die USA, Mexiko und Guatemala. Die ersten beiden betreiben einen verhältnismäßig hohen Außenschutz ihrer Zuckermärkte, haben jedoch den Zuckerhandel untereinander vor einiger Zeit innerhalb der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) liberalisiert. Der Zuckersektor in Guatemala hingegen ist exportorientiert und international konkurrenzfähig. In den USA, wo Zucker sowohl auf der Basis von Zuckerrüben als auch Zuckerrohr produziert wird, fiel die Produktion aufgrund der geringeren Zuckerrübenernte auf 6,8 Mio. t. Auch in Mexiko blieb die Produktion mit 5,2 Mio. t um etwa 10 % hinter der Vorjahresproduktion zurück. In Guatemala stieg die Produktion leicht auf etwa 2,2 Mio. t (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009b). Kuba, ehemals größter Zuckerproduzent der Welt, verzeichnete einen leichten Rückgang der Produktion auf etwa

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

	Zuckerwirtschaftsjahr Oktober bis September				
	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Europa	29,7	27,0	25,9	24,6	25,5
davon EU	21,1	17,3	16,9	15,2	16,7
Afrika	10,0	10,4	10,1	10,5	10,9
Nord- und Mittelamerika	18,3	19,8	19,7	18,4	19,1
Südamerika	40,6	40,4	38,5	46,3	47,5
Asien	47,2	64,0	67,4	48,5	51,6
Ozeanien	5,6	5,8	5,1	5,0	5,3
Welt	151,5	167,5	166,7	153,3	159,7

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2009a)

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

	Zuckerwirtschaftsjahr Oktober bis September				
	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Europa	31,1	31,1	31,6	30,8	31,2
davon EU	18,4	18,3	18,9	18,3	18,6
Afrika	14,1	14,4	14,7	15,1	15,7
Nord- und Mittelamerika	19,5	19,3	19,4	19,7	19,7
Südamerika	18,2	19,1	20,0	20,4	21,2
Asien	65,7	68,5	72,1	73,5	76,0
Ozeanien	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Welt	147,2	154,1	159,5	161,2	165,4

Quelle: F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2009a)

1,4 Mio. t. Für 2009/10 wird ein Anstieg der Zuckererzeugung in Nord- und Mittelamerika um 0,7 Mio. t auf etwa 19,1 Mio. t erwartet, der sich voraussichtlich vor allem in Mexiko und den Vereinigten Staaten vollziehen wird (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009a).

In Südamerika stieg die Zuckerproduktion um 7,8 Mio. t auf 46,3 Mio. t. Neben den bereits erwähnten Entwicklungen in Brasilien kam es auch in Kolumbien und Argentinien zu Zuwächsen in der Produktion. Für das laufende ZWJ geht man von einem weiteren Anstieg auf 47,5 Mio. t aus, der vor allem aus dem prognostizierten Wachstum der Produktion in Brasilien um 1 Mio. t resultieren wird.

Der Rückgang der Produktion in Asien im ZWJ 2008/09 erklärt sich vor allem aus den beschriebenen Entwicklungen in Indien, dem größten Produzenten des Kontinents. Aber auch in einigen anderen wichtigen Erzeugerländern ging die Produktion zurück: In China sank die Produktion von einer Rekordernte im ZWJ 2007/08 um 2,6 Mio. t auf 13,5 Mio. t in 2008/09; in Thailand, dem größten Exporteur Asiens,

sank die Produktion von 8,1 Mio. t in 2007/08 auf 7,5 Mio. t in 2008/09; in Pakistan fiel die Produktion nach einer Rekordernte im Vorjahr um 1,7 Mio. t auf 3,5 Mio. t und auf den Philippinen von 2,5 Mio. t auf 2,2 Mio. t. Für 2009/10 wird ein Anstieg der Produktion in Asien um 2,7 Mio. t erwartet, der zu einem Großteil aus dem voraussichtlichen Wachstum der indischen Produktion resultieren wird. Während für die meisten anderen Produzenten Asiens leichte Steigerungen erwartet werden, geht man für China von einem weiteren Rückgang der Produktion auf etwa 13 Mio. t aus (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009b).

In Ozeanien fiel die Produktion leicht um 0,1 Mio. t. In Australien, dem bedeutendsten Zuckerproduzenten der Region, ging die Produktion um etwa 0,1 Mio. t auf

4,8 Mio. t zurück. Der einzige weitere nennenswerte Produzent, die Fidschi-Inseln, verzeichnete ebenfalls einen leichten Rückgang von 237 000 t auf 224 000 t (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009b). Für das laufende ZWJ wird ein Anstieg der Zuckerproduktion auf 5,3 Mio. t erwartet (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009a).

Die weltweite Nachfrage nach Zucker, die in den letzten zehn Jahren mit durchschnittlich 2,5 % pro Jahr gewachsen war, stieg im ZWJ 2008/09 um lediglich 1 % an. Das Bevölkerungswachstum in Entwicklungsländern, die für 72 % der globalen Nachfrage verantwortlich sind, ist eine der wichtigsten Triebkräfte des Wachstums der globalen Nachfrage und blieb unverändert. Nach Ansicht von F.O. LICHT (F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS, 2009a) ist jedoch die Einkommenselastizität der Nachfrage dort noch verhältnismäßig hoch, und die Zuckernachfrage damit durch die Wirtschaftskrise negativ betroffen, wenn gleich mit China und Indien die beiden größten Entwicklungsländer noch ein leicht positives Wirtschaftswachstum aufwiesen. Die Nachfrage in Indus-

trielländern wird als beinahe völlig preisunelastisch eingeschätzt und somit durch die stark gestiegenen Weltmarktpreise, die wegen der Abschottung dieser Länder in vielen Fällen ohnehin nur eine geringe Transmissionelastizität auf inländische Preise aufweisen, nicht wesentlich beeinflusst. Im Ergebnis sank die Wachstumsrate des globalen Zuckerkonsums zwar, war aber noch deutlich positiv.

Die in den vergangenen Jahren sehr instabilen internationalen Seefrachtraten für Schüttgüter, zu denen auch Zucker gehört, waren zu Beginn der Wirtschaftskrise eingebrochen. Die Kosten für den Transport einer Tonne Rohzucker von Santos, dem Hauptexporthafen Brasiliens, in die Ostsee fielen bis zum Januar 2009 auf etwa 22 US\$ je Tonne. Ihr durchschnittlicher Wert in den vergangenen Jahren betrug etwa 40-45 US\$. Der Baltic Dry Index (BDI), der aus Beobachtungen der Kosten auf repräsentativen Routen ermittelt wird, stieg seit Ende 2008 von seinem Tief von unter 700 Punkten auf nun (Dezember 2009) etwa 3 500 Punkte an, ist aber weiterhin starken Schwankungen unterworfen. Die Frachtkosten für Zucker auf der Route von Brasilien in die Ostsee befinden sich ebenfalls wieder bei etwa 45 US\$ je Tonne, verhielten sich im vergangenen Jahr jedoch deutlich stetiger als der BDI (EUROINVESTOR, 2009; ISO, versch. Jgg.-b).

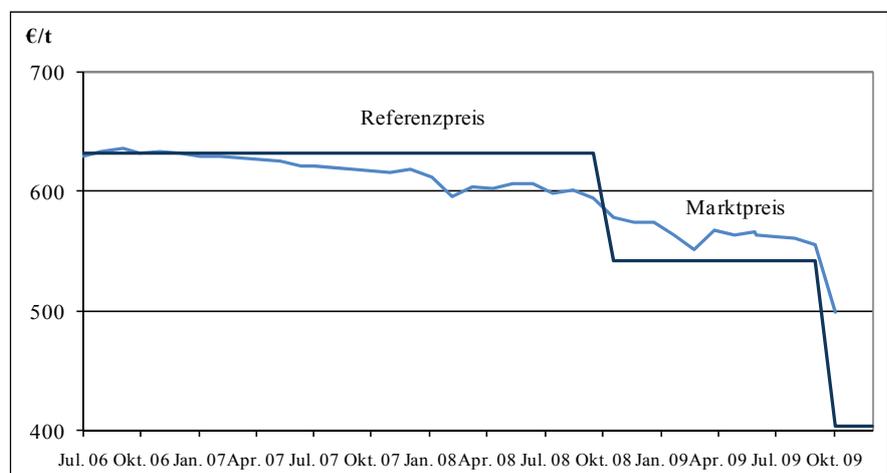
3. Zuckermarkt der EU

Auf dem europäischen Zuckermarkt wurden im vergangenen ZWJ die letzten Schritte der 2006 begonnenen Reform implementiert. Die gegenwärtige Marktordnung hat nun eine Laufzeit bis einschließlich zum ZWJ 2014/15. Zum 1. Oktober 2009 erfolgte die letzte Stufe der Senkung des Referenzpreises von anfangs 631,90 €, was dem Interventionspreis vor der Reform entsprach, auf nun 404,40 € je Tonne Weißzucker. Der Referenzpreis für Rohzucker wurde entsprechend in mehreren Stufen von 523,70 € auf 335,20 € je Tonne gesenkt. Der tatsächliche Marktpreis, der in der Geschichte der Zuckermarktordnung meist deutlich über dem Interventionspreis lag, folgte der beschlossenen Senkung des Referenzpreises und lag im Oktober 2009,

dem letzten Monat, für den von der Europäischen Kommission bis Januar 2010 Preise veröffentlicht wurden, bei 499 € je Tonne Weißzucker (s. Abbildung 2).

Die EU-Marktpreisbildung findet mit Ausnahme der präferentiellen Zuckerimporte unter weitgehender Marktabschottung hinter prohibitiv hohen Zöllen statt. Der Europäischen Kommission stehen hierbei verschiedene preis- und mengenpolitische Instrumente zur Verfügung: Die Gewährung von privaten Lagerbeihilfen bei Unterschreitung des Referenzpreises, die „präventive Marktrücknahme“, bei der es sich um eine temporäre Quotenkürzung handelt, die Gewährung von Exportsubventionen sowie die Eröffnung von zusätzlichen Importkontingenten. Allerdings unterliegt der EU-Marktpreis nach der Reform sehr viel stärker den Kräften von inländischem Angebot und präferentiellem Importangebot sowie der inländischen Nachfrage, als dies vor der Reform der Fall war. Die Möglichkeit der Gewährung von Lagerbeihilfen bei einer Unterschreitung des Referenzpreises wurde bisher von der Europäischen Kommission nicht wahrgenommen, so dass der Referenzpreis bisher keine direkten Auswirkungen auf den Marktpreis hatte. Ebenfalls ist es nicht zur Eröffnung von zusätzlichen Importzollkontingenten gekommen, die nur bei einer drohenden Unterversorgung des EU-Marktes zur Anwendung kämen. Um den EU-Marktbilanzüberschuss zu begrenzen und somit die Einhaltung der WTO-Verpflichtungen der EU sicherzustellen, hat die Europäische Kommission für die ZWJ 2006/07 und 2007/08 eine temporäre Quotenkürzung vorgenommen, eine Maßnahme, die ab dem ZWJ 2008/09 nicht mehr zur Anwendung kam. Das wichtigste Instrument der Europäischen Kommission zur Steuerung des

Abbildung 2. Referenz- und Marktpreise für Weißzucker auf dem EU-Markt



Quelle: EUROPEAN COMMISSION (2010)

EU-Marktpreises war in der Vergangenheit die Festsetzung der Höhe der Exportsubventionen, mit denen der EU-Marktpreis auf einem Niveau deutlich oberhalb des Interventionspreises gehalten wurde. Seit dem ZWJ 2008/2009 werden allerdings keine Exportsubventionen mehr gezahlt, da die Quotenmenge sowie die präferentiellen Importe in etwa in Höhe des inländischen Verbrauchs liegen. Das langsame Absinken des EU-Marktpreises für Zucker ist insofern auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen: den Wegfall der Exportsubventionen, zunehmende präferentielle Importe sowie einen verschärften Wettbewerb auf dem EU-Markt. Dieser inländische Wettbewerbsdruck wurde auch durch den Wegfall der Möglichkeit, Quotenzucker zu exportieren, ausgelöst, der dazu führte, dass absatzmarktferne Unternehmen, deren Produktion vor der Reform zum Teil exportiert wurde, neue Absatzmärkte in der EU suchen mussten.

Auch die Umstrukturierung des EU-Zuckermarktes, d.h. die Rückgabe und teilweise Umverteilung von Produktionsquoten, ging 2009 in ihre letzte Runde. Als einziges zuckerproduzierendes Land beteiligte sich Spanien noch an der Umstrukturierung und gab Quote in Höhe von 132 106 t ab. Hierbei hatten die Produzenten von einer Sonderregelung während der vorhergehenden Runde der Umstrukturierung Gebrauch gemacht, die es erlaubte, die Rückgabe von Zuckerquoten für das ZWJ 2009/10 zu den damals herrschenden attraktiven Bedingungen zu vereinbaren. Daneben gab Spanien 69 613 t Isoglucose zurück. Auch die Isoglucoseproduzenten in Rumänien und Großbritannien nahmen an der letzten Runde der Umstrukturierung teil und gaben mit 15 880 t bzw. 43 592 t jeweils ihre gesamte Quote zurück (AGRA EUROPE WEEKLY, 20. Februar 2009, Management Committee News: 1). Die gesamte in den Umstrukturierungsfond zurückgegebene Menge an Zucker, Isoglucose und Inulinsirup beläuft sich damit auf 5,77 Mio. t. Diese Zahl kommt dem von der Kommission zu Beginn der Umstrukturierung genannten Ziel von 6 Mio. t sehr nahe. Sie verzichtete daher auf die Möglichkeit, die Umstrukturierung mit einer endgültigen Quotenkürzung in Höhe der verbleibenden Differenz abzuschließen (AGRA EUROPE WEEKLY, 29. Januar 2010, European Policy News: 2). Die gesamte Zuckerquote der EU beträgt nach Abschluss der Umstrukturierung 13,3 Mio. t verteilt auf 19 Mitgliedstaaten. Die Quote für Isoglucose beläuft sich auf 690 000 t verteilt auf neun Mitgliedstaaten. Die Produktion von Inulinsirup, der vor der Reform nur in drei Mitgliedstaaten hergestellt wurde, wurde vollständig eingestellt (Tabelle 4).

Mit Beginn des ZWJ 2009/10 zum 1. Oktober 2009, wurden die Importe aus den LDC im Rahmen der „Everything But Arms“-Regelung von allen noch verbleibenden Marktzugangsbeschränkungen befreit. Für AKP-Staaten, von denen ein Großteil ohnehin der Gruppe der LDC angehört, trat zum 1. Oktober im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen eine neue Einfuhrregelung für Zucker in Kraft, die das bisherige Zuckerprotokoll ablöst. Völlig frei von Beschränkungen werden diese Importe allerdings erst ab 2015/16. In der Zwischenzeit gilt ein Schutzmechanismus, der dazu führen kann, dass die Präferenz für Importe aus AKP-Staaten, die nicht den LDC angehören, ausgesetzt werden kann. Dazu müssen die kumulierten Exporte von AKP-Staaten über 3,5 Mio. t steigen und gleichzeitig die der nicht-AKP LDC eine bestimmte Schwelle überschreiten, die über drei Jahre von 1,38 Mio. t im laufenden ZWJ auf 1,6 Mio. t ab 2011/12 ansteigt (Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates, ABl. L 348, 31.12.2007: 1-154). Im Fall der Aktivierung beider Schwellen gelten teilweise für einzelne Länder, teilweise für Ländergruppen, sogenannte „regionale Obergrenzen“ für Nicht-LDC-AKP-Staaten, innerhalb derer Importe präferenzberechtigt sind (Verordnung (EG) Nr. 828/2009 der Kommission, ABl. L 240, 11.9.2009: 14-25). Dies führt insbesondere dazu, dass einzelne Nicht-LDC-AKP-Staaten für die Dauer der Regelung, die mit der Dauer der Gemeinsamen Marktordnung zusammenfällt, nur eingeschränkt in der Lage sein werden, ihre Ausfuhren in die EU auf Kosten anderer AKP-Staaten zu erhöhen. Eigene Simulationsrechnungen basierend auf NOLTE (2008) zeigen, dass sowohl die Grenze von 3,5 Mio. t für alle AKP-Staaten, wie auch die Obergrenze für Nicht-LDC-AKP-Staaten – insgesamt wie auch für die meisten regionalen Gruppen – innerhalb der Laufzeit der Übergangsregelung wirksam werden könnten. Dabei ist bereits berücksichtigt, dass viele regionale Märkte in den AKP-Staaten stark protektioniert und oftmals attraktiver als der EU-Markt sind. Ob es tatsächlich zur Überschreitung dieser Grenzen kommen wird, hängt vor allem davon ab, ob die Infrastruktur derjenigen AKP-Staaten mit geringerem Protektionsniveau ausreicht, um ihren eigenen Bedarf durch Importe zu ersetzen und die heimische Produktion in den Export auf den EU-Markt umzulenken.

Ab 2015/16 fallen diese Schutzbestimmungen weg, es gelten jedoch weiterhin die allgemeinen Schutzbestimmungen der EPA. Bis 2012 gibt es für die AKP-Staaten weiterhin eine Preisgarantie in Höhe von 90 % des Referenzpreises. Es wird jedoch als nicht sehr wahrscheinlich angesehen, dass der Markt-

Tabelle 4. EU-Zuckerquoten im Verlauf der Umstrukturierung

	Quoten 2005/06			Quoten 2009/10	
	Zucker	Isoglucose	Inulinsirup	Zucker	Isoglucose
Belgien	819 812	71 592	215 247	676 235	114 580
Bulgarien	-	-	-	-	89 198
Tschechische Republik	454 862	-	-	372 459	-
Dänemark	420 746	-	-	372 383	-
Deutschland	3 416 896	35 389	-	2 898 256	56 638
Griechenland	317 502	12 893	-	158 702	-
Spanien	996 961	82 579	-	498 480	53 810
Frankreich (Mutterland)	3 288 747	19 846	24 521	2 956 787	-
Überseedepartements	480 245	-	-	480 245	-
Irland	199 260	-	-	-	-
Italien	1 557 443	20 302	-	508 379	32 493
Lettland	66 505	-	-	-	-
Litauen	103 010	-	-	90 252	-
Ungarn	401 684	137 627	-	105 420	220 266
Niederlande	864 560	9 099	80 950	804 888	-
Österreich	387 326	-	-	351 027	-
Polen	1 671 926	26 781	-	1 405 608	42 861
Portugal (Mutterland)	69 718	9 917	-	-	12 500
Azoren	9 953	-	-	9 953	-
Rumänien	-	-	-	104 689	-
Slowakei	207 432	42 547	-	112 320	68 095
Slowenien	52 973	-	-	-	-
Finnland	146 087	11 872	-	80 999	-
Schweden	368 262	-	-	293 186	-
Vereinigtes Königreich	1 138 627	27 237	-	1 056 474	-
Insgesamt	17 440 537	507 680	320 718	13 336 741	690 441

Quelle: EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.). Rumänien und Bulgarien wurde nach ihrem Beitritt jeweils eine Quote für Zucker und Isoglucose zugeteilt, die teilweise oder vollständig in den Umstrukturierungsfonds zurückgegeben wurden.

preis in der EU unter den Referenzpreis fällt, unter anderem, da bei einer sich abzeichnenden Überversorgung der Kommission das Instrument der präventiven Marktrücknahme zur Verfügung steht.

Neben den Marktzugangsvorgünstigungen für LDC und AKP-Staaten, gibt es noch weitere Abkommen über präferentielle Zuckereinfuhren, unter anderem die sogenannten CXL-Quoten im Zusammenhang mit den Beitritten Finnlands, Bulgariens und Rumäniens. Diese Quoten wurden eröffnet, um den Ländern, die vor dem Beitritt Zucker in diese Staaten exportierten, nach dem Beitritt im Marktzugang nicht schlechter zu stellen. Innerhalb dieser Quoten muss für Rohzucker ein reduzierter Zollsatz von 98 € je Tonne abgeführt werden. Durch den Anstieg des Weltmarktpreises befürchten nun die Raffinerien, die diesen Rohzucker in der Vergangenheit abgenommen und zu Weißzucker weiterverarbeitet haben, Schwierigkeiten, sich mit genügend Rohzucker eindecken zu können,

gultiert. Vielfach wurde angenommen, dass das Problem der Versorgung der Raffinerien mit Einsetzen der Zollfreiheit für Importe aus den LDC gelöst wäre, da dann ohnehin mehr als genug Rohzucker eingeführt würde. Die gegenwärtig hohen Weltmarktpreise verteuern jedoch nicht nur die CXL-Importe, sondern machen auch den Gemeinschaftsmarkt für Einfuhren aus LDC- und AKP-Staaten deutlich weniger attraktiv. Es wird daher befürchtet, dass viele dieser Länder den Marktzugang zur EU nicht nutzen, solange die Weltmarktpreise auf hohem Niveau verharren, was für 2010 als fast sicher angenommen wird, und stattdessen auf den Weltmarkt oder auf regionale Märkte exportieren. Die Auslastung der europäischen Zuckerrefinerien ist somit bei hohem Weltmarktpreisniveau für Zucker nicht unbedingt gewährleistet.

Obwohl seit dem ZWJ 2008/09 keine Exporterstattungen mehr gezahlt werden, erteilt die EU weiterhin Lizenzen für den Export für Nichtquotenzucker,

d.h. zu Kosten, mit denen beim Preisniveau auf dem EU-Markt ein Gewinn zu erzielen ist. Aus diesem Grund forderte Portugal, einer der Mitgliedstaaten mit einer großen Raffinationsindustrie, mit Unterstützung einer Reihe weiterer Staaten im Oktober vom Agrarministerrat, den Zoll von 98 € auszusetzen. Dies wurde zwar abgelehnt, jedoch versprach die damalige Kommissarin Mariann Fischer-Boel, die Situation auf dem Rohzuckermarkt weiterhin zu beobachten und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen (AGRA EUROPE WEEKLY, 23. Oktober 2009, European Policy News: 11-12). Der Bedarf an Rohzucker für die Europäische Raffinationsindustrie, um ihre Kapazitäten auszulasten, wurde bisher durch die Zuckermarktordnung re-

was ihr nach den Regeln der WTO jedoch nur innerhalb der mengenmäßigen Grenze für subventionierte Exporte von 1,374 Mio. t erlaubt ist. Für das ZWJ 2008/09 waren die ausgegebenen Lizenzen auf 650 000 t begrenzt. Für 2009/10 wurde dieser Wert dicht bis ans WTO-Limit auf 1,35 Mio. t erhöht (AGRA EUROPE WEEKLY, 23. Oktober 2009, Management Committee News: 2). Unter anderem wegen der angespannten Versorgungslage auf dem Weltmarkt sowie einer sich abzeichnenden Rekordernte in der EU scheint diese Entscheidung sinnvoll. Seitens des Verbands der französischen Rübenanbauer (CGB, Confédération Générale des Planteurs de Betterave) wurden in diesem Zusammenhang Forderungen laut, Exportlizenzen über das Niveau der WTO-Begrenzungen hinaus zu vergeben. Dies müsse erlaubt sein, da gegenwärtig die Produktionskosten vom Weltmarktpreis gedeckt würden, es sich also nicht mehr um subventionierte Exporte handle (AGRA EUROPE WEEKLY, 11. Dezember 2009, Markets: 8-9). Zu Beginn des Jahres 2010 ließ die Kommission diese Möglichkeit rechtlich prüfen und entschloss sich daraufhin, die Menge der für 2009/10 verfügbaren Exportlizenzen um weitere 500 000 t zu erhöhen. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass andere Zucker exportierende Länder diesen Schritt in einem Streitschlichtungsverfahren bei der WTO anfechten werden. Von Seiten des Verbandes der brasilianischen Zuckerproduzenten wurde bereits Kritik an der Entscheidung der Kommission geäußert (AGRA EUROPE WEEKLY, 29. Januar 2010, European Policy News: 1-2). Im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Knappheit von Zucker auf dem Weltmarkt schlug die CGB zudem vor, Nichtquotenzucker als Quotenzucker zu ‚reklassifizieren‘, also *de facto* eine temporäre Quotenerhöhung vorzunehmen, falls sich Befürchtungen bewahrheiten sollten, dass präferentielle Importe aufgrund der hohen Weltmarktpreise in großer Menge ausbleiben (AGRA EUROPE WEEKLY, 11. Dezember 2009, Markets: 8-9).

Als Fazit zur 2009/10 EU-Marktbilanz lässt sich festhalten, dass bei einer Überschreitung der Produktionsquote um voraussichtlich etwa 2,1 Mio. t es nicht zwingend zu einer Erhöhung der EU-Lagerbestände kommen muss. Die Nachfrage in der EU nach Zucker ist aus Sicht der Marktordnung unterteilt in Zucker für den menschlichen Verzehr und. Industriezucker. Von einer geschätzten Nachfrage für 2009/10 von 17,1 Mio. t (entsprechen 18,6 Mio. t RW, s. Tabelle 3) sind etwa 800 000 t Industriezucker. Die verbleibenden 16,3 Mio. t Zucker für den menschlichen Verzehr können aus Quotenproduktion sowie aus Importen

unter verschiedenen präferentiellen Abkommen gedeckt werden. Bei einer Quotenproduktion von 13,3 Mio. t bleiben noch 3 Mio. t für importierten Zucker, ohne die Lagerbestände erhöhen zu müssen.² Bei einer Produktion von 15,4 Mio. t (entsprechen 16,7 Mio. t RW, s. Tabelle 2) sind etwa 2 Mio. t Nichtquotenzucker, der auf dem europäischen Markt nicht für den menschlichen Verzehr abgesetzt werden darf. Dieser Menge stehen 800 000 t Industriezucker und 1,85 Mio. t Zucker an Exporten innerhalb der WTO-Grenzen als Verwendungsmöglichkeiten gegenüber. Für die Verwender von Industriezucker besteht jedoch die Möglichkeit, bis zu 400 000 t zollfrei zu importieren, wovon im vergangenen ZWJ mit Importen von 179 000 t auch Gebrauch gemacht wurde (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

Schließlich hat sich der Prozess der Konsolidierung des hochkonzentrierten EU-Zuckersektors mit einigen Verschiebungen zwischen den sechs größten EU-Zuckerherstellern fortgesetzt. Der bereits 2008 in die Wege geleitete Verkauf der Zuckersparte des dänischen Lebensmittelkonzerns Danisco an die deutsche Nordzucker wurde im Februar vom Bundeskartellamt unter Auflagen genehmigt. Insbesondere musste die Zuckerfabrik Anklam in Mecklenburg-Vorpommern, die einzige Fabrik, die von Danisco in Deutschland betrieben wurde, statt von Nordzucker von der niederländischen Royal Cosun/Suiker Unie übernommen werden (FOODNAVIGATOR, 2009). Im Zusammenhang mit der Prüfung der Übernahme entstand beim Kartellamt der Verdacht einer Absprache von Preisen, Mengen und Vertriebsgebieten auf dem deutschen Zuckermarkt. Ende März wurden daraufhin drei Unternehmen und Verbände der deutschen Zuckerbranche durchsucht. Als einziges Unternehmen hat Südzucker bestätigt, dass in seinen Räumen eine Durchsuchung stattgefunden hat (REUTERS, 2009). Ende des Jahres zog sich Nordzucker nach zwei Jahren aus der gemeinsam mit der französischen Cristal Union und der Britischen ED&F Man betriebenen Vertriebsgesellschaft Eurosugar zurück, die daraufhin aufgelöst wurde (NORDZUCKER, 2009).

² Zum Vergleich: Im AKP-ZWJ von Juli 2008 bis Juni 2009 wurden 1,3 Mio. t Zucker aus den AKP-Staaten importiert, aus anderen Ländern, die präferentielle Marktzugangsbedingungen genießen, 1,4 Mio. t (Oktober 2008 bis September 2009) (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

Tabelle 5. Quoten der sechs größten Zuckerproduzenten der EU in verschiedenen Mitgliedstaaten

	Südzucker Gruppe (D)	Nordzucker (D)	ABF (UK)	Tereos (F)	Pfeiffer und Langen (D)	Cosun (NL)
Belgien	72 %					
Tschechische Republik	25 %	28 %*		28 %*		
Dänemark		100 %				
Deutschland	34 %	40 %			22 %	4 %
Spanien			74 %			
Frankreich (Mutterland)	20 %			41 %		
Litauen		29 %				
Ungarn	100 %					
Niederlande						100 %
Österreich	100 %					
Polen	25 %	9 %			27 %	
Rumänien	23 %				27 %†	
Slowakei	39 %	61 %				
Finnland		100 %				
Schweden		100 %				
Vereinigtes Königreich			100 %			
Insgesamt	23 %	17 %	11 %	10 %	8 %	7 %
in Mio. t	3,03	2,23	1,43	1,32	1,05	0,92

Quellen: CGB (2008); EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.); eigene Berechnungen. *Gemeinschaftsprojekt beider Unternehmen mit insgesamt 56 % der rumänischen Zuckerquote. †Gemeinschaftsprojekt mit dem französischen Produzenten Cristal Union.

Associated British Food plc. (ABF), Mutterkonzern von British Sugar, die 2008 die Zuckerproduktion des bis dahin größten spanischen Produzenten Ebro Puleva übernommen hatte, veräußerte in diesem Jahr seine polnische Tochter British Sugar Overseas (BSO) an den deutschen Zuckerproduzenten Pfeiffer und Langen (FLEXNEWS, 2009). BSO verfügte nach der Umstrukturierung noch über eine Fabrik in Polen, in Gliniojeck nordwestlich von Warschau, und eine Zuckerquote von 150 000 t.

Alle an diesen Transaktionen beteiligten Unternehmen gehören zu den sechs größten Zuckerproduzenten der EU, deren kumulierte Quote bei etwa 75 % der gesamten EU-Zuckerquote verbleibt (s. Tabelle 5).

4. Ausblick

In diesem Kapitel werden die Prognosen zweier internationaler Institutionen, des Food and Agricultural Policy Research Institutes (FAPRI) in den Vereinigten Staaten und einer gemeinschaftlichen Publikation von OECD und FAO, über die Entwicklung des Weltzuckermarktes im folgenden Jahrzehnt präsentiert, miteinander verglichen und diskutiert (FAPRI, 2009; OECD und FAO, 2009). Auch von der Europäischen Kommission wird jährlich eine Projektion der Entwicklung auf den Weltmärkten für wichtige Agrar-

produkte herausgegeben. Seit 2007 (EUROPEAN COMMISSION, 2007) wurden dort jedoch keine Ergebnisse mehr über den Weltzuckermarkt veröffentlicht. Die Resultate der Simulationen von OECD/FAO und FAPRI finden sich in Tabelle 6. Beide Studien basieren auf der Anwendung partieller Gleichgewichtsmodelle. Im Fall von OECD und FAO ist dies ein aus den Modellen Aglink und Cosimo entwickeltes Modellsystem, im Fall von FAPRI das FAPRI/CARD International Sugar Model.

Beide Studien erwarten im Projektionszeitraum von 2007/08 bis 2018/19 bei leicht unterschiedlichen unterstellten Ausgangsniveaus ein Wachstum der Zuckerproduktion von 18 % bzw. 17 % auf dann 202 Mio. t³ bzw. 194 Mio. t. Auch das relative Wachstum des Verbrauchs wird von beiden Analysen mit 23 % und 24 % ähnlich eingeschätzt. OECD und FAO erwarten über den Projektionszeitraum in den meisten Jahren einen leichten Überschuss auf dem Zuckermarkt, der dazu verwendet wird, das trotzdem sinkende Verhältnis von Lagerbeständen und Verbrauch zu stabilisieren. In 2018/19 beträgt dieser Überschuss etwa 3 Mio. t. FAPRI prognostiziert ab 2010/11 einen nahezu ausgeglichenen Zuckermarkt und das Verhältnis von Lagerbeständen und Ver-

³ Alle Mengen in Abschnitt 4 in RW.

Tabelle 6. Projektion für den Weltzuckermarkt 2017/18, Mio. t RW

	OECD/FAO				FAPRI			
	2007/08	2018/19	Veränderung		2007/08	2018/19	Veränderung	
Welt								
Produktion	170,2	201,5	31,3	(18 %)	166,7	194,3	27,6	(17 %)
Verbrauch	161,1	198,4	37,3	(23 %)	157,0	194,4	37,3	(24 %)
Preis US\$/t	301,5	307,6	6,1	(2 %)	301,5	329,4	27,9	(9 %)
Brasilien								
Produktion	31,7	45,8	14,1	(45 %)	31,9	45,5	13,6	(43 %)
Verbrauch	11,9	15,0	3,1	(26 %)	11,6	14,4	2,8	(24 %)
Importe [†]		0,0						
Exporte	18,9	31,7	12,8	(68 %)				
Nettohandel	18,9	31,7	12,8	(68 %)	19,8	31,1	11,3	(57 %)
Indien								
Produktion	28,8	32,1	3,3	(11 %)	28,6	27,8	-0,8	(-3 %)
Verbrauch	24,6	32,2	7,6	(31 %)	24,5	31,9	7,4	(30 %)
Importe	0,0	1,2	1,2	-				
Exporte	2,7	0,2	-2,5	(-93 %)				
Nettohandel	2,6	-1,0	-3,7	(-138 %)	4,9	-4,1	-9,0	(-184 %)
China								
Produktion	16,1	19,8	3,7	(23 %)	15,9	19,0	3,1	(20 %)
Verbrauch	15,3	21,0	5,8	(38 %)	14,9	20,5	5,7	(38 %)
Importe	0,9	1,5	0,5	(55 %)				
Exporte	0,2	0,3	0,1	(71 %)				
Nettohandel	-0,8	-1,2	-0,4	(51 %)	-0,8	-1,4	-0,6	(69 %)
Thailand								
Produktion	8,1	9,6	1,5	(18 %)	7,8	9,3	1,5	(20 %)
Verbrauch	2,5	3,6	1,0	(40 %)	2,2	2,7	0,5	(25 %)
Importe								
Exporte	3,5	6,0	2,5	(69 %)				
Nettohandel	4,9	6,6	1,7	(35 %)	4,9	6,6	1,7	(35 %)
Australien								
Produktion	4,9	5,0	0,1	(2 %)	5,0	5,7	0,7	(14 %)
Verbrauch	1,2	1,3	0,1	(10 %)	1,3	1,5	0,2	(18 %)
Importe	0,0	0,0						
Exporte	3,9	3,9	0,0	(0 %)				
Nettohandel	3,8	3,9	0,0	(0 %)	3,8	4,3	0,5	(13 %)
USA								
Produktion	7,4	8,4	0,9	(13 %)	7,4	8,4	1,0	(14 %)
Verbrauch	9,5	10,6	1,1	(12 %)	9,8	10,4	0,7	(7 %)
Importe	2,4	3,1	0,7	(28 %)				
Exporte	0,3	0,2						
Nettohandel	-2,1	-2,9	-0,7	(35 %)	-2,2	-2,0	0,1	(-7 %)
EU-27								
Produktion	15,2	14,0	-1,2	(-8 %)	17,7	15,8	-2,0	(-11 %)
Verbrauch	18,5	18,9	0,4	(2 %)	19,2	20,6	1,3	(7 %)
Importe	4,4	5,5	1,0	(23 %)				
Exporte	1,3	0,3	-1,0	(-77 %)				
Nettohandel	-3,1	-5,2	-2,0	(65 %)	-2,3	-4,7	-2,4	(108 %)

† FAPRI weist nur Nettohandelsströme aus.

Quellen: OECD/FAO (2008); FAPRI (2008); eigene Berechnungen

brauch sinkt entsprechend über den Projektionszeitraum. Beide Institutionen berücksichtigen in ihren Simulationen zwar das Defizit für 2008/09, unter-

schätzen es mit jeweils unter 4 Mio. t jedoch deutlich, ebenso wie den Anstieg des Weltmarktpreises in 2009. In ihren Prognosen für den Weltmarktpreis in 2018/19 weichen die beiden Studien trotz ähnlicher Vorausschätzungen von Produktion und Verbrauch recht deutlich voneinander ab: OECD und FAO erwarten nominal einen Anstieg um 2 % auf etwa 308 US\$/t⁴, wohingegen FAPRI einen nominalen Anstieg von 9 % auf 329 US\$/t erwartet. Bei den in den jeweiligen Publikationen angenommenen jährlichen Inflationsraten für den Projektionszeitraum entspricht dies einem realen Preisrückgang um 14 % bzw. 9 %.

Für Brasilien, den weltweit größten Zuckerproduzenten, nehmen beide Studien einen starken Anstieg der Produktion (43-45 %) sowie des Verbrauchs (24-26 %) an. Die Nettoexporte Brasiliens erhöhen sich dadurch um mehr als 10 Mio. t auf 31-32 Mio. t in 2018/19. Während OECD und FAO für Indien einen Anstieg der Produktion um 11 % auf etwa 32 Mio. t voraussagen, erwartet FAPRI dort einen leichten Rückgang auf ca. 28 Mio. t. Beide Studien prognostizieren einen Anstieg des Verbrauchs auf etwa 32 Mio. t. Demzufolge sehen OECD und FAO in Indien für das Ende des Projektionszeitraums einen beinahe ausgeglichenen Zuckermarkt. FAPRI hingegen simuliert Nettoimporte von 4 Mio. t. OECD und FAO berücksichtigen in ihren Projektionen den zyklischen Verlauf der indischen Zuckerproduktion und versuchen, diesen vorauszusagen. Ihren Erwartungen zu Folge war 2008/09 der Tiefpunkt

⁴ Rohzucker fob, karibische Häfen, nominale Preise.

des Zyklus erreicht, dessen Aufwärtsphase 2011/12 in eine Plateauphase von 28-31 Mio. t übergeht. Ab 2014/15 tritt der Zyklus in die Abwärtsphase und erreicht sein Minimum in 2015/16 mit 22 Mio. t. Die darauf folgende Aufwärtsphase hält bis zum Ende des Projektionszeitraums an.

In China erwarten OECD/FAO und FAPRI übereinstimmend einen Anstieg der Produktion (20-23 %), der jedoch mit dem des Verbrauchs (38 %) nicht Schritt halten kann. Entsprechend vergrößert sich der Importbedarf Chinas und die Nettoimporte steigen auf 1,2-1,4 Mio. t. Für Thailand simulieren beide Studien einen Anstieg der Produktion (18-20 %) auf 9-10 Mio. t sowie des Konsums, der bei FAPRI mit 2,7 Mio. t in 2018/19 jedoch um ein Viertel niedriger liegt als bei OECD und FAO mit 3,6 Mio. t. Entsprechend sagt FAPRI für Thailand eine 10 % höhere Menge an Exporten voraus.⁵ Für Australien gehen OECD und FAO von einer Stagnation der Produktion aus, FAPRI hingegen prognostiziert einen Anstieg von 14 % auf 5,7 Mio. t. Auch die Steigung der Nachfrage wird von FAPRI mit 18 % als höher erwartet als von OECD und FAO mit 10 %. Die simulierten Nettoexporte weichen mit 3,9 Mio. t und 4,3 Mio. t um etwa 10 % voneinander ab.

In den USA erwarten beide Studien übereinstimmend einen Anstieg der Produktion auf 8,4 Mio. t. Auch beim Konsum gehen die Erwartungen mit 10,4-10,6 Mio. t nicht weit auseinander. Die Projektionen unterscheiden sich jedoch erheblich hinsichtlich ihrer Aussagen zum Außenhandel der Vereinigten Staaten, insbesondere zu den Importen aus Mexiko, das seit dem vollständigen Inkrafttreten der NAFTA (North American Free Trade Agreement)-Handelsbestimmungen freien Zugang auf den US Zuckermarkt hat. OECD und FAO gehen hier von Importen in Höhe von 1,5 Mio. t aus, während FAPRI nur 0,7 Mio. t erwartet. Folglich sind die von FAO und OECD prognostizierten Nettoimporte der USA mit 2,9 Mio. t ebenso höher als die von FAPRI mit lediglich 2 Mio. t.

Für die EU gehen sowohl die Prognosen als auch die unterstellten Daten der Basisperiode erstaunlich

weit auseinander. Da die Basisperiode noch in der Implementierungsphase der EU-Zuckermarktreform liegt, simulieren beide Studien einen Rückgang der Produktion. Diese pendelt sich ab dem Ende der Reform auf einem bis zum Ende der Projektionsperiode konstanten Niveau ein, das jedoch je nach Autor entweder mit 14 Mio. t (12,9 Mio. t in WZE, OECD und FAO) deutlich unter oder mit 15,8 Mio. t (14,5 Mio. t in WZE, FAPRI) deutlich über dem Niveau der Quote nach der Umstrukturierung mit 13,3 Mio. t WZE liegt. Der Anstieg des Verbrauchs wird mit 2 % bzw. 7 % ebenfalls unterschiedlich beurteilt, ebenso wie das endgültige Niveau. Beide Studien erwarten einen Anstieg der Nettoimporte der EU auf rund 5 Mio. t. OECD und FAO simulieren Importe aus LDC und AKP-Staaten, die bis 2015 unter der Schwelle von 3,5 Mio. t bleiben, bis 2018/19 aber auf deutlich über 4 Mio. t ansteigen. Insgesamt werden Importe von 5,5 Mio. t und Exporte von 300 000 t erwartet.

Die Ergebnisse von OECD/FAO und FAPRI für die EU zeigen, dass die EU-Zuckermarktreform zumindest mittelfristig die WTO-Kompatibilität der EU-Marktordnung voraussichtlich sicherstellt. Bei einem um etwa 5 Mio. t über der Produktion liegenden Verbrauch in 2018/19 besteht kein zwingender Grund für eine weitere Quotenkürzung, solange die Importe die Schwelle von 5 Mio. t nicht überschreiten. Allerdings kann sich diese Situation im Falle eines Abschlusses der Doha-Runde in der WTO, deren Agrarverhandlungen in 2009 nur geringe Fortschritte machten, durchaus ändern. Es ist zu erwarten, dass bei einem solchen Abschluss der MFN-Außenschutz für Zucker deutlich gesenkt werden würde. So sieht der letzte Entwurf für ein Verhandlungsergebnis (WTO, 2008) für das höchste Zollband, in das Zucker in der EU fallen würde, eine Zollreduktion um 70 %, oder alternativ, bei einer Klassifizierung als „sensibles Produkt“, geringere generelle Zollsenkungen und die Eröffnung von zusätzlichen Zollkontingenten vor. In Abhängigkeit vom Weltmarktpreisniveau könnte eine solche Situation zu einem verstärkten Importdruck in der EU führen, dem die Europäische Union entweder durch eine weitere Absenkung des Referenzpreisniveaus oder durch eine erneute Quotenkürzung begegnen könnte. Eigene Simulationen, basierend auf NOLTE (2008), prognostizieren im Fall einer Zollreduktion um 70 % zwar Importe unter dem MFN-Regime. Der dadurch ausgelöste Preisdruck in Verbindung mit einem leicht steigenden Weltmarktpreis verdrängt jedoch präferentielle Importe und in geringerer Menge auch heimische Zuckerproduzenten vom

⁵ Die geringen Exporte, die OECD und FAO für Thailand in der Basisperiode ausweisen, sind Ergebnis eines starken Anwachsens der Lagerbestände, das in der Studie mit mehr als 2 Mio. t ausgewiesen wird. Auch in den Daten von FAPRI ist für diese Periode ein Anwachsen der Lagerbestände in Thailand verzeichnet. Dies ist mit etwa 0,7 Mio. t jedoch weitaus niedriger.

EU-Markt. Im Ergebnis steigt die gesamte Menge der Importe an, das Referenzpreisniveau von 404,40 € wird jedoch nicht unterschritten.

Signale aus der Europäischen Kommission (AGRA EUROPE WEEKLY, 19. Juni 2009, European Policy News: 4-5) wie auch das generelle agrarpolitische Umfeld (Marktliberalisierung, Abschaffung der Milchquoten nach 2014) lassen langfristig einen Ausstieg aus dem Quotensystem und die Regulierung von Angebot- und Nachfrage über das Marktpreissystem wahrscheinlich erscheinen; aus der Perspektive der Konsumenten und der volkswirtschaftlichen Effizienz wäre dies allemal die bessere Lösung.

Als kritische Triebkräfte für die mittelfristige Entwicklung des Weltzuckermarkts werden viele externe Faktoren angesehen, insbesondere die durch die Ethanolproduktion wie auch den Energieanteil in den Produktionskosten bestehenden Kreuzpreisbeziehungen zum Rohölmarkt, Wechselkursschwankungen, Frachtkosten und die Warenterminmärkte. OECD/FAO und FAPRI widersprechen sich in ihrer Analyse der Nachfrage nach Zucker. OECD und FAO gehen von einer geringen Eigenpreiselastizität der Nachfrage aus, jedoch von einer hohen Einkommenselastizität. Entsprechend erwarten sie als Folge der globalen Wirtschaftskrise einen kurzzeitigen Rückgang der Nachfrage, so wie er bereits während vergangener Wirtschaftskrisen beobachtet worden sei. FAPRI hingegen unterstellt der Nachfrage eine geringe Einkommenselastizität und sieht dies durch die bisher geringen Auswirkungen der Krise auf die Nachfrage bestätigt. Zukünftiges Wachstum des Verbrauchs wird nach Ansicht von OECD und FAO vor allem in den Entwicklungsländern stattfinden. Aufgrund ihres geringen Bevölkerungswachstums und eines steigenden Gesundheitsbewusstseins wird in den Industrieländern hingegen eher von einer Stagnation des Zuckerkonsums ausgegangen.

Literatur

- AGRA EUROPE WEEKLY (jew. Ausgabe): Agra Informa Ltd.
- CGB (2008): La production de sucre dans l'Union européenne suite à la réforme. Confederation Generale des Planteurs de Betteraves. In: <http://www.cgb-france.fr/getFile.aspx?FILEID=1469>.
- EUROINVESTOR (2009): Baltic Dry Index. In: <http://www.euroinvestor.co.uk/Stock/ShowStockInfo.aspx?StockId=495422>.
- EUROPÄISCHE UNION (versch. Jgg.): Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.
- EUROPEAN COMMISSION (2007): Prospects for Agricultural Markets and Income 2007-2014. Juli. In: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2007a/index_en.htm.
- (2009): Import Quotas – Sugar Sector. Applications for import licences for sugar and sugar products. In: http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/olive-oil/library?l=sucre/public_test/autres_documents&vm=detailed&sb=Title. Brüssel.
- (2010): Average price for white sugar within the Community. Ex-work prices for homogeneous granulated crystal, standard quality, in bulk or big bags, Prices communicated by EU sugar producers and refiners. In: http://circa.europa.eu/Public/irc/agri/olive-oil/library?l=sucre/public_test/prix_prices/circa_january_2009pdf_EN_1.0_&a=d. Brüssel.
- F.O. LICHT COMMODITY ANALYSIS (2009a): First Estimate of the World Sugar Balance 2009/10. In: International Sugar and Sweetener Report 141 (34): 644-654.
- (2009b): First Estimate of World Sugar Production 2009/10. In: International Sugar and Sweetener Report 141 (30): 557-568.
- FAO (2009): Food Outlook: Global Market Analysis. Dezember. In: <http://www.fao.org/giews/english/fo/>. Rom.
- FAPRI (2008): U.S. and World Agricultural Outlook. Staff Report 08-FSR 1. Januar. Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University and University of Missouri-Columbia Ames, Iowa.
- (2009): U.S. and World Agricultural Outlook. Staff Report 09-FSR 1. Januar. Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University and University of Missouri-Columbia. Ames, Iowa.
- FLEXNEWS (2009): Associated British Foods Completes Sale of Polish Sugar Operations. 25. November. In: <http://www.flex-news-food.com/pages/27153/Associated-British-Foods/associated-british-foods-completes-sale-polish-sugar-operations.html>.
- FOODNAVIGATOR (2009): Nordzucker, Danisco negotiate new sugar deal price. 20. Februar. In: <http://www.foodnavigator.com/Financial-Industry/Nordzucker-Danisco-negotiate-new-sugar-deal-price>.
- GPO (Government Printing Office) (2009): GDP Deflators. In: <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy09/hist.html>.
- ISO (International Sugar Organization) (versch. Jgg.-a): Quarterly Market Outlook. Vierteljährlicher Bericht. London.
- (versch. Jgg.-b): Sugaronline Bulk Freight Matrix. Wöchentlicher Bericht. London.
- LMC INTERNATIONAL (2009): Sugar Bulletin – December 2009. Monatlicher Bericht. Oxford.
- NOLTE, S. (2008): The future of the world sugar market – A spatial price equilibrium analysis. Dissertation. Humboldt-Universität zu Berlin. In: <http://edoc.hu-berlin.de/docviews/abstract.php?id=29001>.
- NOLTE, S. und H. GRETHE (2009): Der Markt für Zucker. In: Agrarwirtschaft 58 (1): 26-35.
- NORDZUCKER (2009): Nordzucker to reintegrate sales business. Pressenotiz. Braunschweig, 12. November. In: <http://www.nordzucker.de/en/company/press/press-releases/press-releases/aktuelles/589/nordzucker-to-reintegrate-sales-business.html>.
- OECD/FAO (2008): OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017 – Database. In: http://www.agri-outlook.org/document/8/0,2340,en_36774715_36775671_36963400_1_1_1_1,00.htm.

- (2009): OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018. OECD, Paris.
- REUTERS (2009): Deutsche Zuckerhersteller im Visier des Kartellamts. 30. März. In: <http://de.reuters.com/article/companiesNews/idDEBEE52T0JG20090330>.
- SUGARONLINE (2009): Settlement Prices. In: <http://www.sugaronline.com/home>.
- USDA (2010a): Briefing Room Sugar and Sweeteners. In: <http://www.ers.usda.gov/Briefing/Sugar/data.htm>.
- (2010b): Wheat Data: Yearbook Tables. In: <http://www.ers.usda.gov/Data/Wheat/WheatYearbook.aspx#Prices>.
- WTO (World Trade Organization) (2008): Revised Draft Modalities for Agriculture. WTO document TN/AG/W/4/Rev.4. 6. Dezember. Genf.

Kontaktautor:

DR. STEPHAN NOLTE

Ghent University, Department of Agricultural Economics

Coupure Links 653

9000 Gent, Belgien

E-Mail: Stephan.Nolte@UGent.be