SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Dräger, D.: Landreformpolitik für den Übergang in die Marktwirtschaft in osteuropäischen Ländern. In: von Alvensleben, R.; Langbehn, C.; Schinke, E.: Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 29, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S.485-490.

LANDREFORMPOLITIK FÜR DEN ÜBERGANG IN DIE MARKTWIRTSCHAFT IN OSTEUROPÄISCHEN LÄNDERN

von

Dieter DRÄGER*

Die inzwischen im Agrarsektor eingeleiteten Reformmaßnahmen sind, sieht man von der Spezifik einzelner Länder ab, vor allem in folgenden Bereichen angesiedelt:

- Neuordnung der Eigentumsverhältnisse und betriebliche Umstrukturierung;
- Entstaatlichung (Deetatisierung) und Demonopolisierung;
- Liberalisierung der Agrarmärkte.

Die Agrarreformen spielen in fast allen Ländern im Reformprozeß eine gewisse "Vorreiterrolle". Das hängt sicher damit zusammen, daß der Agrarsektor auch im planwirtschaftlichen System mehr Elemente einer Marktwirtschaft enthielt als andere Bereiche der Volkswirtschaft (Eigentumsvielfalt, liberalisierte Teilmärkte, geringerer Grad der Verstaatlichung), an die angeknüpft werden kann, und daß mit den eingeleiteten Reformen kurzfristig eine Verbesserung des Versorgungsangebotes erwartet wird.
Aber bereits die ersten Erfahrungen zeigen, daß ein Zurückbleiben der Reform im makroökonomischen Bereich (z. B. in der Geld-, Finanz- und Kreditpolitik), in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft (z. B. bei der Privatisierung) und beim Aufbau einer Marktinfrastruktur (z. B. bei der Entstaatlichung) zu Hemmnissen oder auch zu Fehlentscheidungen im Agrarreformprozeß führen kann. Es sei hier beispielhaft nur auf die Fehlwirkungen des Zeitpunktes der Preisfreigabe bei Lebensmitteln und Agrarprodukten in Bulgarien hingewiesen. Da die Voraussetzungen für den marktwirtschaftlichen Mechanismus zur Vermittlung von Angebot und Nachfrage noch weitgehend fehlen, sind die gewollten Wirkungen nicht erreicht worden. Nahrungsgüterversorgung, Produktion und Export sind in kurzer Zeit drastisch gesunken, und die Inflation ist beschleunigt worden.

Im Komplex der Agrarreformen nimmt die Regelung der Eigentums- und Nutzungsrechte an landwirtschaftlichen Boden einen wesentlichen Einfluß auf die betriebliche Neustrukturierung, auf Veränderungen in der Sozialstruktur auf dem Lande und insgesamt auf Inhalt und Verlauf des Agrarreformprozesses.

Mit der Beantwortung der Frage, wer soll Eigentümer des landwirtschaftlichen Bodens werden, zeichnen sich zwei Grundrichtungen in der Landreformpolitik ab.

In Rußland und anderen Staaten der GUS geht die Bodengesetzgebung von dem historischen Tatbestand der Nationalisierung des Bodens aus und legt rechtliche Grundlagen für die Herausbildung einer Vielfalt des Bodeneigentums. Der landwirtschaftliche Boden soll demjenigen gehören (mit Eigentums- oder Besitz- oder Nutzungsrechten), der ihn bearbeitet.
Die Einführung dieses Rechtsgrundsatzes ist wohl als ein entscheidender Schritt zur Entstaatlichung im Agrarsektor anzusehen, er bildet zugleich die Voraussetzung für eine Viel-

* Prof. Dr. D. Dräger, Institut für Ausländische Landwirtschaft Berlin e. V., Krausenstr. 38/39, O-1086 Berlin

falt von Betriebsformen, die den zu schaffenden marktwirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen.

In Rußland wird zwischen staatlichem, kollektivem, kollektivem Anteils- und persönlichem Eigentum an landwirtschaftlichen Boden unterschieden. Eine Wiederherstellung von Eigentumsrechten, die vor der Nationalisierung des Bodens bestanden, ist nicht vorgesehen. Persönliches Bodeneigentum können Bürger bei Bildung von einzelbäuerlichen Betrieben erwerben. Die anderen genannten Eigentumsformen treffen für gesellschaftliche Betriebe zu. Die Rechtsform der landwirtschaftlichen Bodennutzung ist also an den Betriebstyp gebunden. Mit der weiteren betrieblichen Umstrukturierung in Verbindung mit einer schrittweisen Privatisierung des Betriebsvermögens werden sich somit auch die Formen des Eigentums an landwirtschaftlichem Boden verändern.

In anderen ehemals sozialistischen Ländern, die mit der Bodenreform von 1945 eine teilweise Nationalisierung des Bodens durchgeführt haben und in denen das bäuerliche Bodeneigentum de jure erhalten blieb, im Prozeß der Kollektivierung de facto aber vergesellschaftet wurde, steht im Vordergrund der Landreformpolitik die volle Wiederherstellung der Eigentumsrechte an landwirtschaftlichem Boden. Damit wird das generelle Verfügungsrecht der genossenschaftlichen und staatlichen Betriebe über den Boden aufgehoben und die Neugestaltung der Beziehungen zu den Bodeneigentümern erforderlich. Die Wiederherstellung des privaten Bodeneigentums wird so auch zu einem entscheidenden Faktor der betrieblichen Umstrukturierung.
Einige Aspekte dieses Prozesses sollen am Beispiel der Landreformpolitik in Bulgarien angesprochen werden.
Nach dem vom bulgarischen Parlament verabschiedeten "Gesetz über das Eigentum und die Nutzung landwirtschaftlichen Bodens" (Februar 1991, Ergänzungen und Veränderungen April 1992) können Bürger, der Staat, Gemeinden und juristische Personen Eigentümer von landwirtschaftlichem Boden sein. Dabei ist es ein vorrangiges Anliegen dieses Gesetzes, Eigentumsrechte, die mit dem "Gesetz über selbstbewirtschafteten Boden" vom April 1946 anerkannt worden waren, wieder herzustellen. Zu diesem Zeitpunkt waren etwa 99 Prozent des landwirtschaftlichen Bodens Eigentum privater Landbewirtschafter mit durchschnittlich 4,8 Hektar. Es ist eine Fläche von nahezu 6 Mill. ha zu reprivatisieren.

Die Wiederherstellung früherer Eigentumsrechte ist ein aufwendiger, zeitlich längerfristiger und oft auch komplizierter Prozeß, der Fachkompetenz und Sorgfalt erfordert und Rechtssicherheit überzeugend gewährleisten muß.

Diese Etappe der Landreform umfaßt:

- Beantragung, Nachweis, Prüfung und Anerkennung des Eigentumsrechtes an landwirtschaftlichem Boden;
- Erfassung, Vermessung und Klassifizierung des landwirtschaftlichen Bodens in den Gemeinden;
- Feststellung der Nutzungsänderungen ehemals landwirtschaftlichen Bodens und Prüfung seiner Rückgabefähigkeit bzw. einer Ersatzleistung;
- Bodenzuteilung entsprechend nachgewiesener Eigentumsrechte (wenn möglich die ursprünglichen Flächen) oder Überführung in den Gemeindebodenfonds.

Für die Erfüllung dieser Aufgaben sind Gemeindebodenkommissionen gebildet worden, die im Rahmen des PHARE-Programms mit Computertechnik ausgestattet und beratend unter-

stützt werden sollen. Seit Verabschiedung des Landreformgesetzes (1991) sind bis August 1992 etwa 1,7 Mill. Anträge auf Wiederherstellung des Eigentumsrechtes über 5,4 Mill. ha bei den Bodenkommissionen eingegangen.

Mit der Landreformgesetzgebung wurde in Bulgarien zugleich die Auflösung der genossenschaftlichen und staatlichen Landwirtschaftsbetriebe, in einzelnen Fällen auch ihre Überführung in neue Rechtsformen festgelegt. Zur Zeit werden Liquidationsräte von den Bezirksorganen eingesetzt, die die Aufgaben der bisherigen Vorstände, Mitgliedervollversammlungen und anderer Leistungsorgane übernehmen und die Aufgabe haben, die Betriebe abzuwickeln. Dieser Prozeß verläuft konfliktreich, er wird immer mehr zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zwischen den Regierungsparteien und der Opposition, die in den Landgebieten ihre stärksten Positionen hat. Während die Regierung auf eine rasche Abwicklung und die Bildung bäuerlicher Wirtschaften orientiert ist, vertritt die Opposition das Konzept der Umwandlung der Betriebe in neue Rechtsformen.

Aus der Sicht der Eigentumsfrage ergibt sich für die Neugründung von Betrieben folgende Problemlage.
Bei der Liquidation der Betriebe wird das vorhandene betriebliche Vermögen zunächst in Anteilseigentum, über das der Eigner rechtlich frei entscheiden kann, umgewandelt. Grundlagen für die Bemessung des Anteils sind eingebrachter Boden, Inventar- und Geldbeiträge sowie die geleistete Arbeit. Über die Gewichtung der Faktoren entscheidet der Liquidationsrat.
Mit der Zuweisung des Anteilseigentums setzt eine Differenzierung der ehemals gleichgestellten Mitglieder der Genossenschaften ein: Land- und Anteilseigentümer, Anteilseigentümer ohne Land, eigentumslose Mitglieder (bei weniger als fünfjähriger Tätigkeit in der Genossenschaft). Sie alle verfügen über ganz unterschiedliche Voraussetzungen für einen Neubeginn.
Land- und Anteilseigentümer haben am ehesten die Chance, einen bäuerlichen Familienbetrieb zu gründen oder Landwirtschaft im Nebenbetrieb zu betreiben, wobei für letzteres die traditionell entwickelte individuelle Hauswirtschaft eine Grundlage bilden könnte.
Dem kommt entgegen, daß das Landreformgesetz rechtliche Rahmenbedingungen für Flurbereinigungen geschaffen hat. Durch Flächenaustausch und -zusammenlegung soll eine Rückkehr zur früheren Parzellierung (vor der Kollektivierung war der landwirtschaftliche Boden in etwa 12 Mill. Flurstücke aufgeteilt) vermieden werden. Das Gesetz setzt aber auch eine Obergrenze von 30 ha für den bäuerlichen Familienbetrieb.

Durch Rückgabe eigenen Bodens, Flurbereinigung und Zupacht zeichnen sich somit Perspektiven für die notwendige Flächenausstattung für den Neubeginn bäuerlicher Familienbetriebe ab.
Schwieriger gestaltet sich die Inventar- und Kapitalausstattung. Das zur Verfügung stehende Anteilseigentum läßt sich mit Ausnahme der Tierbestände in sachlicher Gestalt kaum aufteilen und müßte ausgezahlt werden. Das setzt aber voraus, daß Technik, Gebäude und Ausrüstungen Käufer finden.
Kapitalmangel, aber auch schwach entwickelte persönliche Voraussetzungen dürften in nächster Zeit der Bildung bäuerlicher Familienbetriebe Grenzen setzen.

Die Erweiterung der individuellen Hauswirtschaften könnte durchaus eine Zwischenstufe zur Bildung bäuerlicher Betriebe darstellen. Das setzt aber voraus, daß neue funktionierende Genossenschaften für Versorgung, Dienstleistungen und Absatz möglichst rasch wirksam werden.

Ausgehend von den gegenwärtigen Bedingungen ist zu erwarten, daß Kooperationen (Produktionsgenossenschaften), die sich nach den Bedingungen des Genossenschaftsgesetzes von 1991 bilden, für längere Zeit die dominante Betriebsform sein werden. Daran ist die Mehrheit der wirtschaftlich aktiven Mitglieder der alten Genossenschaften interessiert, die auf andere Weise kaum eine Chance hatten, das privatisierte Vermögen ökonomisch zu verwerten. Kooperationen hätten am ehesten die Möglichkeit, die auf Großbetrieb ausgerichteten Produktionsanlagen zu nutzen.

Aus den Anfängen der Landreformpolitik seit 1991 in Bulgarien und unter Berücksichtigung der Entwicklungen in anderen osteuropäischen Ländern sollen erste Verallgemeinerungen und Schlußfolgerungen zur Diskussion gestellt werden.

1. Das Wesen der Landreformpolitik in osteuropäischen Ländern wird durch die weitgehend übereinstimmende ordnungspolitische Zielstellung des gesellschaftlichen Umbaus bestimmt. Die Art und Weise der Realisierung der Landreformen weist jedoch beträchtliche Unterschiede auf, die sich sowohl aus der eigentumsrechtlichen Ausgangssituation, den Ergebnissen der Landreformen am Beginn der sozialistischen Entwicklungsetappe und der aktuellen volkswirtschaftlichen Situation als auch ganz wesentlich aus der unterschiedlichen konzeptionellen Reife und rechtlichen Absicherung der Reformprozesse ergeben.

   Es gibt offenbar noch ein Defizit der demokratischen Mitwirkung der Landbevölkerung. Viele Dorfbewohner, Mitglieder und Arbeiter genossenschaftlicher und staatlicher Betriebe fühlen sich eher als Betroffene denn als Konstrukteure einer neuen Agrarverfassung. Vertretungsorgane der Bauern sind erst im Entstehen begriffen.

2. Es sind mehrere Stufen der Landreform erkennbar, die im zeitlichen Ablauf nicht immer voneinander zu trennen sind:

   a) Landreformgesetzgebung;

   b) Neuordnung der Eigentumsverhältnisse an landwirtschaftlichem Boden nach den Prinzipien
      - Wiederherstellung früherer Eigentumsrechte
        oder
      - Ausstattung der Bodennutzer mit Eigentumsrechten;

   c) betriebliche Um- und Neubildungen in Übereinstimmung mit der neuen Rechtslage;

   d) Entwicklung von Institutionen und Mechanismen staatlicher Regulierung der Bodennutzung und des Bodenschutzes;

   e) Flurbereinigung und Umverteilung von Boden entsprechend der sich entwickelnden Nutzerstruktur des landwirtschaftlichen Bodens.

3. Ein neuralgischer Punkt der Landreform ist die Regelung der Rechte der Bodennutzer, wenn sie nicht zugleich Eigentümer des landwirtschaftlichen Bodens sind. Das aber ist nach Wiederherstellung früherer Eigentumsrechte der typische Fall. Es geht vor allem um mittelfristige Bodennutzungsgarantien, die es den Betrieben ermöglichen, Kredite für die Modernisierung der Produktion aufzunehmen und Anpassungsstrategien an entstehende Marktbedingungen zu entwickeln.

4. Landreform und Privatisierung des ehemals genossenschaftlichen und staatlichen Betriebsvermögens bilden ökonomishe und rechtliche Grundlagen für die Herausbildung einer gemischten Betriebsstruktur (Mehrsektorenwirtschaft) in der Landwirtschaft osteuropäischer Länder. Bäuerliche Familienbetriebe, private Agrarunternehmen (auch als AG oder GmbH), Agrargenossenschaften und staatliche Betriebe sollen rechtlich gleichberechtigte Chancen erhalten.
Agrarpolitisch strittig ist, in welchem Tempo sich dieser Umstrukturierungsprozeß vollziehen und in welchem Maße sich der Staat mit administrativen oder ökonomischen Maßnahmen einmischen soll.
Die Praxis ist in den Ländern unterschiedlich. Während z. B. in Bulgarien die ehemaligen Betriebe als Voraussetzung für Neugründungen aufgelöst werden, hat Ungarn mit dem Genossenschafts-, Entschädigungs- und Überbrückungsgesetz Voraussetzungen geschaffen, mit dem die genossenschaftlichen Betriebe einen Anpassungsprozeß vollziehen und fortexistieren können. In Rußland dominiert die formal-rechtliche Umwandlung der Betriebe durch die Annahme von Statuten und die Überführung in Eigentumsformen, die der neuen Rechtlage entsprechen.

5. Mit der Bildung von Anteilseigentum ist in osteuropäischen Ländern eine originäre Form der Privatisierung des genossenschaftlichen Vermögens, das in der kollektivwirtschaftlichen Ordnung als unteilbares Eigentum galt, gefunden worden. Bemessungsgrundlagen sind eingebrachter Boden, Inventarbeiträge, geleistete Arbeit, wobei Boden und Inventarbeiträge am stärksten ins Gewicht fallen (außer in den Staaten der GUS). Das Anteilseigentum hat drei Funktionen zu erfüllen:

   - Entschädigung für entgangene Rendite;
   - Grundlage für die Bildung privater Betriebe, das Anteilseigentum wird in Form von Geld oder Betriebsmitteln zur Verfügung gestellt;
   - Grundlage für die Mitgliedschaft in neuen oder rechtlich umgewandelten Agrargenossenschaften.

   Landreform und Privatisierung des genossenschaftlichen Vermögens sind gerade erst in Gang gekommen, so daß eine verallgemeinernde Wertung dieses Prozesses verfrüht wäre. Angesichts der ökonomischen Entwertung des Vermögens, der Probleme der Schuldenregulierung, der Rückstände der Reformprozesse im makroökonomischen Bereich zeigt sich zunächst die Tendenz, daß die ökonomisch aktiven Bauern an der Weiterführung der genossenschaftlichen Produktion interessiert sind und so eine effiziente Verwertung ihres Anteilseigentums erwarten.

6. Verlauf und Wirksamkeit des Reformprozesses im Agrarsektor werden wesentlich davon beeinflußt, wann und wie die neu entstehenden Institutionen der Agrarpolitik tätig werden. In den Anfängen des Reformprozesses stand die "Entstaatlichung" des Agrarsektors im Vordergrund. Es ging um die Beseitigung der administrativen Einmischung des Staates in Entscheidungskompetenzen der Betriebe, um die Verringerung der Budget-Abhängigkeit der Agrarbetriebe und um die Aufhebung des staatlichen Festpreissystems.

Es gelang nicht, gleichzeitig neue Institutionen und Regulierungsmechanismen zu schaffen, so daß ein dringender Handlungsbedarf entstanden ist, insbesondere auf folgenden Gebieten:

- weitere rechtliche Fundierung des Reformprozesses;
- Harmonisierung der Teilreformen;
- finanz- und kreditpolitische Maßnahmen zur Modernisierung der Produktion;
- Förderung der Privatisierung in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft;
- Marktregulierung und Förderung des Absatzes auf internationalen Märkten;
- Entwicklung einer ländlichen Sozialpolitik;
- Unterstützung der Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten der Landwirtschaft.

Literaturverzeichnis

1. Gesetz über das Eigentum und die Nutzung des landwirtschaftlichen Bodens. In: DERSHAVEN VESTNIK Nr. 17 vom 1.3.1991 (bulg.).

2. Durchführungsbestimmungen für das Gesetz über das Eigentum und die Nutzung des landwirtschaftlichen Bodens. In: DUMA Nr. 112 vom 27.4.1991 (bulg.).

3. Ergänzungen und Veränderungen zum Gesetz über das Eigentum und die Nutzung des landwirtschaftlichen Bodens. In: DUMA Nr. 88 vom 13.4.1992 (bulg.).

4. A. RUZKOI: Agroindustrielle Reform, wie soll sie sein? In: SELJSKAJA SHIZNJ Nr. 40 v. 15.4.1992 (russ.).

5. Bildung des Zentrums für Land- und agroindustrielle Reformen. In: ROSSISKIE VESTI (Zeitung der Regierung Rußlands) Nr. 16 vom 5.6.1992 (russ.).

6. Programm zur Vertiefung der Wirtschaftsreformen. Kurzfassung. In: ROSSISKIE VESTI (Zeitung der Regierung Rußlands) Nr. 29 vom 11.7.1992.

7. K.-E. WÄDEKIN: Agrarreformen in Osteuropa. In: Sonderdruck aus Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft. landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup, 1992.