

Simon Martin Neumair

**Agrarprotektionismus in Industrieländern –
das Beispiel der EU-Zuckermarktordnung**

Perspektiven und Anpassungen
der Zuckerwirtschaft in Bayern



Herbert Utz Verlag · VVF · München

Wirtschaft und Raum

Eine Reihe der Münchener Universitätschriften

herausgegeben von

Prof. Dr. Hans-Dieter Haas
Universität München

Band 16

D 19

Zugl.: Diss., München, Univ., 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die
der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von
Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem
oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Daten-
verarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugs-
weiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2008

ISBN 978-3-8316-0804-1

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

GELEITWORT DES HERAUSGEBERS

In den Wirtschaftssystemen der Industrieländer spielt die Landwirtschaft als Wirtschaftsbranche eine ordnungspolitische Sonderrolle. Zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit und angemessener Entlohnung der Landwirte als Produzenten von Nahrungsmitteln wird der Agrarsektor nicht der Selbststeuerung eines freien Marktes überlassen, sondern weist ein hohes Maß an staatlicher Stützung und Schutz vor dem Wettbewerb mit einer überlegenen, da kostengünstiger produzierenden Konkurrenz aus Entwicklungs- und Schwellenländern auf. Ein besonders plastisches Beispiel für diesen Agrarprotektionismus in Industrieländern stellt die EU-Zuckermarktordnung dar – ein komplexes Regelungssystem aus Produktionsquoten, Mindestpreisen, Zöllen und Exportsubventionen, mit dem die Europäische Union fast 40 Jahre lang ihren Zuckersektor vor den Produzenten anderer Länder hermetisch abgeschottet und zur Verzerrung der Agrarhandelsströme beigetragen hat.

Dies änderte sich zum 1. Juli 2006. Bedingt durch ein Urteil der Welthandelsorganisation (WTO) sowie die Gewährung handelspolitischer Konzessionen gegenüber Entwicklungsländern, war die EU zu einer folgenreichen Korrektur ihrer Zuckermarktpolitik gezwungen. Drastische Preissenkungen für Zucker und Zuckerrüben sowie eine erhebliche Drosselung der Produktionsmengen lösen nun gravierende Einkommens- und Erlöseinbrüche bei Europas Zuckerproduzenten und Zuckerrüben anbauenden Landwirten aus. Weitreichende Umstellungen, Anpassungshandlungen sowie die Erschließung alternativer Wertschöpfungspotenziale sind die unweigerliche Folgen eines reformierten Zuckermarktes, die auch vor Bayern als einer der wettbewerbsfähigsten Standorte der europäischen Rüben- und Zuckerproduktion nicht haltmachen.

Die vorliegende Arbeit analysiert die protektionistischen Elemente der EU-Zuckermarktordnung sowie ihrer Reform als Sinnbild für das allgemeine agrarpolitische Dilemma von Industrieländern, ihren Agrarsektor einem globalisierten Wettbewerb nicht preisgeben zu wollen, gleichzeitig eine Liberalisierung aber nicht vollständig und dauerhaft verhindern zu können. Am Beispiel Bayerns werden dabei – differenziert nach dem Zuckerhersteller Südzucker sowie Zuckerrüben anbauender Landwirtschaft – Auswirkungen der Reform und erforderliche Anpassungshandlungen untersucht. An der Schnittstelle zwischen Betriebswirtschaftslehre, Agrarpolitik sowie Geographie liefert diese Dissertation einen wichtigen Beitrag zur interdisziplinären Weiterentwicklung des Fach- und Forschungsverständnisses der Wirtschaftsgeographie.

München, im Mai 2008

Der Herausgeber

VORWORT

Vorliegende Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ludwigs-Maximilians-Universität München am Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie von Prof. Dr. Hans-Dieter Haas. Ihm möchte ich zuallererst meinen tiefsten Dank aussprechen. Einerseits dafür, dass er mir die Möglichkeit geboten hat, diese Arbeit zu schreiben, und mir dabei zu allen erdenklichen Zeitpunkten die dafür nötige wissenschaftliche Freiheit zuerkannt hat, andererseits dafür, dass er mir meinen akademischen Abschluss ermöglicht hat und ich über all die Jahre hinweg so viel von ihm lernen durfte. Mein Dank gilt auch Hr. Prof. Dr. Hubert Job als sehr wohlwollenden und liebenswürdigen Korreferent.

Ganz besonders bedanken möchte ich mich auch bei Hr. Dr. Dieter Schlesinger für das kritische Durchsehen des Manuskripts, die vielen inhaltlichen Anregungen und aufmunternden Gespräche sowie die wertvolle Unterstützung beim Formatieren sowie der empirischen Arbeit.

Zu großem Dank bin ich schließlich Hr. Heinz Sladkowski verpflichtet, der auf äußerst gewissenhafte, zuverlässige und professionelle Weise die vielen Abbildungen und Karten erstellt sowie mir stets ein übergroßes Maß an Geduld und Ausdauer entgegengebracht hat.

München, im März 2008

Simon-Martin Neumair

INHALT

GELEITWORT DES HERAUSGEBERS.....	III
VORWORT	V
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	XII
TABELLENVERZEICHNIS.....	XIV
KARTENVERZEICHNIS	XV
EXKURSVERZEICHNIS	XV
1 EINLEITUNG	1
1.1 Problemstellung und Forschungsfragen.....	1
1.2 Wissenschaftlich-konzeptioneller Rahmen.....	4
1.2.1 Relationale Wirtschaftsgeographie.....	5
1.2.2 Institutionelle Aspekte und Governance-Strukturen	8
1.3 Aufbau der Arbeit.....	11
2 STELLUNG DES AGRARSEKTORS IN INDUSTRIELÄNDERN	13
2.1 Allgemeine wirtschaftliche Stellung der Landwirtschaft	13
2.1.1 Einordnung des Agrarsektors in die Volkswirtschaft.....	14
2.1.2 Allgemeine sektorspezifische Besonderheiten.....	15
2.2 Wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in Industrieländern	18
2.2.1 Beitrag zu Bruttowertschöpfung und Beschäftigung	18
2.2.2 Bedeutung des Agraraußenhandels	22
2.2.3 Die Landwirtschaft im Prozess des sektoralen Strukturwandels	24
2.3 Begründung der Sonderstellung des Agrarsektors in Industrieländern....	27
2.3.1 Einkommens- und Anpassungsprobleme.....	27
2.3.2 Sonderstellung der Landwirtschaft in Kultur und Gesellschaft	30
2.3.3 Agrarpolitische Ziele	32
3 PROTEKTIONISMUS ALS INSTRUMENT DER AGRARPOLITIK	35
3.1 Begriff und Entwicklung des Agrarprotektionismus.....	35
3.1.1 Protektionismus als Leitbild des Außenhandels	35
3.1.2 Begriff und Ansatzpunkt	37
3.1.3 Historische Entwicklung des Agrarprotektionismus.....	40

3.2	Formen des Agrarprotektionismus	41
3.2.1	Agrarinnenprotektionismus.....	42
3.2.2	Agraraußenhandelsprotektionismus	46
3.2.2.1	Importbeschränkungen.....	47
3.2.2.2	Exportförderung.....	51
3.2.3	Sonstige agrarpolitische Aktionsfelder.....	54
3.2.4	Zwischenfazit: Besonderheiten des Agrarprotektionismus	55
3.3	Ökonomische Auswirkungen des Agrarprotektionismus	57
3.3.1	Einzelwirtschaftliche Auswirkungen.....	58
3.3.2	Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen.....	62
3.4	Bestimmungsfaktoren des Agrarprotektionismus	66
3.4.1	Politische Ökonomie des Protektionismus.....	67
3.4.1.1	Allgemeine Grundlagen und Verhaltensannahmen.....	67
3.4.1.2	Der politische Markt für Protektion	68
3.4.1.3	Die Organisierung von Interessen	69
3.4.2	Organisationsfähigkeit	72
3.4.2.1	Die Wahl zwischen Markt und Politik als Grundlage der Organisierung	73
3.4.2.2	Organisation der Befürworter und Gegner von Agrarprotektion.....	75
3.4.3	Konfliktfähigkeit und Möglichkeiten der politischen Einflussnahme	78
3.4.3.1	Vermittlung von Informationen.....	78
3.4.3.2	Wahlverhalten.....	79
3.4.3.3	Ausnutzung von Marktmacht und Protestverhalten	81
3.5	Schlussfolgerungen	82
4	ZUCKER ALS WIRTSCHAFTSGUT VOR DEM HINTERGRUND VERSCHIEDENER MAßSTABEBENEN.....	85
4.1	Aspekte der Zuckererzeugung.....	85
4.1.1	Zucker als sensibles Agrarprodukt	86
4.1.2	Wirtschaftsgeschichtliche Gesichtspunkte der Zuckererzeugung.....	87
4.1.3	Erzeugungs- und Standortbedingungen	90
4.2	Der Weltmarkt für Zucker.....	96
4.2.1	Entwicklung von Produktion und Verbrauch.....	96
4.2.2	Regionale Produktions- und Außenhandelsstrukturen	98
4.2.3	Entwicklung und Einflussfaktoren der Weltmarktpreisbildung	102
4.2.4	Determinanten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit	107

4.3	Strukturen der europäischen und deutschen Zuckerwirtschaft	110
4.3.1	Der Zuckersektor der Europäischen Union.....	110
4.3.2	Regionale Verteilung des Zuckerrübenanbaus in Deutschland	114
4.3.3	Unternehmensstrukturen der Zuckerindustrie.....	123
5	DIE ZUCKERMARKTORDNUNG DER EU.....	126
5.1	Allgemeine historische und agrarpolitische Einordnung.....	126
5.2	Die alte Zuckermarktordnung	129
5.2.1	Binnenmarktregelung.....	130
5.2.1.1	Preisregelung	130
5.2.1.2	Quotenregelung	133
5.2.1.3	Abgabenregelung.....	139
5.2.2	Handel mit Drittländern	141
5.2.2.1	Exportsubventionen	141
5.2.2.2	Einfuhrzölle	143
5.2.2.3	Präferenzielle Einfuhren	145
5.2.3	Beurteilung: Fehlentwicklungen versus Verlässlichkeit	147
5.2.3.1	Kritik an der Zuckermarktordnung.....	149
5.2.3.2	Argumente für die Zuckermarktordnung	157
5.2.4	Politökonomische Bestimmungsgründe der EU-Zuckermarktordnung .	162
5.2.5	Notwendigkeit und Gründe für die Reform	166
5.3	Die Reform der Zuckermarktordnung	171
5.3.1	Entwicklung und Ziele der Reform	171
5.3.2	Maßnahmen und Reformelemente	173
5.3.2.1	Einführender Überblick	174
5.3.2.2	Quoten und Preise.....	176
5.3.2.3	Maßnahmen zur Restrukturierung.....	181
5.3.2.4	Maßnahmen zur Marktregulierung.....	186
5.3.2.5	Außenschutz und Bedarf an Rohrohrzucker	188
5.3.3	Beurteilung einzelner Reformelemente sowie der Erreichung wichtiger Reformziele	188
5.3.4	Allgemeine Auswirkungen der Reform.....	198
5.3.4.1	Auswirkungen auf Weltmarkt und Drittländer (Außenwirkung)....	198
5.3.4.2	Auswirkungen für die europäische und deutsche Zuckerwirtschaft (Binnenwirkung).....	202

6	REFORMAUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGSHANDLUNGEN IN DER ZUCKERWIRTSCHAFT AM BEISPIEL BAYERNS.....	212
6.1	Analytisch-methodisches Vorgehen.....	212
6.1.1	Akteurszentrierte Perspektive als Betrachtungsgrundlage	213
6.1.2	Datenerhebung und -auswertung	216
6.2	Bayern als Standort der Rüben- und Zuckererzeugung.....	223
6.2.1	Regionen und Charakteristika des Rübenanbaus	223
6.2.2	Das Unternehmen Südzucker mit seinen Verarbeitungsstandorten in Bayern	235
6.3	Auswirkungen und Anpassungen in der Zuckerindustrie: Das Beispiel Südzucker	238
6.3.1	Folgen der Zuckermarktreform für Südzucker	239
6.3.2	Anpassungshandlungen von Südzucker.....	241
6.3.2.1	Neues Liefer- und Bezahlssystem für Rüben	242
6.3.2.2	Werksstilllegungen: Das Beispiel Regensburg	247
6.3.2.3	Freiwillige Quotenrückgabe.....	259
6.3.2.4	Senkung der Frachtkosten.....	263
6.3.2.5	Industriezuckergeschäft	268
6.3.2.6	Sonstige Anpassungshandlungen im Zuckerbereich	270
6.3.2.7	Ausbau anderer Geschäftsbereiche.....	272
6.4	Auswirkungen und Anpassungen in der Landwirtschaft.....	278
6.4.1	Folgen der Zuckermarktreform für die bayerischen Rübenanbauer	278
6.4.2	Anpassungshandlungen der Landwirte.....	288
6.4.2.1	Einstellung des Rübenbaus und Erschließung betrieblicher Alternativen	288
6.4.2.2	Fortführung des Zuckerrübenanbaus unter veränderten Rahmenbedingungen	300
6.4.3	Fallstudie: Einstellung versus Fortführung des Zuckerrübenanbaus	313
7	FAZIT UND AUSBLICK	321
	LITERATUR.....	330
	EG-VERORDNUNGEN.....	362

ANHANG.....	363
Anhang 1: Interviewleitfäden	363
Leitfaden I: Südzucker	363
Leitfaden II: Landwirtschaft sowie Ämter und Behörden	366
Leitfaden III: Allgemeine Interessenvertretungen	369
Leitfaden IV: Sonstige.....	371
Leitfaden V: Landwirte	373
Anhang 2: Kategorienschema zur Interviewauswertung	374

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Themen- bzw. Problemstellung aus institutioneller Perspektive	10
Abbildung 2: Weltexportanteile unterschiedlicher Warengruppen in Prozent 1990 und 2005	23
Abbildung 3: Prozentualer Anteil des Wertes der Agrarexporte an den Gesamtexporten ausgewählter Industrie- und Entwicklungsländer (2005).....	24
Abbildung 4: Veränderungen des Umfelds des Agrarsektors und Wandel der Agrarproduktion.....	28
Abbildung 5: Aktionsfelder des Agrarinterventionismus	39
Abbildung 6: Durchschnittlicher PSE-Wert einzelner Industrieländer in Prozent des landwirtschaftlichen Einkommens (1986-1988 und 2002-2004)	44
Abbildung 7: Durchschnittlicher CSE-Wert einzelner Industrieländer in Prozent der Verbraucherausgaben (1986-1988 und 2002-2004)	46
Abbildung 8: Entwicklung der weltweiten Anbauflächen für Zuckerrohr und -rüben	94
Abbildung 9: Entwicklung der Weltzuckererzeugung insgesamt im Vergleich zur Rohr- und Rübenzuckererzeugung.....	95
Abbildung 10: Weltweite Exporte und Importe von Zucker 2006/07 (Rohwert).....	101
Abbildung 11: Entwicklung des Weltmarktpreises für Rohzucker	104
Abbildung 12: Zucker- versus Rohölpreis	105
Abbildung 13: Inländische Zuckerpreise ausgewählter Zuckerproduzenten	107
Abbildung 14: Wettbewerbsrelevante Standortfaktoren der Zuckererzeugung.....	108
Abbildung 15: Produktionskosten je Tonne Zucker in ausgewählten Ländern	109
Abbildung 16: Rübenzuckerquoten der EU nach Unternehmensgruppen (Stand: April 2007).....	124
Abbildung 17: Altes ZMO-Quotensystem der EU-25	136
Abbildung 18: Quoten und Außenhandel unter der alten ZMO.....	148
Abbildung 19: Rückgang der EU-Zuckerproduktion	173
Abbildung 20: Teilbereiche und Ansatzpunkte der ZMO-Reform	175
Abbildung 21: Quoten und Quotenrückgabe an den Restrukturierungsfonds (Stand 2007).....	190

Abbildung 22: Anpassungsdruck und Anpassungshandlungen in der Zuckerwirtschaft vor dem Hintergrund der ZMO-Reform.....	214
Abbildung 23: Befragte Expertengruppen	219
Abbildung 24: Ackerflächennutzung in Bayern zur Ernte 2006.....	223
Abbildung 25: Rübenkategorien im alten und neuen Rübenliefervertrag	244
Abbildung 26: Zusammenhang zwischen Rückgabepremien und Fabrikentfernung	262
Abbildung 27: Entwicklung des durchschnittlichen Deckungsbeitrages je ha Zuckerrübe in Bayern (2005/06-2009/10).....	279
Abbildung 28: Kalkulation der Reformauswirkungen am Modellbetrieb	281
Abbildung 29: Entwicklung der durchschnittlichen Erzeugerpreise wichtiger Getreidesorten in Deutschland	283
Abbildung 30: Vergleich der Deckungsbeiträge von Zuckerrüben und anderen Ackerfrüchten.....	286

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Einordnung des Agrarsektors nach seiner Bedeutung für die Gesamtwirtschaft und den Weltmarkt.....	15
Tabelle 2: Zuckerproduktion in der EU-25 (2006/07; Ww)	113
Tabelle 3: Berechnung des Rübengrundpreises	132
Tabelle 4: Zuckerquoten der EU Mitglieder (in t Weißzucker)	137
Tabelle 5: Isoglucosequoten der EU-Mitglieder (in t).....	138
Tabelle 6: Gesamtimportkosten für 1 t Weißzucker in die EU 2002 und 2003	144
Tabelle 7: Ausgangsquoten für Zucker, Isoglucose und Inulinsirup in der neuen ZMO in t (vor Reduktion)	177
Tabelle 8: Abgaben und Beihilfen im Rahmen des Restrukturierungsfonds & Referenzpreise für Zucker und Zuckerrübenmindestpreise	184
Tabelle 9: Entwicklung des Restrukturierungsfonds in den Wirtschaftsjahren 2006/07 und 2007/08	205
Tabelle 10: Merkmale und Kennzahlen der bayerischen Rübenbauernverbände	224
Tabelle 11: Kennziffern und Merkmale der bayerischen Zuckerfabriken zur Kampagne 2006	237
Tabelle 12: Freiwillig zurückgegebene Vertragsrübenmengen nach Entfernungsintervallen	265
Tabelle 13: Freiwillig aufgegebene Lieferrechtsmengen und betroffene Landwirte nach Verbandsgebieten	299

KARTENVERZEICHNIS

Karte 1: Anteil des Agrarsektors am BIP weltweit im Jahr 2005	19
Karte 2: Anteil der Beschäftigten im Agrarsektor an der Gesamtbeschäftigung weltweit im Jahr 2004	20
Karte 3: Regionale Verteilung der weltweiten Zuckerproduktion 2005/06 (Rohwert)	99
Karte 4: Regionale Verteilung des Rübenanbaus und Standorte der Zuckerfabriken in Deutschland.....	122
Karte 5: Standorte der Zuckererzeugung und des Rübenanbaus in der EU (Stand Dezember 2007).....	206
Karte 6: Ackerflächenanteil der Zuckerrübe und Anzahl der Rübenbauern auf Landkreisebene (2006)	228
Karte 7: Durchschnittliche Rübendichte in den Gemeinden des Landkreises Deggendorf (2005)	229
Karte 8: Durchschnittliche Rübenerträge je ha in den bayerischen Landkreisen (2002/03-2006/07).....	234
Karte 9: Rübeneinzugsgebiete der drei südbayerischen Südzucker-Werke	253

EXKURSVERZEICHNIS

Exkurs 1: Begriff und Merkmale von Industrieländern	21
Exkurs 2: Zölle versus nichttarifäre Handelshemmnisse (NTHH): Merkmale und Effekte.....	50
Exkurs 3: Aspekte und Besonderheiten des Zuckerrübenanbaus.....	116
Exkurs 4: Zuckerersatzstoffe	128
Exkurs 5: Ökologische und soziale Aspekte der Zuckererzeugung in Brasilien	158
Exkurs 6: Verbände und Organisationen der Zuckerwirtschaft und Zucker verarbeitenden Industrien	163

1 EINLEITUNG

Zucker ist ein Produkt, bei dem der durch die Globalisierung der Wirtschaft ausgelöste Konflikt um eine Liberalisierung internationaler Handelsströme besonders deutlich zu Tage tritt. Bei der Erzeugung und Vermarktung des Agrarproduktes Zucker stehen sich Industrie- und Entwicklungsländer in einem direkten Wettbewerbsverhältnis gegenüber. Die Exportinteressen sich entwickelnder Länder, die bei der Zuckererzeugung häufig einen komparativen Kostenvorteil aufweisen, kollidieren dabei unmittelbar mit dem Anliegen der Industrieländer, ihren international meist nicht wettbewerbsfähigen Zuckersektor vor einer überlegenen Auslandskonkurrenz zu schützen. Als beispielhaft dafür gilt der Konflikt um die EU-Zuckermarktordnung, die stellvertretend für das allgemeine Dilemma von industrialisierten Gesellschaften steht, ihre Landwirtschaft nicht einem freien und globalen Wettbewerb aussetzen zu wollen, sie gleichzeitig aber einer Liberalisierung nicht vollständig und dauerhaft entziehen zu können.

1.1 Problemstellung und Forschungsfragen

Die Landwirtschaft stellt in vielen Industrieländern traditionell einen der Wirtschaftszweige dar, die sich durch Häufigkeit und Reichweite staatlicher Eingriffe in das Marktgeschehen von anderen Wirtschaftssektoren deutlich unterscheiden. Dabei verfolgt der Staat zwei grundsätzliche Ziele: Erstens einen hinreichenden Grad an Selbstversorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu gewährleisten und zweitens den Landwirten ein von unkontrollierbaren Rahmenbedingungen unabhängiges und geregeltes Einkommen zu garantieren. Die Erreichung dieser Ziele und die damit verbundene Stützung der heimischen Landwirtschaft erfolgt über den Einsatz verschiedener agrarpolitischer Instrumente, die ein Sinken der Preise für inländische Agrarprodukte verhindern und die eigene landwirtschaftliche Gütererzeugung vor einer überlegenen Konkurrenz aus dem Ausland schützen. Daher zeichnet sich der Agrarsektor durch ein besonders hohes Protektionsniveau aus und zählt zu den vom Staat am meisten regulierten und gestützten Wirtschaftszweigen. Ein besonders anschauliches Beispiel für den Agrarprotektionismus von Industrieländern stellt die EU-Zuckermarktordnung (ZMO) dar.

Dabei handelt es sich um ein komplexes System von Mindestpreisen sowie Preis- und Absatzgarantien für Zucker und Zuckerrüben, das nach außen durch Exportsubventionen und Zölle abgesichert wird. Die EU sah sich dadurch über Jahre hinweg mit einem doppelten Vorwurf Zucker produzierender Drittländer konfrontiert: Auf der Einfuhrseite schotte sie sich ab, auf der Ausfuhrseite betriebe sie Exportdumping.

Die Exportsubventionspraxis der EU ist besonders umstritten, denn mit ihren direkt oder indirekt subventionierten Ausfuhren stieg die EU zum weltweit zweitgrößten Zuckerexporteur nach Brasilien auf. Da die Exportsubventionen zunehmend ins Visier anderer Länder gerieten, entwickelten sie sich zu einer schwerwiegenden Hypothek für die internationalen Handelsbeziehungen. Über eine Vergrößerung des Zuckerangebots auf dem Weltmarkt üben sie einen starken Druck auf die Weltmarktpreise aus, der zu Lasten anderer, natürlich wettbewerbsfähiger Erzeuger geht, zu denen auch viele Entwicklungsländer gehören. Ein auf Betreiben einiger Zucker produzierender Drittländer (Brasilien, Thailand, Australien) eingesetztes Streitschlichtungspanel der Welthandelsorganisation (WTO) kam schließlich zu dem Ergebnis, dass die Exportpraxis der EU gegen geltendes Welthandelsrecht verstoße. Die WTO limitierte daraufhin die europäischen Zuckerexporte auf ein Minimum und zwang die EU damit letztendlich dazu, ihre fast 40 Jahre lang nahezu unveränderte Marktordnung einer weitgehenden Reform zu unterziehen.

Eine weitere Reformnotwendigkeit leitet sich aus den handelspolitischen Konzessionen der EU gegenüber den 49 am wenigsten entwickelten Ländern („least developed countries“) ab. Im Rahmen einer 2001 eingeleiteten Entwicklungsinitiative („everything but arms“) hat sich die EU zur zollfreien und unbegrenzten Einfuhr von Waren und Gütern aus diesen Ländern verpflichtet. Für Zucker als sensibles Agrarprodukt gilt eine Übergangsfrist, die 2009 jedoch ausläuft. Von diesem Zeitpunkt an könnten die Zuckereinfuhren in die EU stark zunehmen.

Beide Entwicklungen – die Zunahme zollfreier Entwicklungsländerimporte und der weitgehende Wegfall der Exportmöglichkeiten – setzen die Zuckererzeugung in der EU einem erheblichen Druck aus, weil sie die ohnehin gegebene Überschussituation massiv verschärfen. Um Zuckerangebot und -bedarf auf dem EU-Binnenmarkt in ein strukturelles Gleichgewicht zu bringen, sieht die ZMO-Reform im Kern daher eine Drosselung der Zuckerproduktion um bis zu 8 Mio. t bzw. fast 40% vor.

Um die europäische Zuckerwirtschaft, deren Preisniveau um bis zu 300% über dem Weltmarktpreis liegt, international wettbewerbsfähiger und den Gemeinschaftsmarkt für zollfreie Importe aus Entwicklungsländern weniger attraktiv zu machen sowie da-

durch einem zu starken Anwachsen präferenzzieller Einfuhren entgegenzusteuern, beinhaltet die Reform neben der Reduktion der Erzeugung auch eine drastische Senkung der Preise für Zucker und Zuckerrüben.

Die Folgen dieser Reformmaßnahmen sind gravierend. Da sich die Einschränkung der Erzeugungsmöglichkeiten und die Senkung der Preise in ihrer kontraktiven Wirkung gegenseitig verstärken, verschlechtert sich die ökonomische Lage der europäischen Zuckerindustrie zusehends. Um in dem durch die Reform veränderten Wettbewerbsumfeld und unter einem verschärften Preis- bzw. Margendruck bestehen zu können, sind die Unternehmen gezwungen, überall in der Zuckerproduktion Kosten einzusparen sowie schlecht ausgelastete Erzeugungskapazitäten stillzulegen und damit Zuckerfabriken zu schließen. Daneben gibt es eine Reihe von Maßnahmen im operativen wie im strategischen Bereich, um die ZMO-Reform umzusetzen und gleichzeitig die Einschnitte im Zuckergeschäft auszugleichen bzw. abzdämpfen.

Die Landwirte müssen aufgrund der Preissenkung und der Einschränkung der Anbauflächen empfindliche Einkommenseinbußen hinnehmen und stehen vor der grundsätzlichen Wahlentscheidung, aufgrund der verschlechterten Rahmenbedingungen den Zuckerrübenanbau einzustellen und sich betrieblich umzuorientieren oder an der Zuckerrübe festzuhalten und bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um die Folgen der Reform abzufedern.

Die Auswirkungen der ZMO-Reform machen auch vor Deutschland und Bayern, dessen Rüben- und Zuckererzeugung zu den wettbewerbsfähigsten in ganz Europa zählt, nicht Halt. So geriet das Unternehmen Südzucker 2007 in eine ökonomische Schiefelage und war gezwungen, auch in Bayern Produktionskapazitäten stillzulegen, wie die Schließung der ältesten bayerischen Zuckerfabrik in Regensburg zeigt. Gleichzeitig verändern sich durch die Reform die räumlichen Anbaustrukturen in der Zuckerrübenenerzeugung.

Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, den protektionistischen Charakter der EU-Zuckermarktordnung zu durchleuchten, Ursachen sowie Inhalte ihrer Reform zu beurteilen sowie Auswirkungen und Anpassungshandlungen der Zuckerwirtschaft in Bayern zu analysieren.

Dafür ergeben sich zu Beginn des wissenschaftlichen Erkenntnisprozesses die folgenden drei Komplexe an forschungsleitenden Fragen:

- Was sind die Bestimmungsgründe der Agrarprotektion in Industrieländern? Worauf beruht die wirtschaftliche, politische und soziokulturelle Sonderstellung der

Landwirtschaft in Industrieländern? Mit welchen ordnungspolitischen Problemen ist sie in marktwirtschaftlichen Systemen konfrontiert?

- Warum und inwieweit ist die EU-Zuckermarktpolitik ein typisches Beispiel für ein protektionistisches Agrarregime? Wie funktioniert die EU-Zuckermarktordnung und zu welchen Auswirkungen hat sie geführt? Weshalb konnte sie sich trotz erheblicher Veränderungen des agrarpolitischen Umfelds fast unverändert so lange behaupten? Wie hat sich der protektionistische Grundcharakter der EU-Zuckermarktpolitik durch die Reform verändert?
- Welche Auswirkungen ergeben sich aus der Reform der ZMO für den „Zuckerstandort“ Bayern und seine Akteure, differenziert nach Zuckerindustrie und Landwirtschaft? Wie verändern sich Anbau- sowie Produktions- und Standortstrukturen? Bleibt die Wettbewerbsfähigkeit der Rüben- und Zuckernerzeugung in Bayern erhalten? Wie entwickelt sich die Wettbewerbsstellung der Zuckerrübe im bayerischen Marktfruchtanbau? Welche Anpassungshandlungen ergreifen einerseits die Zuckerindustrie, andererseits die Zuckerrüben anbauenden Landwirte, um die reformbedingten Erlöseinschnitte auszugleichen bzw. abzufedern?

Zur Analyse dieser Fragestellungen wird in folgendem Kapitel zunächst ein geeigneter forschungswissenschaftlicher Bezugsrahmen vorgestellt, bevor die Darstellung des konkreten Aufbaus der Arbeit erfolgt.

1.2 Wissenschaftlich-konzeptioneller Rahmen

Die nachfolgenden Ausführungen verstehen sich als wissenschaftlich-konzeptionelles Grundgerüst der Arbeit. Dabei geht es nicht um eine konkrete Darstellung der herangezogenen Theorien oder der im Einzelnen angewandten Methoden, sondern viel mehr um den Forschungs- und Untersuchungsansatz bzw. das abstrakte Wissenschaftsverständnis, auf dessen Grundlage Theorie und Empirie angesiedelt sind. Für die hier zu analysierenden Fragestellungen erscheint der Ansatz der relationalen Wirtschaftsgeographie, ergänzt um Institutionen- bzw. Governance-Aspekte, geeignet. Seine Eignung leitet sich aus der Kernhypothese ab, dass wirtschaftliche Prozesse immer eine Bindung an Akteure oder Akteurskollektive (hier Zuckerindustrie und Landwirtschaft), deren ökonomische Aktivitäten in bestimmten Raumkategorien angesiedelt sind, und Institutionen (hier Zuckermarktordnung) aufweisen, die ihre Wirkung in einem gewissen räumlichen Umfeld entfalten.

1.2.1 Relationale Wirtschaftsgeographie

Die von den deutschen Wirtschaftsgeographen H. BATHELT und J. GLÜCKLER (2002, 2003) konzipierte relationale Wirtschaftsgeographie ist ein Ergebnis der sog. zweiten Transition des Fach- und Forschungsverständnisses der Wirtschaftsgeographie. Während die erste Transition den Übergang von der deskriptiv ausgerichteten Länder- bzw. Landschaftskunde zur Raumwirtschaftslehre meint, welche räumliche Strukturen und deren Veränderungen aufgrund räumlicher bzw. ökonomischer Gesetzmäßigkeiten beschreibt, erklärt und bewertet (vgl. SCHÄTZL 2003: 21), steht die zweite Transition für den Wechsel zu einer handlungs- und akteursorientierten Betrachtung (vgl. KULKE 2004: 14ff.; KLEIN 2005: 339ff.; BATHELT/GLÜCKLER 2002: 26ff.). Nicht mehr der von sozialen und verhaltensorientierten Bezügen isolierte Raum, sondern die Akteure (Individuen, Unternehmen, Organisationen), deren Handeln als Ursache für räumliche Strukturen und Formationen anerkannt wird, stehen im Mittelpunkt der Betrachtung (vgl. HAAS/NEUMAIR 2004: 3362 und 2007: 4f.).

Diesem Verständnis zufolge ist die Anthropogeographie im Allgemeinen keine handlungsorientierte Raumwissenschaft, sondern eine raumorientierte Handlungswissenschaft, indem die von ihr thematisierten „Raumprobleme“ als Probleme menschlichen Handelns zu begreifen sind (vgl. WERLEN 2002: 13). Die Wirtschaftsgeographie im Besonderen beschäftigt sich daher mit der „sachtheoretische[n] Aufklärung sozio-ökonomischen Handelns sowie seiner Beziehungen in räumlicher Perspektive“ (BATHELT/GLÜCKLER 2002: 35f.).

Das Augenmerk dieser ursprünglich im angelsächsischen Sprachraum formulierten Gegenposition zum raumwirtschaftlichen Ansatz (vgl. BARNES/GERTLER 1999; STORPER/WALKER 1989; SCOTT 1998; LEE/WILLS 1997; MASKELL/MALMBERG 1999 u. a.), welche auch unter der Bezeichnung „neue Wirtschaftsgeographie“ diskutiert wird, liegt auf der Beachtung des gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Umfelds der Akteure und deren Einbindung in selbiges. Eine solche wirtschaftssoziologisch inspirierte handlungs- und akteursorientierte Perspektive markiert den sog. „sociological turn“ in der Wirtschaftsgeographie. Diese in sich noch nicht geschlossene Forschungsperspektive wird vom relationalen Ansatz erweitert.

Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses des relationalen Ansatzes stehen primär nicht mehr der Raum oder das Räumliche, sondern ökonomisches Handeln mit seinen vielfältigen räumlichen Beziehungen. Dieses wird nicht als abstraktes, sondern als soziales, in konkrete Strukturen eingebundenes Handeln gesehen. Gegenstand der Ana-

lyse sind akteursgebundene Aspekte in räumlicher Perspektive (vgl. HAAS/NEUMAIR 2007: 31f.).

Das relationale Grundverständnis zeichnet sich durch drei grundlegende Merkmale aus (vgl. BATHELT/GLÜCKLER 2002: 36 und 2003: 250; GLÜCKLER 2004: 88f.):

- Die **Kontextualität** meint, dass ökonomisches Handeln als soziales Handeln immer vor dem Hintergrund eines spezifischen Handlungskontextes stattfindet. Der in diesem Zusammenhang von der Milieuforschung geprägte Begriff der „embeddedness“ (vgl. GRANOVETTER 1985, 1992) integriert eine Sichtweise des ökonomischen Handelns in eine strukturelle Perspektive des Handlungskontextes und steht für die Einbettung ökonomischer Aktivitäten in sozioinstitutionelle Beziehungssysteme. Ökonomisches Handeln ist demnach als räumlich situiert anzusehen. Mit der Konstellation spezifischer Beziehungen, in welche ein Akteur eingebettet ist, lassen sich dann Aussagen treffen, zu welchem Handeln er neigt oder neigen könnte (vgl. GLÜCKLER 2001: 261f.).
- Da jeder Handlungskontext eine spezifische Entwicklung auslöst, transformiert sich die Kontextualität des Handelns in eine dynamische, pfadabhängige Entwicklung. Aufgrund dieser **Pfadabhängigkeit** determinieren in der Vergangenheit liegende Entscheidungen und Interaktionen spezifische Handlungszusammenhänge in der Gegenwart. Möglichkeiten und Ziele des Handelns richten sich damit entlang historischer Entwicklungspfade aus.
- Die **Kontingenz**¹ bringt zum Ausdruck, dass ökonomisches Handeln keinen universellen Gesetzmäßigkeiten unterworfen ist. Aufgrund der Kontextabhängigkeit ist eine Pfadentwicklung nicht als deterministisch für die Zukunft zu begreifen, vielmehr sind Abweichungen oder der Wandel zu neuen Entwicklungspfaden möglich.

Übertragen auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit, konkretisieren sich diese drei Konsequenzen des relationalen Grundverständnisses wie folgt: Was die **Kontextualität**, d.h. die Einbettung ökonomischer Aktivitäten in einen sozioinstitutionellen Handlungsrahmen, angeht, ist stets die Sonder- bzw. Ausnahmestellung zu beachten, welche die Landwirtschaft in den Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen der meisten Industrieländer innehat und die Grundlage für jeglichen Agrarprotektionismus darstellt. In den Industriegesellschaften werden die Agrarsektoren vor außenwirtschaftlichem Wettbewerb abgeschirmt und gehören zu den vom Staat am meisten regulierten und gestützten Wirtschaftsbereichen. Die Kontextualität (agrar-)ökonomischen Handelns kommt damit in einer offenen oder verdeckten Protektions- und

¹ „Kontingenz“ bedeutet wörtlich soviel wie „zufällig“ bzw. „wirklich oder möglich, aber nicht (we-)sens-)notwendig“.

Subventionsmentalität zum Ausdruck, von der die Agrarpolitik in den Industrieländern getragen ist und die sich wie ein „roter Faden“ durch diese Arbeit zieht. Will man agrarpolitische Reformen sowie die sich daraus ergebenden Anpassungshandlungen untersuchen und bewerten, ist stets der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es sich bei der Landwirtschaft nicht um einen gewöhnlichen, sondern einen äußerst sensiblen Wirtschaftssektor handelt, von dem ein erheblicher gesellschaftlicher und vor allem politischer Einfluss ausgeht, der weit über die wirtschaftlich zu rechtfertigenden Verhältnisse hinausragt. Dies gilt auch für den Zuckersektor der EU, der sich trotz der frühen Indikation von Reformnotwendigkeiten und im Gegensatz zu anderen landwirtschaftlichen Teilmärkten als besonders reformresistent erwiesen und sich bis vor kurzem jeglichen Anpassungshandlungen erfolgreich widersetzt hat.

Im Rahmen der **Pfadabhängigkeit** schaffen Entwicklungen und Entscheidungen aus der Vergangenheit die Ausgangssituation für Entscheidungen und Handlungen in der Gegenwart. Der Beschluss der EU zur Reform ihres Zuckermarktes stellt vor diesem Hintergrund das vorläufig letzte Glied in einer vierzig Jahre währenden Kette ökonomischer Fehlentwicklungen dar. So haben kartellähnliche Marktstrukturen und vor allem überhöhte, staatlich administrierte Preise chronische Produktionsüberschüsse bewirkt, die – mit Erstattungen exportiert – zu einer Destabilisierung des Weltmarktes geführt und andere Zucker exportierende Länder dazu gedrängt haben, ein WTO-Panel einzusetzen. Dieses stellte darin einen Verstoß gegen geltendes Welthandelsrecht fest und zwang die EU zu einer weitreichenden Reform ihrer Zuckermarktordnung. Will man Sinn und Wirkung der beschlossenen Reformmaßnahmen verstehen und beurteilen, ist es unerlässlich, sich – im Sinne einer pfadabhängigen Entwicklung – zu vergegenwärtigen, wie der EU-Zuckermarkt die letzten vierzig Jahre funktioniert hat, um Ursachen und Mechanismen der Fehlentwicklung zu identifizieren und daraus Notwendigkeit sowie Ausgestaltung der Reform abzuleiten.

Da die Weichen für die EU-Zuckermarktpolitik bereits Ende der 1960er Jahre gestellt wurden, ergibt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, wie sie sich trotz ihrer gravierenden ökonomischen Fehlentwicklungen so lange im Wesentlichen behaupten konnte. Offensichtlich haben in der Vergangenheit bestimmte Entwicklungen, insbesondere das Wirken von Interessensgruppen, Beharrungsvermögen und Überlebensfähigkeit der Zuckermarktordnung trotz grundlegend veränderter Rahmenbedingungen gestärkt und damit Fakten geschaffen, was den Reformprozess denn auch so zäh machte und die Ausgestaltung der Reform erschwerte.

Nach dem Prinzip der **Kontingenz** existieren keine allgemeinen Gesetzmäßigkeiten, mit denen sich prognostizieren ließe, wie die von der Reform betroffenen Akteure – in Abhängigkeit von den Standortbedingungen einer einzelnen Region, in der Zucker produziert wird (hier Bayern) – im Ganzen reagieren. Daher gilt es, die reformbedingten Anpassungshandlungen – analytisch differenziert nach Zuckerindustrie und Zuckerrüben anbauenden Landwirten – im Einzelnen aufzuzeigen, aus betriebswirtschaftlicher und unternehmensstrategischer Perspektive zu beleuchten sowie – unter Berücksichtigung raumstruktureller und standortrelevanter Veränderungen – fachlich zu bewerten.

1.2.2 Institutionelle Aspekte und Governance-Strukturen

Die relationale Konzeption des Handelns beinhaltet nicht nur die Interaktion zwischen den an einer sozialen Aktion beteiligten Akteuren, sondern auch die Auffassung, dass Handlungen zwar keinen allgemeinen Gesetzmäßigkeiten folgen, sehr wohl aber in einen konkreten Kontext sowie ein stabiles und dauerhaftes soziales und ökonomisches Beziehungsmuster eingebunden sind (vgl. BATHELT/GLÜCKLER 2002: 29 und 35). Mit letzterem ist die Bildung von **Institutionen** gemeint, welche die Voraussetzung für interaktives Handeln darstellen. NORTH (1992: 4) versteht darunter „jegliche Art von Beschränkung, die Menschen zur Gestaltung menschlicher Interaktionen ersinnen“. Konkreter formuliert fallen unter den Begriff „Institution“ abstrakte, in unterschiedlichen Situationen anwendbare, dauerhafte und für alle geltende, unpersönliche Spielregeln (vgl. MÉNARD 1995: 167; OBENBRÜGGE 2003: 161). Da soziales und ökonomisches Handeln nicht ohne solche Spielregeln auskommt, stellen Institutionen einen elementaren Bestandteil des Kontextes dar, in dem Handlungen betrachtet werden (vgl. SCHAMP 2003: 154).

Es lassen sich zwei Arten von Institutionen unterscheiden (vgl. BATHELT/GLÜCKLER 2002: 29): **Informelle Institutionen** beinhalten nicht formalisierte, in konkreten Situationen entstehende, von den Akteuren wechselseitig anerkannte und reproduzierte Regeln, Normen, Gewohnheiten, Traditionen etc. **Formelle Institutionen** wie Gesetze oder Verordnungen schreiben allgemeingültige Handlungsvorschriften fest, stellen die Grundlage für die bindende Unterscheidung von erlaubtem und sanktionierbarem Handeln dar und generieren Erwartungssicherheit unter den Akteuren.

Man bezeichnet „die Gesamtheit aller Institutionen, die Handlungen oder Transaktionen zwischen (Wirtschafts-)subjekten innerhalb eines (ökonomischen) Systems ko-

ordinieren oder regulieren“ (VOELZKOW 1999: 60), auch als **Governance**. Dabei handelt es sich allgemein um die Art und Weise, wie und durch welche Akteure die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse beeinflusst und gesteuert werden (vgl. HESS 2006a: 377).

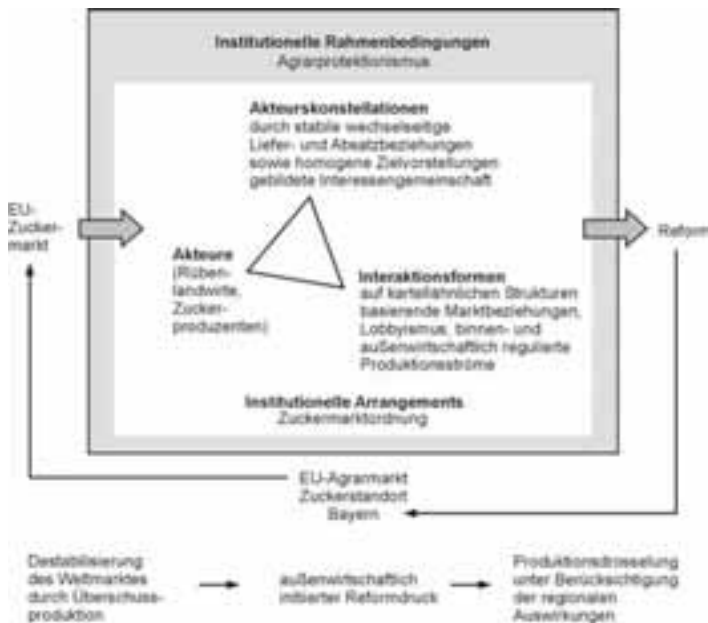
Im Vordergrund dieser Arbeit stehen die Governance-Strukturen eines für Industrieländer typischen protektionistischen Agrarregimes im Allgemeinen und die des EU-Zuckermarktes im Besonderen. Da dieser durch eine Marktordnung, d.h. ein wirtschaftspolitisches System von Maßnahmen zur Beeinflussung von Angebot, Nachfrage und Preisentwicklung in eine bestimmte, politisch gewünschte Richtung, reguliert wird, liegt das Augenmerk auf der Betrachtung formeller Institutionen, welche die Pfadabhängigkeit einer Entwicklung beeinflussen. Die Erklärung der Veränderung solcher Institutionen, in diesem Fall die Reform der Zuckermarktordnung, erfordert den Einbezug von Politiksystemen und eröffnet eine politisch-ökonomische Perspektive der Wirtschaftsgeographie (vgl. SCHAMP 2003: 151).

Die relationale Wirtschaftsgeographie nach BATHELT und GLÜCKLER schenkt der Bildung von Institutionen aber nur auf eine sehr abstrakte Art und Weise Aufmerksamkeit. Betont wird lediglich die Bedeutung von Institutionen zur Schaffung und Wahrung einer sozialen Ordnung. Warum und vor allem wie dies geschieht, wird theoretisch nicht erörtert. Feststellen lässt sich nur, dass ökonomisches Handeln durch eine institutionelle Struktur geordnet wird, nicht aber wie diese das Handeln spezifisch reguliert und strukturiert (vgl. VON FRIELING 2005: 85). Vor dem Hintergrund der Problemstellung dieser Arbeit bedarf es daher einer Erweiterung des relationalen Grundverständnisses um institutionelle Aspekte bzw. Strukturen.

Nach dem der Politik- und Verwaltungswissenschaft entstammenden Prinzip des **akteurszentrierten Institutionalismus**, mit dem sich die Problematik von Steuerung und Selbstorganisation gesellschaftlicher Teilbereiche untersuchen lässt (vgl. MAYNTZ/SCHARPF 1995: 39), können wirtschaftspolitische Transaktionen und Praktiken aus den Akteuren und deren Interaktionen hergeleitet werden. Der Institutionenbegriff ist hier recht eng gefasst und beinhaltet Regelungsaspekte, „die sich (...) auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“ (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 40). Sie ermöglichen und restringieren das Handeln einerseits, lassen sich andererseits absichtsvoll gestalten und durch das Handeln der Akteure anpassen. Den Ausgangspunkt hierfür markiert die Bestimmung problem- oder themenspezifischer Akteurskonstellationen, welche sich im Kontext institutioneller

Rahmenbedingungen und Arrangements entfalten. Unter die institutionellen Rahmenbedingungen fällt die fach- und regionalspezifisch zu bestimmende Gesamtheit aller, die wirtschaftlichen Transaktionen beeinflussenden Regeln. Die institutionellen Arrangements umfassen dagegen die konkreten Interaktionsformen, welche deren Kooperations- und Machtbeziehungen steuern und die jeweilige Akteurskonstellation bedingen oder stabilisieren (vgl. OBFENBRÜGGE 2003: 162).

Abbildung 1: Themen- bzw. Problemstellung aus institutioneller Perspektive



Quelle: Oßenbrügge 2003: 161, verändert und angepasst.

Angewandt auf die Themenstellung dieser Arbeit, ergeben sich folgende Gegenstandsbereiche einer institutionellen Betrachtung (vgl. Abbildung 1): Die **institutionellen Rahmenbedingungen** werden durch die Strukturen und Mechanismen eines protektionistischen Agrarregimes, welche das agrarökonomische Handeln in Industrieländern determiniert, verkörpert. Das **institutionelle Arrangement** stellt die Zuckermarktordnung der EU dar, die eine aus Zuckerrüben erzeugenden Landwirten und Zu-

ckererzeugern bestehende **Akteurskonstellation** geformt hat, die durch wechselseitige Absatz- und Lieferabhängigkeit, Anteilseignerschaft der Bauern an den Fabriken und daher weitgehend homogene Interessen zusammengehalten wird. Gleichwohl ist eine analytische Trennung zwischen den Akteursgruppen vorzunehmen, da Landwirte und Zuckererzeuger sich in Wertschöpfungs- und Unternehmensstruktur sowie räumlicher Gebundenheit unterscheiden. Die **Interaktionen** zwischen beiden Akteurskomplexen finden in einem durch kartellähnliche Marktstrukturen, einen an planwirtschaftliche Verhältnisse erinnernden binnen- und außenwirtschaftlichen Dirigismus sowie in einem durch rege Lobbyingaktivitäten zur Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen gekennzeichneten Umfeld statt.

Die **wirtschaftlich-politisch relevante Umwelt** dieser Konfiguration wird durch den EU-Agrarmarkt verkörpert, in dem die Gemeinsame Marktordnung für Zucker ein wesentlicher Bestandteil ist. Die auf ihre Ausgestaltung zurückgehende und das Gleichgewicht auf den Weltmärkten schwerwiegend störende Überschussproduktion hat eine weitreichende, außenwirtschaftlich initiierte Reform notwendig gemacht, deren Auswirkungen auf den Standort Bayern untersucht werden sollen.

Was den **Maßstabsbezug** der hier dargestellten Governance-Strukturen („politics of scale“) angeht, sind damit zwei Ebenen relevant. Da die EU-Agrarpolitik einen vereinigten Politikbereich verkörpert, liegt die Zuständigkeit für den EU-Zuckermarkt bei der dem Nationalstaat übergeordneten supranationalen EU-Ebene. Die Auswirkungen sollen mit Bayern dagegen auf der regionalen Maßstabsebene analysiert werden.

1.3 Aufbau der Arbeit

Zur Bearbeitung der Forschungsfragen wurde folgender Aufbau gewählt. Kapitel 2 befasst sich zunächst mit der allgemeinen Stellung des Agrarsektors in Industrieländern. Nach der Erläuterung der sektorspezifischen Eigenheiten sowie der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft wird ihre besondere strukturelle und soziokulturelle Stellung in industrialisierten Gesellschaften hervorgehoben, auf welcher die ordnungspolitische Sonderstellung der Landwirtschaft beruht.

Kapitel 3 beschäftigt sich zunächst mit dem Begriff „Agrarprotektionismus“, bevor – gegliedert nach Agrarinnen- und Agraraußenhandelsprotektionismus – die bedeutendsten Instrumente einer protektionistischen Agrarpolitik vorgestellt werden. Der zweite Teil dieses Kapitels überträgt die Erkenntnisse der Politischen Ökonomie auf

die Organisation und Einflussnahme landwirtschaftlicher Interessensgruppen als wichtige Bestimmungsfaktoren der Agrarpolitik und leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung von Genese und Fortbestand des Agrarprotektionismus.

Im Mittelpunkt von Kapitel 4 steht das Agrarprodukt Zucker. Nach einer Einführung in wirtschaftsgeschichtliche Aspekte der Zuckerproduktion sowie ihrer Erzeugungs- und Standortbedingungen erfolgt zunächst ein Überblick über den Weltmarkt für Zucker, in dem Daten zu Produktion und Verbrauch von Zucker, regionale Erzeugungs- und Außenhandelsstrukturen, Entwicklung und Einflussfaktoren der Weltmarktpreisbildung sowie Determinanten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Zuckerproduktion vorgestellt werden. Daran schließt sich eine Betrachtung sowohl des europäischen Zuckersektors als auch der Strukturen der deutschen Zuckerwirtschaft aus agrarwirtschaftlicher und wirtschaftsgeographischer Perspektive an.

Kapitel 5 widmet sich der Zuckermarktpolitik der EU. Im ersten Teil werden die einzelnen Regelungen der „alten“, bis zum 30. Juni 2006 geltenden Zuckermarktordnung vorgestellt. Dies ist erforderlich, um – aufbauend auf einer Beurteilung der durch sie hervorgerufenen Fehlentwicklungen – das Verständnis für die Notwendigkeit einer weitgehenden Reform zu schaffen. Dabei gilt es – auf die in Kapitel 3 dargelegten Erkenntnisse der Politischen Ökonomie zurückgreifend – auch der Frage nachzugehen, wie sich dieses System trotz seiner gravierenden einzel- und gesamtwirtschaftlichen Fehlwirkungen fast 40 Jahre lang nahezu unverändert behaupten konnte.

Im zweiten Teil dieses Kapitels werden dann Ziele und Inhalte der neuen reformierten Zuckermarktordnung, die seit dem 1. Juli 2006 in Kraft ist, vorgestellt. Im Anschluss folgen eine Beurteilung der einzelnen Reformelemente und der Erreichung wichtiger Reformziele sowie eine Analyse der allgemeinen Auswirkungen der Neuordnung des EU-Zuckermarktes, getrennt nach Weltmarkt und Drittländern (Außenwirkung) sowie europäischer und deutscher Zuckerwirtschaft (Binnenwirkung).

Gegenstand von Kapitel 6 sind – basierend auf einer mittels quantitativer Experteninterviews durchgeführten empirischen Untersuchung – die durch die Reform hervorgerufenen Auswirkungen und Veränderungen für Bayern als Standort der Rüben- und Zuckererzeugung. Nach einer Einführung in das analytisch-methodische Vorgehen sowie einer Vorstellung des Untersuchungsraumes werden – differenziert nach Zuckerindustrie und Zuckerrüben anbauenden Landwirten – die konkreten Reformauswirkungen sowie die ergriffenen Anpassungshandlungen analysiert. Die Arbeit endet mit einem zusammenfassenden Fazit und einem Ausblick.