

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 präferenzieller 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. abzumildern.

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 Zuckerrübenherzeugung.

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).

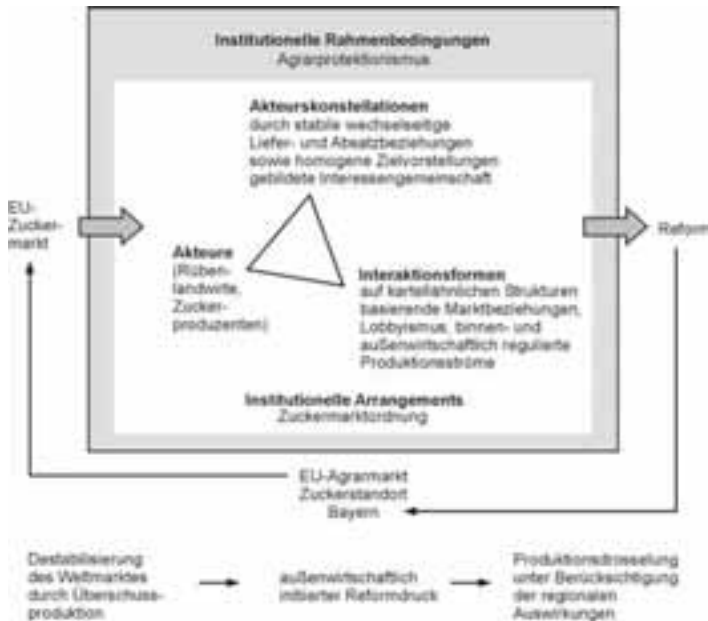
Im Vordergrund dieser Arbeit stehen die Governance-Strukturen eines für Industrieländer typischen protektionistischen Agrarregimes im Allgemeinen und die des EU-Zuckermarktes im Besonderen. Da dieser durch eine Marktordnung, d.h. ein wirtschaftspolitisches System von Maßnahmen zur Beeinflussung von Angebot, 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 vergemeinschafteten 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.

2 STELLUNG DES AGRARSEKTORS IN INDUSTRIELÄNDERN

„In der Landwirtschaft und erst recht in der Agrarpolitik gehen die Uhren anders“ (TANGERMANN 1985: 91).

In den Wirtschaftssystemen der meisten Länder nimmt die Landwirtschaft einen ordnungspolitischen Sonderstatus ein. Sie wird der Selbststeuerung des freien Wettbewerbs nicht ausgeliefert, staatlich-protektionistische Eingriffe haben eine lange Tradition. In diesem Kapitel sollen die Merkmale und Ursachen für die wirtschaftliche Ausnahmestellung der Landwirtschaft im Allgemeinen sowie ihrer zusätzlichen Sonderrolle innerhalb moderner Industriegesellschaften im Besonderen dargelegt werden, um – dem Prinzip der Kontextualität als erstem Element einer relationalen Wirtschaftsgeographie (vgl. Kap. 1.2.1) folgend – den Bezugsrahmen, in den agrarwirtschaftliche Wirkungszusammenhänge in Industrieländern eingeordnet sind, vorzustellen.

2.1 Allgemeine wirtschaftliche Stellung der Landwirtschaft

Die Landwirtschaft gehört zu den ältesten Wirtschaftszweigen der Menschheit. Im Sinne der kultivierenden Bodennutzung ist sie vor etwa 12 000 Jahren entstanden. Bis heute stellt sie den am weitesten reichenden Eingriff des Menschen in die Natur dar und übt für die Zivilisation eine Schlüsselfunktion aus, da sie ein Bündel von Grundbedürfnisprodukten erzeugt und durch Arbeitsteiligkeit die Entstehung von Agglomerationen ermöglicht, deren Bewohner von den Anbau- und Produktionsgebieten weit entfernt leben können (vgl. PRIEBE 1988: 13; JAHNKE 2003: 15).

Da die Landwirtschaft im Brennpunkt des epochalen Umbruchs von der Agrar- zur Dienstleistungsgesellschaft steht, zeigen auch in modernen Industrieländern alt gewachsene ökonomische, soziale und bauliche Agrarstrukturen bis heute ihre Wirkung. Nicht nur die gegenwärtige, auch die frühere Agrarwirtschaft prägt nach wie vor das Bild der ländlichen Siedlungen und des ländlichen Raums. Zwar hat die Landwirtschaft im Gesamtstaat wie auch auf dem Land ihre ehemals dominante ökonomische Stellung verloren, doch gilt sie immer noch als spezifisch ländlicher bzw. dörflicher Wirtschaftszweig und sozial dauerhafte Lebensform (vgl. HENKEL 2004: 104).

2.1.1 Einordnung des Agrarsektors in die Volkswirtschaft

Die Landwirtschaft ist Bestandteil von Wirtschaft und Gesellschaft. Als Urproduktion nutzt sie die Natur als organischen Produktionsfaktor. Die landwirtschaftliche Erzeugung ist der Produktionsbereich, in dem durch Nutzung des Bodens pflanzliche Produkte erzeugt und durch Viehhaltung pflanzliche in tierische Erzeugnisse verwandelt werden² (vgl. HENRICHSMEYER/WITZKE 1991: 13; ANDEREGG 1999: 1). Besondere Merkmale landwirtschaftlicher Produktion sind die Gebundenheit an die Natur, der organische Erzeugungscharakter, saisonal auftretende Entwicklungs- und Erzeugungsrhythmen sowie das vereinte Auftreten und Verwenden von Boden, Standort und Produktionsmitteln (vgl. DOLUSCHITZ 1997: 13).

In einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft ist der Agrarsektor in vielschichtiger Weise mit vor- und nachgelagerten gewerblichen Bereichen verwoben. Er ist der Kern eines agrarwirtschaftlichen Komplexes, welcher der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln dient. Die Gesamtheit dieser Aktivitäten bezeichnet man als „Agribusiness“. Werden zusätzlich agrarnahe (halb)staatliche Einrichtungen (Ausbildung, Vermarktung, Verwaltung etc.) hinzugenommen, ist vom „Agrarkomplex“ die Rede (vgl. HENRICHSMEYER/WITZKE 1991: 14).

Was die Einordnung der Agrarwirtschaft in die gesamte Wirtschaft betrifft, ist die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten Teil der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage, die nach Produktionsfaktoren Teil der gesamtwirtschaftlichen Faktornachfrage. Über Konsumgüter- und Faktorpreise steht der Agrarsektor in enger Verbindung zur gesamten Volkswirtschaft. Die Märkte für Agrargüter und agrarische Produktionsfaktoren reagieren auf die Änderung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, sind Teilvorgänge des ökonomischen Gesamtprozesses und in das System gesamtwirtschaftlicher Faktor- und Gütermärkte integriert. Aus diesem System speisen sich die Produktionsimpulse der Landwirtschaft; umgekehrt werden aber auch agrarische Knappheiten auf die Gesamtwirtschaft transferiert. Findet Außenhandel statt, kommt es zur Übertragung der Produktionsüberschüsse und Knappheiten von den in-

² In der Wissenschaft wird der Begriff „Landwirtschaft“ nicht einheitlich verwendet. Zu unterscheiden ist zwischen Landwirtschaft im engeren und weiteren Sinn. Im engeren Sinn versteht man unter Landwirtschaft die regelmäßige und daher pflegliche Bodennutzung zur Gewinnung von tierischen und pflanzlichen Erzeugnissen. Im weiteren Sinn umfasst die Landwirtschaft die gesamte organische Urproduktion, d.h. neben der Bodenkultur auch die Vieh- und Forstwirtschaft, das Jagdwesen und die Fischerei (vgl. HENKEL 2004: 104).

ternationalen Agrarmärkten auf die nationalen Güter- und Faktormärkte (vgl. ANDEREGG 1999: 46f.).

Die Einordnung der Landwirtschaft in das gesamtwirtschaftliche System erlaubt noch keine Aussage über die tatsächlich fühlbare ökonomische Bedeutung des Agrarsektors, die von Land zu Land erheblich differiert. In Ländern mit bedeutendem Agrarsektor sind die intranationalen Verflechtungen zwischen der Landwirtschaft und anderen Wirtschaftszweigen, z.B. die Wirkung der Abwanderung von Arbeitskräften auf den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarkt, von besonderer Bedeutung. Macht die Landwirtschaft dagegen nur einen geringen Anteil an den ökonomischen Aktivitäten aus (unbedeutender Agrarsektor), können die vom Agrarsektor ausgehenden Rückwirkungen vernachlässigt werden. Entsprechend lassen sich Länder hinsichtlich ihrer Stellung im Weltagrarhandel und damit ihrer internationalen Wechselwirkungen klassifizieren. Länder mit bedeutendem Agrarsektor können durch agrarpolitische Entscheidungen die Preisbildung auf den internationalen Märkten spürbar beeinflussen, während Länder mit unbedeutendem Agrarsektor ohne nennenswerten Weltmarkteinfluss bleiben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Einordnung des Agrarsektors nach seiner Bedeutung für die Gesamtwirtschaft und den Weltmarkt

	bedeutender Agrarsektor	unbedeutender Agrarsektor
starker Einfluss auf internationale Preisbildung	Agrarländer mit fühlbarem Weltmarkteinfluss (z.B. Australien, Argentinien, Südafrika, Brasilien)	Industrielländer mit fühlbarem Weltmarkteinfluss (z.B. USA, EU, Kanada)
schwacher Einfluss auf internationale Preisbildung	Agrarländer ohne fühlbaren Weltmarkteinfluss (z.B. Neuseeland, kleinere Entwicklungsländer)	Industrielländer ohne fühlbaren Weltmarkteinfluss (z.B. Schweiz, Norwegen, Japan, Südkorea)

Quelle: Henrichsmeyer/Witzke 1991: 210, verändert.

2.1.2 Allgemeine sektorspezifische Besonderheiten

Trotz der Einbindung in das gesamtwirtschaftliche System unterscheidet sich die Landwirtschaft von anderen, vor allem industriellen Branchen beträchtlich. Während die anderen Sektoren einer Volkswirtschaft den Gesetzen der Industrie (Arbeitsteilung, lineare Produktionsfunktion, totale Marktintegration) gehorchen, kommen industrielle Produktionsverfahren und technische Hilfsmittel wegen der Bodenbindung und der

Abhängigkeit von der Natur in der landwirtschaftlichen Güterproduktion nur eingeschränkt zum Einsatz. Aufgrund der Wirksamkeit des Gesetzes abnehmender Ertragszuwächse kann die Landwirtschaft an allgemeinen Einkommenssteigerungen nur eingeschränkt partizipieren, Kapital schlägt sich im agrarwirtschaftlichen Erzeugungsprozess nur langsam um (vgl. EGGER 1989: 58; KOESTER 1992: 195).

Zusätzlich wird die Tätigkeit des Landwirts durch ein kritisches Verbraucherinteresse, eine unterlegene Marktstellung gegenüber konzentrierten vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen sowie alt gewachsene Lebens- und Produktionsstrukturen im ländlichen Raum beeinträchtigt (vgl. BMELF 1994: 7).

Der grundlegende Unterschied zwischen Industrie und Landwirtschaft liegt aber darin, dass industrielle Produktion die Umwandlung von Rohstoffen, landwirtschaftliche Produktion dagegen die Umwandlung von Lebensvorgängen darstellt. Agrarwirtschaftliche Erzeugungsprozesse vollziehen sich im lebenden Organismus von Tier und Pflanze, stehen damit in direktem Zusammenhang zu Eingriffen in den Naturhaushalt und sind abhängig von biologischen Entwicklungsrhythmen. Im Wechselspiel mit der Natur müssen alle Arbeitsvorgänge unter einmaligen Bedingungen ausgeführt werden (vgl. PRIEBE 1985b: 606 und 1988: 203; BÖCKENHOFF 1987: 370).

Eine ganz besondere Stellung nimmt in der Landwirtschaft der Faktor Boden ein. Als Standort für Produktionsanlagen stellt er für jedes Erwerbsunternehmen eine Notwendigkeit dar. In der Landwirtschaft besitzt er zusätzlich ein direktes Produktionsvermögen. Aufgrund seiner Bedeutung für die agrarwirtschaftliche Produktion und seiner betriebswirtschaftlichen Eigenschaften ergeben sich wichtige Rückwirkungen auf die Ausrichtung der Produktion in landwirtschaftlichen Betrieben. Boden zeichnet sich durch zweierlei Merkmale aus (vgl. DOLUSCHITZ 1997: 14; STEINHAUSER ET AL. 1989: 33):

- **Unbeweglichkeit:** Diese bezieht sich weniger auf den Boden selbst, der bei der Bearbeitung in der Krume in gewissem Ausmaß sogar bewegt wird, sondern mehr auf die unveränderliche Lage der Grundstücke, welche es erfordert, dass Betriebe, die den Boden landwirtschaftlich nutzen, ihren Standort in räumlicher Nähe zu den Grundstücken haben. Aufgrund des hohen Flächenbedarfs für die Produktion sind die Möglichkeiten der Zusammenfassung agrarwirtschaftlicher Erzeugungsprozesse an Orten mit günstigen Beschaffungs- und Absatzmöglichkeiten gering. Landwirtschaftliche Betriebe besitzen aufgrund dieser Tatsache im Verhältnis zur überwiegenden Zahl industrieller Betriebe daher nur einen kleinen Entscheidungsspielraum bei der Standortwahl. Mit ihren Produktionsprozessen sind sie an Standorte mit spezifischen Produktions- und Lebensbedingungen gebunden.

3 PROTEKTIONISMUS ALS INSTRUMENT DER AGRARPOLITIK

„Der Staat [wird, Anm. d. Vf.] – unter Einfluss organisierter Interessengruppen – ständig dazu gedrängt (...), sich protektionistisch zu profilieren – als Hüter, Schutzpatron oder Tyrann des Status quo (...). Im Protektionismus liegt daher das Dilemma der Wirtschaftspolitik in unserer Zeit“ (GIERSCH 1996: 26).

„Agriculture remains a somewhat sacred cow in the barnyard of trade policy sectors“ (DECKER 2002: 216).

Allgemein wird unter Protektionismus eine ordnungspolitische Denkauffassung verstanden, welche zum Schutz bzw. zur Förderung inländischer Wirtschaftsbereiche die Außenhandelsbeziehungen eines Landes einschränkt oder ausschaltet. Die Landwirtschaft gehört dabei zu den Wirtschaftszweigen, welche für protektionistische Maßnahmen besonders anfällig sind. Dieses Kapitel dient der Charakterisierung der Ausprägungsformen, der Folgen und Beweggründe eines protektionistischen Agrarregimes und damit weiter der Vermittlung der Kontextualität (vgl. Kap. 1.2.1) agrarwirtschaftlicher Aktivitäten und Prozesse.

3.1 Begriff und Entwicklung des Agrarprotektionismus

Vereinfacht ausgedrückt versteht man unter Agrarprotektionismus die wirtschaftliche Sonderbehandlung der Landwirtschaft und deren Schutz vor freiem, internationalem Wettbewerb. Bevor eine konkretere Definition für diesen Begriff erarbeitet wird, erfolgt zunächst eine knappe außenhandelspolitische Einordnung von Protektionismus allgemein. Nach der Herleitung einer geeigneten Definition für Agrarprotektionismus wird kurz dessen historische Entwicklung dargestellt, um seine agrar- und handelspolitische Bedeutung in Vergangenheit und Gegenwart hervorzuheben.

3.1.1 Protektionismus als Leitbild des Außenhandels

In der Außenwirtschaftstheorie ist Protektionismus ein denkbar weit gefasster Begriff, da er das dem Freihandel in seiner Gesamtheit entgegen gerichtete handelspolitische Regime beschreibt (vgl. BEISE ET AL. 1998: 61). Protektionismus ist die Konse-

quenz daraus, dass ein Land oder einzelne Gesellschaftsgruppen innerhalb eines Landes die aus Freihandel resultierenden Marktergebnisse als untragbar beurteilen und diese im Hinblick auf die Erreichung bestimmter Ziele autonom verändern möchten (vgl. DIECKHEUER 2001: 151). Zu diesen Zielen gehören (vgl. DIECKHEUER 2001: 151; KOCH 1997: 126ff.; MÜLLER/KORNMEIER 2001: 93):

- der Schutz einzelner inländischer Wirtschaftssektoren vor überlegener Auslandskonkurrenz,
- die Berichtigung der Leistungs- und damit der gesamten Zahlungsbilanz,
- die Verbesserung des allgemeinen inländischen Beschäftigungsniveaus,
- die Beeinflussung der inländischen Einkommensverteilung,
- der Abbau internationaler Abhängigkeiten und Autarkiebestrebungen,
- die Verbesserung der inländischen Terms of Trade,
- die staatliche Einnahmenerzielung (durch Zölle),
- die Beseitigung externer Effekte (z.B. im Umweltbereich),
- die Strafe bzw. Kompensation von Handelsbeschränkungen anderer Länder (Retorsion).

Von den angeführten Zielen dominiert der Schutz inländischer Produktionsbereiche. Schutz kann dabei zweierlei bedeuten (vgl. DIECKHEUER 2001: 151; MICHALSKI 1985: 633; KOCH 1997: 126f.; EL-SHAGI 1993: 2703): Zum einen den Erhalt bestimmter Branchen, die sich im freien internationalen Wettbewerb nicht behaupten könnten oder zumindest partiell verdrängt würden und in denen Produktions-, Beschäftigungs- und Einkommenseinbußen verhindert werden sollen (**Erhaltungsschutz**). Zum anderen die zeitlich begrenzte Protektionsgewährung für bestimmte, meist noch junge Branchen, um im Schutze vor ausländischem Wettbewerb organisatorische und technologische Lernprozesse durchzuführen und so einen ausreichenden Grad an internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen (**Anpassungsschutz**).

Damit korrespondierend, fallen unter den Begriff „Protektionismus“ einerseits Maßnahmen, die zum Schutz vor ausländischem Wettbewerb auf der Importseite angesiedelt sind. Andererseits verzerrt Protektionismus zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit auf fremden Märkten (z.B. durch die künstliche Exportstimulierung mittels Ausfuhrsubventionen) den Außenhandel aber auch auf der Ausfuhrseite (vgl. SAUERNHEIMER 1989: 1761).

Diesen Überlegungen folgend, versteht man unter Protektionismus jede staatliche, bewusst und politisch gewollte, auf Handelshemmnissen beruhende Diskriminierung ausländischer Handelspartner zum selektiven Schutz einzelner inländischer Wirt-

schaftsbranchen und/oder der Förderung ausgewählter Exportsektoren eines Landes oder einer Ländergruppe.

3.1.2 Begriff und Ansatzpunkt

Das Interesse vor allem der Politik- und Wirtschaftswissenschaften am Thema Agrarprotektionismus ist hoch. Viele Untersuchungen zu diesem Gegenstand datieren aus der Zeit zwischen Mitte der 1980er und Anfang der 1990er Jahre⁷. Zurückzuführen ist dies zum einen darauf, dass aufgrund gedrückter Weltmarktpreise und mehrerer Handelskonflikte vor allem zwischen den USA und der damaligen EG der Agrarprotektionismus besondere Blüten getrieben hat und von wirtschaftspolitischer Seite daher verstärkt thematisiert wurde. Zum anderen – und das ist die Konsequenz daraus – stand der Agrarsektor im Mittelpunkt der Uruguay-Runde des GATT (1986-1993), welche den Grundstein für seine Liberalisierung und handelspolitische Disziplinierung legte.

Die existierenden Untersuchungen vermeiden allerdings den Versuch einer expliziten Definition für den Begriff Agrarprotektionismus und setzen mittels der Darlegung seiner Ausprägungen und Wirkungen auf ein selbsterklärendes Verständnis. Rein wörtlich betrachtet scheint Agrarprotektionismus als „Verhängung von Handelsbeschränkungen zum Schutz des Agrarsektors“ auch kein schwer umgänglicher Begriff zu sein. Dennoch ist aufgrund der vielfältigen Ausprägungen und der teils großen Unterschiede zum Protektionismus in anderen Wirtschaftsbereichen eine umfassende Definition wissenschaftlich als lohnenswert anzusehen.

Den Ausgangspunkt für das Ergreifen agrarprotektionistischer Maßnahmen liefert der Außenhandel mit Agrarprodukten, für dessen Zustandekommen grundsätzlich drei Bestimmungsgründe in Frage kommen (vgl. ANDEREGG 1999: 245):

- Unterschiedliche Preisrelationen aufgrund divergierender agrarwirtschaftlicher Produktionsbedingungen (Klima, Agrarstruktur, Bodenbeschaffenheit etc.) (sog. Ricardo-Güter);
- Unterschiedliche Preisrelationen aufgrund verschiedener Faktorausstattungen (natürliche Ressourcen, Kapital, Arbeit) (sog. Heckscher-Ohlin-Güter);
- Marktunvollkommenheiten in Form verschiedener Produkteigenschaften und Produktionsverfahren aufgrund unterschiedlichen landwirtschaftlichen Wissens und Könnens (sog. Schumpeter-Güter).

⁷ vgl. GUTH/HARTWIG 1988; TANGERMANN 1985; TANGERMANN/HARTWIG 1987; RAYNER ET AL. 1993; JOSLING 1993; SANDERSON 1990; ZIETZ 1987; VON URFF 1993a u. a.

Ein freier Agraraußenhandel bringt gewichtige ökonomische Vorteile mit sich (vgl. ANDEREGG 1999: 246):

- Ein umfassendes Güterangebot und ein intensiverer Wettbewerb um Absatzmärkte erhöhen die Konsumentensouveränität.
- Spezialisierung und internationale Arbeitsteilung gemäß komparativen Vorteilen führen zur effizienten Nutzung vorhandener Ressourcen und damit niedrigeren Preisen. In Ländern mit vormals hohem Preisniveau sinken durch den Übergang zum Außenhandel die Verbraucherpreise, wovon kaufkraftschwächere und kinderreiche Haushalte besonders profitieren. In frühen Phasen wirtschaftlicher Entwicklung mit hohem Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den gesamten Haushaltsausgaben kommt dieser Effekt besonders zum Tragen, schwächt sich mit zunehmender Entwicklung allerdings ab.
- Außenhandel ermöglicht den Ausgleich saisonaler Knappheiten und Überschüsse. Bei freiem Handel sind die Preise deutlich stabiler als auf geschlossenen Märkten, welche in besonderem Maße unter dem Einfluss von Erzeugungsschwankungen leiden.

In der Realität sind ungestörte Außenhandelsbeziehungen mit Agrarprodukten jedoch kaum anzutreffen. Vielmehr unternimmt der Staat gezielte Eingriffe in die Agrarmärkte, um die Erfüllung agrarpolitischer Ziele sicherzustellen (vgl. Kap. 2.3.3). Da in Industrieländern der politische Wille zur Verstaatlichung der Produktion und Vermarktung von Agrargütern fehlt, geschieht dies mit vielfältigen agrarpolitischen Instrumenten, die auf der Faktor- wie der Produktseite ansetzen. Sie kennzeichnen eine Politikanschauung, welche dem Staat die Rolle des direkten Eingreifens in die Produktions- und Vermarktungsprozesse zuweist, zumeist aber ohne die Marktmechanismen zum Erliegen zu bringen. Dieses agrarpolitische Ideal wird als Agrarinterventionismus bezeichnet⁸ (vgl. RIEDER/ANWANDNER-PHAN HUY 1994: 243f.).

Abbildung 5 zeigt die Aktions- bzw. Politikbereiche eines interventionistischen Agrarsystems. Nicht jedes der angeführten Instrumente ist als protektionistisch einzustu-

⁸ Agrarinterventionismus ist keineswegs ein modernes Phänomen. Bereits vor über 3 500 Jahren wurden unter Hammurabi in Babylon und Assyrien die Nahrungsmittelpreise reguliert. Die Bibel berichtet über staatliche Lager- und Vorratspolitiken im pharaonischen Ägypten, um jährliche Ernteschwankungen auszugleichen. Im Mittelalter hatten die Bauern mit besonders strengen Vorschriften und Regeln zu schaffen; die mittelalterliche Grundherrschaft gab über die Fixierung von Naturalabgaben die Produktion teilweise vor (vgl. ARNOLD 1997: 83f.). Zunächst dominierten unter den Motiven für den Agrarinterventionismus militärische Beweggründe (Sicherung der Versorgung der Städte, Rekrutierung wehrtauglicher Soldaten aus den bäuerlichen Bevölkerungsschichten), später kamen wirtschaftliche Erwägungen zur Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung der Nationalstaaten hinzu (vgl. NIESSLER/ZOKLITS 1989: 1).

4 ZUCKER ALS WIRTSCHAFTSGUT VOR DEM HINTERGRUND VERSCHIEDENER MAßSTABEBENEN

„Ein primitives Ding, zwei Moleküle Fructose und Glucose, vage vertraut aus dem Chemieunterricht, die sich zu $C_{12}H_{22}O_{11}$ verbinden, weltweit bekannt als Zucker. Es lässt sich im Organismus im Nu aufspalten, liefert sofort Energie, die Kinder dieser Welt sind geradezu süchtig danach, und auch die Erwachsenen konsumieren es ständig, es steckt in Cola-Getränken, es ist im Heringssalat – Treibstoff für den Alltag auf dieser Welt“ (HOPPE 2005, S. 82).

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Grundlagen für das Verständnis der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Ausnahmestellung der Landwirtschaft als Wirtschaftszweig sowie der Hintergründe, Ursachen und Auswirkungen des Agrarprotektionismus geschaffen. Damit ist, dem Prinzip der Kontextualität (vgl. Kap. 1.2.1) folgend, der Hintergrund, vor dem agrarwirtschaftliche Wirkungszusammenhänge in Industrieländern eingebettet sind, beschrieben. Der weitere Verlauf dieser Arbeit widmet sich dem Agrargut Zucker, dem in den Industrieländern eine besonders protektionistisch ausgerichtete agrarpolitische Behandlung zuteil wird. Zunächst erfolgt ein Überblick über die Erzeugung von Zucker sowie ein Einblick in den Weltzuckermarkt, bevor die europäische und deutsche Zuckerwirtschaft aus wirtschaftsgeographischer Perspektive vorgestellt werden.

4.1 Aspekte der Zuckererzeugung

Chemisch betrachtet ist Zucker (Sucrose) ein wasserlösliches, kristallines, zumeist süß schmeckendes Kohlehydrat aus der Reihe der Mono- und Oligosaccharide. Zwar kommt Zucker in vielen natürlichen Lebensmitteln (z.B. Obst und Gemüse) vor, lässt sich wirtschaftlich aber nur auf zwei Wegen gewinnen: In gemäßigten klimatischen Zonen aus Zuckerrüben, in tropischen und subtropischen Klimazonen aus Zuckerrohr. Unterschiede liegen in den Anbau- und Verarbeitungsbedingungen, nicht jedoch in der Qualität, da die physikalischen und chemischen Eigenschaften beider Pflanzen identisch sind (vgl. TRUMM 2001: 296; DZZ 2003a: 2).

Dieses Kapitel beschreibt wichtige Aspekte der Zuckererzeugung. Nach einer Klassifizierung von Zucker als sensibles Agrarprodukt erfolgt zunächst ein Überblick über

wirtschaftsgeschichtliche Aspekte der Zuckerproduktion, bevor Erzeugungs- und Standortbedingungen erläutert werden. Da in Deutschland und Europa die Zuckererzeugung ausschließlich auf Zuckerrüben basiert, liegt der Schwerpunkt dabei auf den Anbaubedingungen der Zuckerrübe.

4.1.1 Zucker als sensibles Agrarprodukt

Die Bedeutung von Zucker als wichtiges Wirtschaftsgut kommt in zweierlei Hinsicht zum Ausdruck. Zum einen lässt sich Zucker in den unterschiedlichsten Bereichen einsetzen. Bekannt ist er in erster Linie als weltweit gebräuchlichstes, am meisten verfügbares sowie billigstes Süßungsmittel und als Grund- bzw. Zusatzstoff zahlreicher Nahrungsprodukte und Lebensmittel. Daneben leistet er vielfältige medizinische Dienste, z.B. bei der Heilung von Wunden oder durch seine Verwendung zur Penicillin-, Aminosäure- und Eiweißherzeugung (z.B. Lysin). Zucker lässt sich ferner zu Alkohol weiterverarbeiten und – in Brennstoffethanol umgewandelt und mit Benzin gemischt – als Kraftstoff verwerten. Mit bestimmten biochemischen Verfahren können aus ihm Biokunststoffe wie Polyhydroxyalkanoat (PHA) gewonnen werden. Im Rahmen von selteneren Spezialanwendungen unterstützt Zucker den Härtungsvorgang von Beton, verlängert die Haltbarkeit von Schnittblumen und dient der Filmindustrie als Glasersatz bei Stuntszenen. Rückstände bzw. Nebenprodukte der Zuckererzeugung lassen sich als Tierfutter, Papier sowie zur Hefeherzeugung heranziehen (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005a: 1/1f.; HANDELSBLATT 2007a).

Zum anderen erstreckt sich die Bedeutung von Zucker über mehrere Wertschöpfungsstufen bzw. Wirtschaftssektoren. Den Grundstoff für die Zuckerproduktion (Zuckerrohr bzw. Zuckerrüben) liefert die Landwirtschaft, unterstützt von Unternehmen der Saatgut-, Dünge- und Pflanzenschutzmittel- sowie der Land- und Erntemaschinenbranche, Lohnbetrieben zur Arbeitsverrichtung sowie Maschinenverleihunternehmen. Die Verarbeitung von Zucker findet in Zuckerfabriken bzw. -raffinerien der Zuckerindustrie statt, die wiederum auf bestimmte industrielle Zulieferer, z.B. von in Ausfällungsverfahren eingesetzter Kohlensäure, angewiesen ist und für den Absatz des Zuckers zum Teil spezialisierte Handelsunternehmen nutzt. Beide Wirtschaftszweige, Zuckerindustrie und Landwirtschaft inklusive unterstützender Branchen, bilden einen eng verzahnten, homogenen agrarindustriellen Produktions- bzw. Wertschöpfungskomplex. Die Bedeutung von Zucker nimmt weiter zu, wenn die Betrachtung um die Zucker verarbeitenden Branchen (z.B. Süß- und Backwaren-, Erfrischungsgetränke-, Chemische und Pharmazeutische Industrie) erweitert wird.

Ähnlich wie Baumwolle, Reis, Tabak sowie bestimmte Obst- und Gemüsesorten stellt Zucker ein „sensibles Agrarprodukt“ dar. Solche Erzeugnisse genießen bei den Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels eine Ausnahme- bzw. Sonderstellung. Sie werden durch spezielle Schutzklauseln geschützt, während die Zollsenkungsverpflichtungen geringer als bei anderen Produkten ausfallen oder erst nach längeren Übergangsfristen greifen. Meist handelt es sich um solche Produkte, bei denen viele Entwicklungsländer bedeutende komparative Produktionsvorteile aufweisen und die für den Agraraußenhandel dieser Länder von substanzieller Bedeutung sind (vgl. DÜNCKMANN 2004: 66). Dagegen sind in den Industrieländern die Erzeuger dieser Produkte international nicht wettbewerbsfähig und werden deshalb durch staatliche Protektionsmaßnahmen vor der überlegenen Konkurrenz aus den Entwicklungsländern abgeschirmt. Bei manchen dieser Erzeugnisse, insbesondere Zucker, bestehen wegen ausgeprägter Binnenpreisstützungen hohe Selbstversorgungsgrade. Importe zu Weltmarktpreisen würden die Überschüsse verschärfen und einen Preisverfall einleiten, was durch hohe Zölle und andere außenhandelspolitische Maßnahmen verhindert wird.

In allen Industrieländern wird dem Agrar- und Wirtschaftsgut Zucker von der Erzeugung bis zum Absatz daher ein sehr intensives staatliches Protektionsengagement zuteil, so dass der Zuckermarkt einer der weltweit am stärksten durch politische Interventionen gekennzeichneten Agrarmärkte ist (vgl. BRÜNTRUP 2005: 1). Die Reglementierung des Zuckersektors ist daher ein sehr plastisches Beispiel für den Agrarprotektionismus in Industriestaaten.

4.1.2 Wirtschaftsgeschichtliche Gesichtspunkte der Zuckererzeugung

Immer schon verspürten die Menschen ein tiefes Bedürfnis nach süßen Nahrungsmitteln, das in Europa bis 400 v. Chr. ausschließlich mit süßen Früchten, Pflanzen- und Baumsäften sowie Bienenhonig gestillt wurde (vgl. UNSELD 1971: 1).

Der Anbau von Zuckerrohr, aus dem sich ein viel Zucker enthaltender Saft pressen lässt, ist aber bereits viel länger bekannt. Seine Ausbreitung über die ganze Welt dauerte allerdings Jahrhunderte lang und ist eng mit der Geschichte von Völkern und Staaten der Alten und Neuen Welt sowie ihrer ökonomischen und technischen Entwicklung verbunden (vgl. BAXA/BRUHNS 1967: 2).

Botanischen und vegetationsgeographischen Untersuchungen zufolge liegt der Ursprung des kultivierten Zuckerrohrs in vorgeschichtlicher Zeit in Melanesien, dem heutigen Neuguinea und den benachbarten Inselgruppen im Pazifik, wo Zuckerrohr

bereits zwischen 15 000 und 8 000 v. Chr. vorkam. Um 6 000 v. Chr. wird seine Ausbreitung nach Celebes, Borneo, Java und Sumatra und von dort in die warm-feuchte Ganges-Ebene in Indien, dem Ursprungszentrum der Zuckerrohrkultivierung und Zuckergewinnung in geschichtlicher Zeit, angenommen (vgl. BAXA/BRUHNS 1967: 1f.; BERGHÄUSER ET AL. 1983: 6). In den abendländischen Erdteilen wurde das Zuckerrohr erstmals durch die Feldzüge Alexanders des Großen bekannt (vgl. KUSTER 1998: 479).

Etwa 500 n. Chr. gelangte das Zuckerrohr von Indien in das im Westen benachbarte Persien. Zwischen dem achten und zehnten Jh. n. Chr. glückte dort erstmals das Raffinieren von braunem Rohrzucker zu weißem Kristallzucker. Die Araber sorgten dann für eine Ausbreitung der Zuckerrohrkultur in den nordafrikanischen Mittelmeeranrainerländern (Ägypten, Marokko), später auch auf Zypern, Sizilien und an der spanischen Küste (vgl. BLUME 1985: 21; BECKER 1998: 217; WENDT 2007: 23).

Eine bedeutende geographische Ausdehnung der Produktion und des Handels mit Zucker markiert die Entdeckung Westindiens durch Christoph Kolumbus. In den eroberten Karibik-Kolonien entstanden große Zuckerrohrplantagen. Der dort mit Sklavenarbeit erzeugte rohe Rohrzucker („Kolonialzucker“) wurde über den sich ausbreitenden Seehandel in die europäischen Mutterländer exportiert und in den dortigen Raffinerien endverarbeitet³⁵ (vgl. BAXA/BRUHNS 1967: 17ff.; BERGHÄUSER ET AL. 1983: 7f.; GRAGES 1989: 4).

Zucker war damals ein äußerst kostbares Gut. Er wurde einerseits als Heilmittel in kleinen Mengen in Apotheken verkauft, war andererseits ein ausschließlich reichen Bevölkerungsschichten zugängliches, luxuriöses Nahrungs- und Süßungsmittel (vgl. KOSCH 2006: 15; WENDT 2007: 24).

Der stetig anwachsende Zuckerverbrauch und -import stand im Widerspruch zur merkantilistischen Wirtschaftsauffassung der europäischen Staaten, wonach der Schlüssel für eine gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtserhöhung in der Herbeiführung einer aktiven Handelsbilanz und der Reduktion einseitiger Importabhängigkeiten lag. In Deutschland suchten auf Geheiß Friedrichs des Großen daher Forscher nach einem Ersatz für den Importzucker aus heimischen Pflanzen, weil es aus klimatischen Gründen unmöglich war, auch in Mitteleuropa Zuckerrohr anzubauen (vgl. UNSELD 1971: 2; KRAWINKEL 1994: 6). 1747 gelang dem preußischen Apotheker Andreas Sigismund

³⁵ Die Sklaven stammten überwiegend aus den Regionen Westafrikas und wurden gegen manufaktuelle Erzeugnisse aus den kolonialen Mutterländern eingehandelt (kolonialer Dreieckshandel) (vgl. BERGHÄUSER ET AL. 1983: 7f.; HESS 2006b: 19).

5 DIE ZUCKERMARKTORDNUNG DER EU

„Ein süßes Kartell sorgte dafür, dass Zucker (...) dreimal so teuer war wie auf dem Weltmarkt“ (WILLENBROCK 2006).

„Für alle Beteiligten ein erträglicher Kompromiss und dabei so kompliziert, dass man selbst in Brüssel lange suchen muss, ehe man einen Menschen findet, der wirklich alles durch und durch begreift“ (ZICK 2006: 24).

Der Zuckermarkt der Europäischen Union wird durch ein komplexes bürokratisches Regelungswerk gesteuert, mit dessen Einzelheiten sich nachstehendes Kapitel befasst. Da im Sinne von Pfadabhängigkeit, dem zweiten Element eines relationalen Grundverständnisses der Wirtschaftsgeographie, Entwicklungen und Entscheidungen aus der Vergangenheit die Basis für Entwicklungen und Handlungen in der Zukunft bilden (vgl. Kap. 1.2.1), gliedert sich das Kapitel in zwei Teile: Nach einer kurzen historischen und agrarpolitischen Einordnung erfolgt zunächst die Darstellung des alten, bis zum 30. Juni 2006 geltenden Regelungswerkes, wobei auch auf die Auswirkungen und Beharrlichkeit dieses Systems vor dem Hintergrund politökonomischer Aspekte einzugehen sein wird. Aufbauend auf den dadurch hervorgerufenen Fehlentwicklungen und Reformnotwendigkeiten, widmet sich der zweite Teil der zum 1. Juli 2006 in Kraft getretenen Reform und skizziert deren allgemeine Auswirkungen.

5.1 Allgemeine historische und agrarpolitische Einordnung

Die Zuckermarktpolitik der EU spiegelt sich in der Gemeinsamen Marktordnung für Zucker, kurz Zuckermarktordnung, wider. Marktordnungen, wie sie in der EU für alle wichtigen Agrarerzeugnisse existieren, regeln, wann und wie die Beeinflussung von Warenströmen und Produktpreisen durch die öffentliche Hand erfolgt. Sie stellen die Reaktion der Agrarpolitik auf die teils unbefriedigenden Erfahrungen mit freien, unregulierten Agrarmärkten dar (vgl. POPPINGA 2006: 22). Hauptziel der Zuckermarktordnung ist es, den Zuckererzeugern ein angemessenes Einkommen zu garantieren und den EU-Zuckerbedarf aus eigener Produktion zu decken (vgl. HOUSE OF COMMONS 2004: 9).

Den Ursprung der EU-Zuckermarktpolitik bildet der 1957 geschlossene Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Römische Verträge), welcher den Grundstein für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) legte. Erst zehn Jahre später wurde die Gemeinsame Marktordnung für Zucker (GMO Zucker bzw. ZMO) ins Leben gerufen (vgl. THOMSEN 2006: 14). Bis zu diesem Zeitpunkt galten die einzelnen nationalen Marktordnungen der Mitgliedsstaaten. Die Vorarbeiten zogen sich deshalb sehr lange hin, da die Agrarminister der Mitgliedsländer über die grundsätzliche Frage zu befinden hatten, ob die bis dahin unterschiedlichen nationalen Zuckerpreise beibehalten oder ein einheitlicher Preis eingeführt werden sollte. Für letzteren Fall war zu klären, ob sich ein solcher Einheitspreis am Weltmarkt oder den europäischen Produktionsbedingungen zu orientieren hätte (vgl. VdZ 1978: 74). Gefallen ist die Entscheidung zugunsten eines einheitlichen, vom Weltmarkt entkoppelten Gemeinschaftspreises, um den gemeinsamen Zuckermarkt nicht den Schwankungen der Weltmarktpreise auszusetzen.

Das Vorbild für die GMO Zucker bildete das 1951 erlassene und bis 1967 geltende deutsche Zuckergesetz (vgl. ELSMANN 1975: 32ff.), dessen wichtigste Regelungselemente auf europäischer Ebene fortgesetzt wurden. Durchgesetzt haben sich deutsche Zuckerindustrie und Landwirte insbesondere bei ihrer Forderung nach Einführung einer produktionsbeschränkenden Quotenregelung, d.h. der Festlegung von Rechten zur Zuckererzeugung, welche sich in den Flächen zum Rübenanbau niederschlagen müssen (vgl. BUJARD 1974: 54 und 68ff.).

Die ZMO ist eine von 21 EU-Agrarmarktordnungen (vgl. ANDEREGG 1999: 307ff.; VON URFF 1993b: 101ff.). Zu ihren konstitutiven Merkmalen gehören garantierte Mindestpreise, eine Interventions- bzw. Garantiepflcht zur Preisstützung sowie Außenhandelsschutz (vgl. GRAGES 1989: 33; VAN DER LINDE ET AL 2000: i). Eine Besonderheit der ZMO gegenüber anderen Marktordnungen liegt im verwaltungswirtschaftlichen Instrument der Quotenzuteilung, das in vergleichbarer Form sonst nur noch in der Milchmarktordnung zum Einsatz kommt, sowie der Beteiligung der Erzeuger an der Überschussfinanzierung im Rahmen der Erhebung von Produktionsabgaben, welche eine Selbstfinanzierung der Marktordnung gewährleisten sollen (vgl. BUJARD 1974: 69; JANZ 2002: 196).

Die am 21. Dezember 1967 verabschiedete und zum 1. Juli 1968 in Kraft getretene ZMO wurde zwar mehrfach abgewandelt und durch neue Verordnungen ersetzt, blieb in ihren Grundzügen bis zu ihrem endgültigen Auslaufen im Jahr 2006 jedoch unverändert (vgl. WVZ/VdZ 2006b: 104). Im Gegensatz zu anderen Marktordnungen, die

im Laufe der 1990er Jahre durch den Wechsel von der Preis- zu einer direkten Einkommensstützung Gegenstand intensiver agrarpolitischer Reformbemühungen wurden, hat die ZMO fast 40 Jahre lang keine grundlegenden Kurskorrekturen, insbesondere keine Anpassungen an die Lage auf dem Weltmarkt, erfahren und galt bis zu ihrer Reform als Relikt aus der Zeit vor der grundlegenden Neuorientierung und -ausrichtung der europäischen Agrarpolitik (vgl. THOMSEN 2006: 18; SCHMIDT 2003: 1; VAN DER LINDE ET AL. 2000: i).

Die Bestimmungen der ZMO galten ursprünglich nur für Rübenzucker. 1976/77 kamen erste Regelungen für die Produktion des Zuckersubstitutes Isoglucose hinzu, das man 1980/81 durch Zuteilung von Isoglucosequoten vollständig in die ZMO integrierte. Seit 1994/95 wird auch die Inulinsirupproduktion durch die ZMO geregelt (vgl. Exkurs 4).

Exkurs 4: Zuckerersatzstoffe

Isoglucose ist ein aus Stärke hergestelltes Stärkeverzuckerungsprodukt, das sich in Form eines flüssigen Süßstoffes zu einem bedeutenden direkten Konkurrenten für Zucker entwickelt hat. Als eine der ersten großtechnischen Anwendungen der Biotechnologie wird Isoglucose seit Mitte der 1970er Jahre auf Basis Stärke liefernder Pflanzen wie Mais („Maissirup“) oder Weizen durch einen enzymatischen Reaktionsprozess hergestellt und ist das wichtigste Produkt der Stärkeindustrie. In der Getränke-, Marmeladen- und Süßwarenproduktion kann Isoglucose normalen Zucker bereits vollständig ersetzen. In den USA gingen große Erfrischungsgetränkeproduzenten wie Coca Cola oder Pepsi innerhalb weniger Jahre dazu über, ihre Produktionsbasis von Zucker auf Isoglucose umzustellen. In der Folge kam es zu einem deutlichen Rückgang des Zuckerverbrauchs, der insbesondere zu Lasten Zucker produzierender Entwicklungsländer (z.B. Dominikanische Republik, Philippinen) ging, deren präferenzielle Exporte in die USA stark nachließen. 2001 betrug der Anteil von Isoglucose am Markt für kalorienhaltige Süßungsmittel der USA bereits 55%, der von Zucker dagegen nur noch 45%. In der EU gelang es, durch die Festlegung von Isoglucosequoten eine entsprechende Entwicklung zugunsten der Zuckerwirtschaft zu verhindern, so dass Isoglucose in der EU keinen bedeutenden Marktanteil gewinnen konnte. Im Zuge der Marktordnungsreform forderte die Zucker verarbeitende Industrie deshalb die Aufhebung der Mengenbeschränkungen für Isoglucose.

Aus demselben Grund wie Isoglucose wird auch **Inulinsirup**, ein fructosehaltiger, aus Zichorienwurzeln gewonnener Sirup, durch Quoten limitiert. Aus Inulin stellt man

Nahrungsmittelzutaten her, deren ernährungspsychologische und technische Eigenschaften für die Lebensmittelindustrie von besonderer Bedeutung sind (vgl. CORVES 2004: 44f.; THOMSEN 2006: 24f.; DZZ 2006: 24).

Eine gewisse Änderung bzw. Erweiterung der ZMO trat Mitte der 1970er Jahre in Kraft. Die 1973 erfolgte Norderweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark verwandelte die EU von einem Nettoexporteur zu einem Nettoimporteur von Zucker. Deshalb und wegen der 1974 auf dem Weltmarkt herrschenden Knappheitssituation weitete die EU zur Sicherstellung der Versorgung die Produktionsquoten für Zucker erheblich aus und hob die garantierten Preise deutlich an. Gleichzeitig wurde aufgrund der Verpflichtungen Großbritanniens gegenüber seinen ehemaligen Kolonien 1975 das sog. AKP-Zuckerprotokoll (vgl. Kap. 5.2.2.3) ins Leben gerufen, das afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern über großzügig bemessene Rohrzuckerkontingente zu festgelegten Abnahmepreisen präferenziellen Zugang zum Gemeinschaftsmarkt ermöglichte. Beide Entwicklungen bewirkten erhebliche Überschussmengen, die – subventioniert mit Erstattungen aus dem Gemeinschaftshaushalt – wieder ausgeführt werden mussten.

Wieder zu einem Nettoexporteur und einem der größten Akteure auf dem Weltzuckermarkt geworden, geriet die Zuckerexportpolitik der EU ab Mitte der 1970er Jahre zunehmend ins Visier anderer Zucker produzierender Länder (vor allem Brasilien, Thailand, Australien), die sich dadurch benachteiligt fühlten (vgl. THOMSEN 2006: 15; EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003c: 8).

Die 1995 abgeschlossene Uruguay-Runde des GATT legte der EU erstmals eine Obergrenze für subventionierte Exporte auf. Der mehrfache Verstoß gegen diese Regelung brachte der EU schließlich eine Niederlage vor dem WTO-Streitschlichtungspanel (vgl. Kap. 5.2.5) bei und zwang sie zu einer weitgehenden Reform ihrer Marktordnung.

5.2 Die alte Zuckermarktordnung

Die „alte“ ZMO wurde letztmals im Jahre 2001 um fünf Jahre verlängert. Die im weiteren Verlauf dargestellten Regelungen, Mengen und Preise galten daher bis zum 30. Juni 2006.

Die ZMO besteht aus 51 Artikeln und 7 Anhängen und ist in die vier Titel Binnenmarkt, Handel mit Drittländern, allgemeine Bestimmungen sowie Übergangs- und Schlussbestimmungen unterteilt. Der Geltungsbereich der ZMO erstreckt sich auf die

6 REFORMAUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGS- HANDLUNGEN IN DER ZUCKERWIRTSCHAFT AM BEISPIEL BAYERNS

„Die süddeutsche Schicksalsgemeinschaft aus Rüben bauender Landwirtschaft und Zuckerindustrie begegnet der neuen Marktordnung Seite an Seite“ (SPETTMANN 2006b: 2).

Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt, werden auch wettbewerbsstarke Regionen der Rüben- und Zuckerproduktion von den Auswirkungen der Zuckermarktreform getroffen. Sie machen selbst vor Bayern als größter und wettbewerbsfähigster Erzeugungsregion in Deutschland nicht halt. Selbst hier hinterlässt die ZMO-Reform tiefe Spuren in den Produktions-, Anbau- und Standortstrukturen von Zuckerindustrie und Landwirtschaft und sorgt damit für erhebliche Umbrüche in der Zuckerwirtschaft.

Gegenstand der empirischen Betrachtung dieser Arbeit sind daher Zuckererzeugung und Rübenanbau unter den durch die Reform veränderten Rahmenbedingungen am Beispiel Bayerns. Ziel ist es, sowohl die Auswirkungen der Reform als auch die Anpassungsreaktionen von Zuckerindustrie und Landwirten zu analysieren.

Da es sich bei der Umsetzung der ZMO-Reform um einen kontinuierlichen Prozess handelt und wesentliche Elemente der Reform zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit noch nicht (z.B. die Senkung des Referenzpreises für Zucker) bzw. nicht in vollem Umfang (z.B. die Reduktion des Zuckerrübenmindestpreises) in Kraft sind, machen sich ihre Auswirkungen auf Zuckererzeuger und Landwirte erst allmählich bemerkbar. Ferner sind auch bestimmte Anpassungshandlungen der Zuckerwirtschaft im Gange, so dass sich zu diesem frühen Zeitpunkt noch keine abschließende Beurteilung vornehmen lässt, sondern nur Tendenz- oder Richtungsaussagen angestellt werden können.

6.1 Analytisch-methodisches Vorgehen

Dieses Kapitel dient der Herleitung einer geeigneten Betrachtungsperspektive für die nachfolgende Untersuchung sowie der Erklärung und Begründung der eingesetzten empirischen Erhebungsmethode.

6.1.1 Akteurszentrierte Perspektive als Betrachtungsgrundlage

In den vorangegangenen Kapiteln wurden – wie in Kap. 1.2.1 beschrieben – zwei Elemente des relationalen Ansatzes der Wirtschaftsgeographie auf das Thema dieser Arbeit, nämlich Merkmale, Funktionsweise sowie Reform des EU-Zuckermarktes als Beispiel für den Agrarprotektionismus von Industrieländern, übertragen und angewandt: Die **Kontextualität** bezog sich auf die gesellschaftliche und ordnungspolitische Sonder- bzw. Ausnahmestellung der Landwirtschaft in den Wirtschaftssystemen der Industrieländer im Allgemeinen und machte deutlich, dass sowohl das agrarpolitische Handeln seitens des Staates oder übergeordneter supranationaler politischer Institutionen wie der EU als auch das ökonomische Handeln der Akteure der Landwirtschaft und ihr nachgelagerter Agroindustrien immer in Zusammenhang mit einer mehr oder weniger offenen zu Tage tretenden Protektions- und Subventionsmentalität zu verstehen sind.

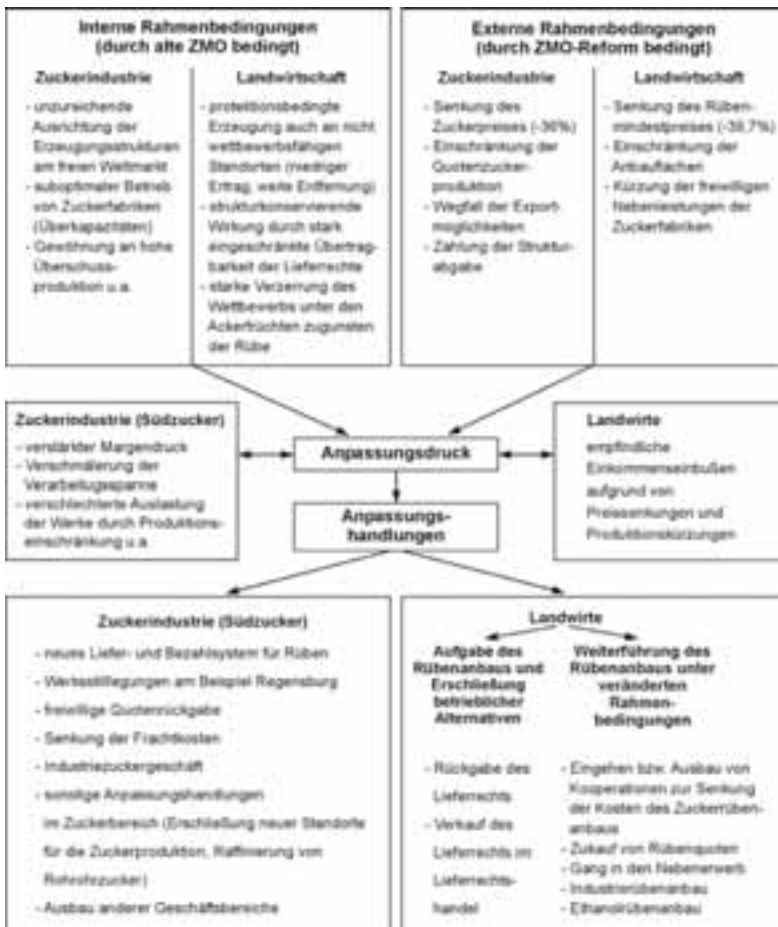
Die **Pfadabhängigkeit** brachte zum Ausdruck, dass die Reform des EU-Zuckermarktes das Ergebnis ökonomischer Fehlentwicklungen und der durch sie verursachten außenwirtschaftlichen Zwänge ist. Vor dem Hintergrund politökonomischer Wirkungszusammenhänge und Mechanismen wurde deutlich, weshalb sich dieses Marktordnungssystem so lange behaupten konnte.

Im Rahmen des dritten Elements des relationalen Ansatzes, der **Kontingenz**, stellt sich im folgenden, empirisch vertieften Kapitel nun die Frage, wie die von der Reform erfassten Akteure – in Abhängigkeit ihrer Betroffenheit von den Reformauswirkungen – darauf reagieren, ohne ihrem Handeln eine allgemeine, deterministische Gesetzmäßigkeit zu unterstellen. Im weiteren Verlauf steht daher nicht mehr das Konstrukt Zuckermarktordnung im Mittelpunkt der Betrachtung. Vielmehr rücken aus einer akteurszentrierten Perspektive die Akteure der Zuckerwirtschaft (Zuckerindustrie und Rübenanbauer) als Erkenntnisobjekte in den Vordergrund. Ziel ist es, einerseits für Südzucker als einziges in Bayern tätiges Unternehmen der Zuckerindustrie, andererseits für die bayerischen Rübenlandwirte die Auswirkungen der Reform aufzuzeigen und bestimmte Anpassungsmaßnahmen zu analysieren.

Die Reformauswirkungen ergeben sich durch das Aufeinandertreffen von internen und externen Rahmen- bzw. Ausgangsbedingungen (vgl. Abbildung 22). Die **internen Rahmenbedingungen** stellen die durch die EU-Zuckermarktpolitik geschaffenen, teils ineffizienten Strukturen der europäischen Zuckerwirtschaft dar. Sie umfassen das dank

der alten ZMO ausgebliebene Erfordernis der Orientierung an den Produktions- und Wettbewerbsstrukturen auf dem Weltmarkt.

Abbildung 22: Anpassungsdruck und Anpassungshandlungen in der Zuckerwirtschaft vor dem Hintergrund der ZMO-Reform



Quelle: Eigene Darstellung.

Stattdessen begünstigte die alte ZMO den Aufbau suboptimaler Erzeugungsstrukturen bzw. Überkapazitäten in der Zuckerindustrie und machte den Anbau von Rüben auch an nicht wettbewerbsfähigen Standorten mit niedrigen Erträgen und/oder weiten Entfernungen möglich, was durch die eingeschränkte Übertragbarkeit der Quotenlieferrechte noch perpetuiert wurde. Die durch die ZMO vorgegebenen hohen Zuckerrübenpreise haben indes den Wettbewerb unter den Ackerfrüchten zugunsten der Rübe stark verzerrt und damit eine Umstellung bzw. Diversifikation ackerbaulicher Produktionsprozesse erschwert.

Die **externen Rahmenbedingungen** wurden durch die ZMO-Reform geschaffen. Hierzu zählen vor allem die Senkung der Zucker- und Zuckerrübenmindestpreise sowie die Einschränkung der Produktionsmengen bzw. Anbauflächen aufgrund des Rückgangs der Quotenproduktion und des Wegfalls der Exportmöglichkeiten. Die Landwirte werden zusätzlich durch die Kürzung der Nebenleistungen der Zuckerfabriken getroffen.

Aus dem Zusammenspiel beider Komplexe von Ausgangsbedingungen resultiert ein erheblicher Problemdruck, da eine auf marktpolitische Veränderungen nur schlecht vorbereitete Zuckerwirtschaft mit der Reform der ZMO auf einen gravierenden und weit reichenden Systemwechsel auf dem europäischen Zuckermarkt trifft. Die später im Einzelnen zu erörternden Auswirkungen sind gravierend. Für die Zuckerindustrie kommen sie in einem verstärkten Margendruck, einer Verschmälerung der Verarbeitungsspanne sowie der verschlechterten Auslastung der Werke zum Ausdruck. Die Landwirte müssen aufgrund der Preissenkungen sowie der Produktionskürzungen empfindliche Einkommenseinbußen hinnehmen. Um unter derart veränderten Rahmenbedingungen weiter bestehen zu können, sehen sich Zuckerindustrie und Landwirte mit der Ergreifung entsprechender Anpassungshandlungen konfrontiert, wie sie im unteren Teil von Abbildung 22 dargestellt sind und in Kap. 6.3.2 sowie Kap. 6.4.2 erläutert werden.

Bei der Untersuchung sowohl der Auswirkungen der ZMO-Reform als auch der durch sie nötig gewordenen Anpassungshandlungen werden Zuckerindustrie (Südzucker) und Landwirte trotz der rohstoffbasierten Verbundenheit zwischen Rüben- und Zuckernerzeugung, der häufig genossenschaftlich organisierten Anteilseignerschaft der Bauern an den Zuckerfabriken und ihrer bezüglich der Zuckermarktpolitik weitgehend homogenen Interessenausrichtung dennoch analytisch getrennt, da sie in punkto Wertschöpfungsschwerpunkte und -strategien zwei heterogene Akteursgruppen darstellen. So sind die Reichweite der Anpassungshandlungen sowie das Änderungs- und Umstel-

7 FAZIT UND AUSBLICK

In den Wirtschaftssystemen der westlichen Industrieländer genießt die Landwirtschaft einen ordnungspolitischen Ausnahmestatus. Dieser leitet sich aus sektoralautochthonen Einkommens- und Anpassungsproblemen, die sie von anderen, industriellen oder tertiären Wirtschaftsbranchen deutlich unterscheiden, sowie ihrem Sonderstatus in Gesellschaft und Kultur ab. Um die allgemeine Versorgungssicherheit mit Nahrungsmitteln zu erhalten sowie den Landwirten als deren Produzenten ein angemessenes Einkommen zu garantieren, wird die Landwirtschaft nicht der Selbststeuerung eines freien Wettbewerbs überlassen, sondern weist ein hohes staatliches Stützungs-niveau auf und ist regulierend-interventionistischen Eingriffen unterworfen. Einem derartigen Dirigismus liegt eine Politikanschauung zugrunde, welche dem Staat die Rolle des direkten und gezielten Eingreifens in die agrarwirtschaftlichen Erzeugungs- und Vermarktungsprozesse zuweist, ohne marktliche Mechanismen völlig auszuschalten. Symptomatisch für ein derartiges Agrarregime ist der Einsatz protektionistischer Instrumente.

Allgemein versteht sich Protektionismus als planmäßiger Schutz inländischer Wertschöpfungsbereiche vor ausländischer Konkurrenz durch Maßnahmen der Handelspolitik. Durch den in dieser Arbeit im Vordergrund stehenden Agrarprotektionismus werden die Agrarpreise künstlich verzerrt, als Garant für ein hohes inländisches Preisniveau der Außenhandel mit Agrarprodukten durch handelshemmende Maßnahmen manipuliert und dadurch ausländische landwirtschaftliche Produzenten auf dem Heimat- wie auch auf Drittmärkten bewusst und politisch gewollt diskriminiert.

Indoktriniert ist Agrarprotektionismus durch die Zielsetzung, die Landwirtschaft vor strukturellen Anpassungszwängen, die aus einem freien Spiel der Marktkräfte resultieren würden, zu schützen und den sich daraus ergebenden Schrumpfungsprozess zu verhindern, abzdämpfen oder zeitlich zu strecken. Das Spektrum der dafür eingesetzten Instrumente ist breit. Es reicht von Mindestpreisen mit Stützungspflicht und landwirtschaftlichen Direkt- bzw. Preisausgleichszahlungen über Zölle, Importkontingente, Exportsubventionen bis hin zu Verbraucherschutzbestimmungen durch sanitäre und phytosanitäre Vorschriften.

Eine protektionistisch ausgerichtete Agrarpolitik, die darauf ausgerichtet ist, die inländischen Agrarpreise über das sich bei einem freien Markt einpendelnde Niveau hinaus zu erhöhen und dieses gegen überlegene Wettbewerber aus dem Ausland durch

LITERATUR

- ACP-GROUP (2005): The ACP Countries and the Reform of the EU Sugar Regime (http://www.acpsec.org/en/press_releases/sugar_group_22-06-05.htm). Abgerufen am 15. Januar 2008.
- ADENÄUER, MARCEL (2005): Reform of the CMO Sugar – Impacts on European Agriculture. Paper presented on the 8th Annual Conference on Global Economic Analysis of the GTAP consortium, Lübeck, June 9th. – 11th. 2005. Bonn.
- AGARWAL, JAMUNA P; DIPPL, MARTIN; LANGHAMMER, ROLF (1985): EC Trade Policies Towards Associated Developing Countries – Barriers to Success (= Kieler Studien, Band 193). Tübingen.
- AHLFELD, HELMUT (2007): Zerstobene Träume. Der Weltmarkt für Zucker enttäuscht. In: Die Zuckerrüben Zeitung (DZZ), Nr. 4/2007, S. 5.
- ALSING, INGRID (2002): Lexikon Landwirtschaft. Stuttgart.
- ALTMANN, JÖRN (1993): Außenwirtschaft für Unternehmen: Europäischer Binnenmarkt und Weltmarkt. Stuttgart.
- ANDEREGG, RALPH (1999): Grundzüge der Agrarpolitik. München.
- ANDRES, WOLFGANG; SCHENK, WINFRIED (2002): Kulturlandschaften – Archive der Vergangenheit oder Wirtschaftsräume der Gegenwart?. In: Eckart Ehlers und Hartmut Leser (Hrsg.): Geographie heute – für die Welt von morgen. Gotha, S. 67-74.
- ANTLE, JOHN M. (1996): Why is World Agriculture Still in Disarray. In: John M. Antle und Daniel A. Summer (Eds.): Papers in Honor of D. Gale Johnson. The Economics of Agriculture. Vol. 2. Chicago, S. 400-419.
- ARNOLD, ADOLF (1997): Allgemeine Agrargeographie. Gotha.
- ASW [Arbeitsgemeinschaft Solidarische Welt e. V.] (2006): Brasiliens Zucker erobert den Weltmarkt. Die Abschottung des europäischen Zuckermarktes kommt ins Wanken (<http://www.solidarische-welt.de/sw189/zucker.shtml>). Abgerufen am 4. Juli 2007.
- AUSSENWIRTSCHAFT (2005): Das Ende der süßen Jahre. Nr. 8/2005, S. 13-15.
- AUSTRUP, GERHARD; QUACK, ULRICH (1997): Norwegen (= Becksche Reihe Länder, Band 828). 2. Aufl. München.
- BALDENHÖFER, KURT (1999): Lexikon des Agrarraums. Gotha.
- BALDWIN, ROBERT E. (1989): The Political Economy of Trade Policy. In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, No. 4, S. 119-135.
- BARNES, TREVOR J.; GERTLER, MERIC S. [Eds.] (1999): The new industrial geography: regions, regulation and institutions. London/New York.

- WWF DEUTSCHLAND (2006): Zucker – bitter für die Umwelt? Weltweit eine heißbegehrte Ware (<http://www.wwf.de/unsere-themen/landwirtschaft/ agrarpolitik/zucker/>). Abgerufen am 1. April 2007.
- YIN, ROBERT K. (1994): Case Study Research – Design and Methods. Thousand Oaks et al.
- ZEDDIES, JÜRGEN (2005): Die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der Zuckermarktordnung. Auswirkungen auf Zuckermärkte, Landwirtschaft, Zucker verarbeitende Industrie und Konsumenten. In: Joachim Lange (Hrsg.): Zucker: Markt oder Ordnung? Die Reform der EU-Zuckermarktordnung (= Locomer Protokolle 04/05). Rehburg-Loccum, S. 61-67.
- ZEDDIES, JÜRGEN (2006): Die neue EU-Zuckermarktordnung – Beschlüsse, Auswirkungen und Bewertung: In: Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik, 55. Jg., Nr. 2, S. 97-99.
- ZEDDIES, JÜRGEN; GAMER, WILHELM (2006a): Zwang zu strukturellen Anpassungen. Auswirkungen der Reform der Zuckermarktordnung auf Rüben anbauende Betriebe in Deutschland und der EU. In: Die Zuckerrüben Zeitung (DZZ), Nr. 3/2006, S. 6.
- ZEDDIES, JÜRGEN; GAMER, WILHELM (2006b): Im Süden fehlen bis zu 1 200 €/ha!. In: Top Agrar, Nr. 1/2006, S. 30-32.
- ZEDDIES, JÜRGEN; ZIMMERMANN, BEATE; WIESER, HANS (1999): Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Zuckererzeugung – komparative Kostenunterschiede und Wettbewerbsverzerrungen. 40. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus vom 4. bis 6. Oktober 1999 in Kiel. Hohenheim.
- ZELLER, FRED (1988): Konkurrenzsituation auf dem Weltzuckermarkt – Verdrängungseffekte nationaler Import- und Exportpolitiken unter besonderer Berücksichtigung der EG. Freising.
- ZELLER, FRED (2006): Gemeinschaftlicher Zuckerrübenanbau zukunftsweisend. In: Die Zuckerrüben Zeitung (DZZ), Nr. 6/2006, S. 2.
- ZELLER FRED (2007): Hauptversammlung der Südzucker AG. In: Die Zuckerrüben Zeitung (DZZ), Nr. 5/2007, S. 7.
- ZICK, TOBIAS (2006): Der Würfelzucker ist gefallen. In: NZZ Folio Nr. 3/2006, S. 24-28.
- ZIETZ, JOACHIM (1987): Der Agrarsektor in den GATT-Verhandlungen. In: Die Weltwirtschaft. Nr. 1/1987, S. 200-211.
- ZMP [Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH] (2007): Durchschnittliche monatliche Erzeugerpreise für verschiedene Getreidearten (Auf Anfrage Zusendung der Daten durch die ZMP am 9. November 2007).

EG-VERORDNUNGEN

Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 des Rates vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker.

Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die Gemeinsame Marktorganisation für Zucker.

Verordnung (EG) Nr. 319/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe.

Verordnung (EG) Nr. 320/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 mit einer befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Verordnung (EG) Nr. 967/2006 der Kommission vom 29. Juni 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates hinsichtlich der Nichtquotenerzeugung im Zuckersektor.

ANHANG

Anhang 1: Interviewleitfäden

Leitfaden I: Südzucker

I. ZMO-Reform – Allgemeine Auswirkungen auf Südzucker

- Wie stark sind aufgrund der reformierten Zuckermarktordnung bisher Erzeugung und Export von Zucker zurückgegangen?
- Welche Elemente der reformierten Zuckermarktordnung (Preissenkung, Quotenkürzung, Restrukturierungsabgabe) treffen das Unternehmen besonders?
- Kann die negative Entwicklung im Zuckersegment durch die anderen Geschäftsbereiche ausgeglichen werden?
- Wird die Reform auch als Chance begriffen?

II. ZMO-Reform – Anpassungshandlungen von Südzucker

a.) Neues Liefer- und Bezahlssystem

- Was sind die Gründe für die Einführung des neuen Liefer- und Bezahlsystems für Zuckerrüben?
- Wo liegen die Unterschiede zum alten System?

b.) Werksschließungen: Das Beispiel Regensburg

- Welche Gründe kommen allgemein für die Schließung von Zuckerfabriken in Frage?
- Was sind die Gründe für die Schließung des Werkes in Regensburg? Warum wurde nicht ein anderes südbayerisches Werk (Rain, Plattling) geschlossen?
- Hat die Restrukturierungsprämie für den Schließungsbeschluss eine Rolle gespielt?
- Wie wird das Regensburger Einzugsgebiet auf die anderen Standorte verteilt?
- Um wie viel erhöht sich aufgrund der Schließung die durchschnittliche Transportentfernung der Regensburger Zuckerrübenanbauer?
- Um wie viele Tage erhöht sich durch die Schließung die Kampagnendauer in Plattling und Rain? Werden die Standorte dadurch sicherer?