



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Kirschke, D.; Noleppa, S.: Landwirtschaft im Transformationsprozess – aus deutscher Sicht.
In: Bauer, S.; Herrmann, R.; Kuhlmann, F.: Märkte der Agrar- und Ernährungswirtschaft –
Analyse, einzelwirtschaftliche Strategien, staatliche Einflussnahme. Schriften der Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 33, Münster-Hiltrup:
Landwirtschaftsverlag (1997), S.621-630.

LANDWIRTSCHAFT IM TRANSFORMATIONSPROZEß - AUS DEUTSCHER SICHT -

von

D. KIRSCHKE und S. NOLEPPA*

1 Einleitung

Seit nunmehr sechs Jahren dauern die tiefgreifenden Veränderungen in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) und den Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) an. Wir wissen heute, daß die Auflösung alter und der Aufbau neuer, wirtschaftlich tragfähiger Strukturen in diesen Staaten mehr Zeit in Anspruch nehmen wird, als man noch zu Beginn des Transformationsprozesses angenommen hatte. Anfang der 90er Jahre geäußerte Vermutungen, wonach der Anpassungsprozeß nur eine relativ kurzfristige Episode in der volkswirtschaftlichen Entwicklung eines Transformationslandes darstellen würde, haben sich nicht bestätigt.

Auch im Agrarbereich wird der Prozeß des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft noch lange Zeit andauern. Vor diesem Hintergrund kommt der Gestaltung der Agrarpolitik eine entscheidende Rolle für die Lage des Agrarsektors und für dessen weitere Entwicklung zu. Diese Feststellung wirft allerdings Fragen auf. So erscheint zum einen die theoretische Fundierung des Transformationsprozesses noch keineswegs ausgereift, und es ist deshalb nicht offensichtlich, wie angesichts eines Theoriedefizits agrarpolitisches Handeln sinnvoll formuliert und gestaltet werden kann. Zum anderen ist festzustellen, daß zahlreiche Vorstellungen „westlicher“ Ökonomen zum Verlauf der Transformation und zu den politischen Gestaltungsmöglichkeiten nicht umgesetzt werden konnten bzw. sich als ungeeignet erwiesen haben; hier besteht Diskussionsbedarf zur Bedeutung und zu dem besonderen Beitrag einer wissenschaftlichen Beratung zu Fragen der Agrarpolitik in Transformationsländern. Diese beiden Problembereiche zur Rolle der Agrarpolitik und zur Relevanz der Politikberatung im Transformationsprozeß stehen im Mittelpunkt dieses Aufsatzes. Der Beitrag faßt den Erkenntnisstand zu den aufgeworfenen Fragen zusammen, und er reflektiert Eindrücke und Erfahrungen, die in verschiedenen Projekten zur wissenschaftlichen Politikberatung in Transformationsländern gesammelt wurden¹.

Im folgenden werden zunächst Fakten und Erklärungsansätze zur Krise des Agrarsektors im Transformationsprozeß zusammengetragen und erörtert. Vor diesem Hintergrund wird dann auf Problembereiche und Ansatzpunkte agrarpolitischen Handelns in der Transformation eingegangen, wobei die Agrarpolitik in der Russischen Föderation im Vordergrund der Betrachtung steht. Im abschließenden Kapitel werden Möglichkeiten und Grenzen der Politikberatung im Agrarbereich diskutiert.

* Prof. Dr. Dieter KIRSCHKE und Dr. Steffen NOLEPPA, Institut für Agrarpolitik, Marktlehre und Agrarentwicklung, Humboldt-Universität zu Berlin, Luisenstr. 56, 10099 Berlin

¹ So obliegt beiden Autoren maßgeblich die Durchführung des von der Bundesregierung finanzierten Projekts „Agrarpolitische und betriebswirtschaftliche Beratung“ für den Oblast Tula in der Russischen Föderation. Das Projekt wird finanziert durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF), vertreten durch die GFA - Gesellschaft für Agrarprojekte mbH. Darüber hinaus wurden durch KIRSCHKE Beratungsprojekte zur Agrarpolitik in Bulgarien, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Ungarn begutachtet.

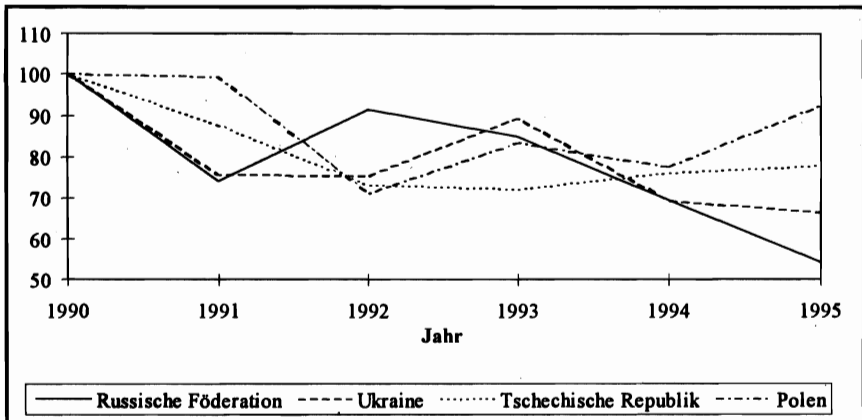
2 Die Krise des Agrarsektors im Transformationsprozeß: Fakten und Erklärungsansätze

Zu den Transformationsländern werden insgesamt 22 Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion gezählt. Den MOEL und den NUS wird generell ein großes Produktions- und u.U. auch Exportpotential zugesprochen (NOLEPPA 1994, S. 398). Doch in der gegenwärtigen Situation beobachten wir, daß die Transformationsstaaten weit davon entfernt sind, ihre Potentiale in der Agrarproduktion zu nutzen. Vielmehr ist der Agrarsektor in den MOEL und den NUS von einer Krise betroffen, wobei die Zeichen der Krise insbesondere in der Russischen Föderation und anderen Republiken der ehemaligen Sowjetunion und in den Balkanstaaten deutlicher sichtbar sind als etwa in den mitteleuropäischen Ländern.

Zahlreiche Beobachtungen charakterisieren die Krise: Unternehmen der Agrarwirtschaft sind konfrontiert mit verschlechterten sektoralen Terms of Trade; die Exportmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohstoffe sind zurückgegangen; verstärkte Importe von insbesondere verarbeiteten Nahrungsmitteln erschweren die Marktsituation einheimischer Agrarerzeuger; Landwirtschaftsunternehmen geraten in Liquiditätsschwierigkeiten, müssen Arbeitskräfte entlassen oder in einen unbezahlten Dauerurlaub schicken; Ersatzinvestitionen können in vielen Fällen nicht mehr und Neuinvestitionen oft nur im Rahmen von ausländischen Beteiligungen durchgeführt werden; das Management in den Betrieben kämpft um die Existenz des Unternehmens, die Erwirtschaftung eines Mindesteinkommens für die Mitarbeiter und die Aufrechterhaltung eines sozialen Systems im ländlichen Raum.

Die Krise des Agrarsektors hat zu einem allgemeinen Produktionsrückgang geführt. Abbildung 1 stellt am Beispiel der Getreideproduktion für ausgewählte Transformationsstaaten die Entwicklung im pflanzlichen Bereich dar. Ähnliche Entwicklungen sind auch für andere Produktionsbereiche und den Sektor Landwirtschaft insgesamt auszumachen.

Abbildung 1: Entwicklung der Getreideproduktion in ausgewählten Transformationsstaaten, 1990 - 1995 (1990 = 100)



Quelle: CENTRE FOR CO-OPERATION WITH THE ECONOMIES IN TRANSITION (1996)

Generell kann festgestellt werden:

- Für die meisten Transformationsstaaten ist der Rückgang in der Tierproduktion drastischer und anhaltender als in der Erzeugung pflanzlicher Produkte.
- Der Produktionseinbruch ist insgesamt in den NUS stärker, und Anzeichen einer Erholung des Sektors sind in dieser Region, im Gegensatz zu den MOEL, noch nicht sichtbar.

Die empirischen Fakten deuten für den Agrarbereich auf einen J- bzw. U-förmigen Verlauf der Anpassung in der Produktion hin², und auch in anderen Volkswirtschaftssektoren ist eine solche Verlaufsform zu beobachten, was als Ansatzpunkt für eine Theorie der Transformation interpretiert werden mag (SIEBERT 1992, S. 9ff.; BLANCHARD 1996, S. 117f.). Solche theoretischen Überlegungen sind allerdings noch recht blaß. Für eine gehaltvolle Theorie der Transformation müßten die relevanten Bestimmungsfaktoren der Anpassungsprozesse während des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft identifiziert sein, es müßten darüber hinaus die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Determinanten dieses Prozesses geklärt und in eine entsprechende Modellstruktur überführt sein, und dieses Modell müßte schließlich empirisch geprüft werden. Von diesem Anforderungskatalog scheint indessen oftmals nur das Problem der Identifizierung wesentlicher Bestimmungsfaktoren gelöst zu sein. Für den Agrarbereich werden in diesem Zusammenhang folgende Bestimmungsfaktoren des Anpassungsprozesses hervorgehoben (BUCKWELL 1994; JACKSON und SWINNEN 1994; BOGER 1996):

- Zögerlich vorgenommene institutionelle Reformen, insbesondere bei der Privatisierung von Staatseigentum,
- inflationäre Entwicklungen, die ein hohes Maß an Unsicherheit in bezug auf Produktionsentscheidungen und Investitionen verursachen,
- eine insgesamt gesunkene reale Kaufkraft der Bevölkerung, welche zu einem Nachfrage-rückgang nach Nahrungsmitteln und zu strukturellen Verschiebungen in der Ernährungszusammenstellung führt,
- ein ineffizienter Verarbeitungs- und Transportsektor mit z.T. ausgeprägten Monopolstrukturen,
- der Zusammenbruch von nationalen und internationalen Märkten für landwirtschaftliche Produkte und Produktionsfaktoren,
- ungeeignete Produktionstechnologien,
- Mängel im Management und Informationsdefizite sowie
- Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Krediten.

Die Nennung dieser Faktoren markiert noch keine Theorie der Transformation; und in der Tat ist es bislang nicht gelungen, die besondere Bedeutung einzelner Determinanten sowie die Wechselwirkungen zwischen den Bestimmungsfaktoren und der Anpassung in der Transformation hinreichend zu klären. Wir müssen darüber hinaus sehen, daß der Transformationsprozeß fort dauern wird und eher einen Zustand der Volkswirtschaften in den MOEL und den NUS als einen Übergang darstellt. Das aber bedeutet, daß das zwingend erforderliche wirt-

² Das wird insbesondere auch deutlich, wenn die Entwicklung der Bruttoagrarpromktion herangezogen wird (vgl. hierzu CENTRE FOR CO-OPERATION WITH THE ECONOMIES IN TRANSITION 1996).

schafts- und agrarpolitische Handeln in Transformationsstaaten noch weitgehend ohne eine geschlossene theoretische Grundlage erfolgen muß. Im Agrarbereich sind die Probleme evident, und sie bedürfen zu ihrer Lösung richtiger agrarpolitischer Entscheidungen. Angesichts des Theoriedefizits ist deshalb zu fragen, wie in einer solchen Situation staatliches Handeln gestaltet werden sollte und welchen Beitrag hierzu die Wissenschaft und insbesondere die wissenschaftliche Agrarpolitik leisten kann und sollte.

3 Problembereiche und Ansatzpunkte agrarpolitischen Handelns in der Russischen Föderation

Der Frage zur Gestaltung staatlichen Handelns im Agrarbereich soll am Beispiel der Russischen Föderation nachgegangen werden. Der politische Druck in der Russischen Föderation, gegen die krisenhafte Situation in der Landwirtschaft vorzugehen, ist groß und andauernd und hat zu vielen Aktivitäten geführt. Davon zeugen zahlreiche Gesetze und Gesetzesinitiativen in den zurückliegenden Jahren sowie die aktuelle Situation im Land³. Grundsätzlich geht es auch in Rußland darum, unternehmerisches Handeln im Agrarbereich zu fördern. Staatliches Handeln im Agrarbereich muß hierfür geeignete Rahmenbedingungen schaffen und Verzerrungen, die eine optimale Allokation von Ressourcen und eine effiziente Produktion verhindern, beseitigen helfen.

Vor diesem Hintergrund macht es einige Mühe, die vielfältigen agrarpolitischen Ansätze in der Russischen Föderation einzuordnen und zu bewerten. Es ist jedoch hilfreich, grundsätzlich zwischen Ordnungs- und Ablaufpolitik zu unterscheiden, und bei der Ablaufpolitik auf die drei Politikbereiche Markt- und Preispolitik, Strukturpolitik sowie Einkommens- und Sozialpolitik zu fokussieren. In diesem Beitrag ist sicherlich eine umfassende Betrachtung hierzu nicht möglich; die folgende Diskussion soll beispielhaft zeigen, welche Probleme und Lösungsansätze derzeit gesehen werden.

Prioritärer Politikbereich in der russischen Agrarpolitik scheint die Ordnungspolitik zu sein. Insbesondere versucht man, durch die Privatisierung und die Reorganisation der ehemaligen Kolchosen und Sowchosen, die Förderung sogenannter „Ferner- und Haushaltswirtschaften“, einen Landkodex und spezielle landwirtschaftliche Steuerinstrumentarien, wesentliche rechtliche und andere institutionelle Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit landwirtschaftlicher Produkt- und Faktormärkte zu schaffen. Zwei grundlegende Ansatzpunkte ordnungspolitischen Handelns sollen näher beleuchtet werden.

In der Russischen Föderation ist zum einen die Meinung weit verbreitet, Bodeneigentum den Personen zu überlassen, die mit dieser natürlichen Ressource auch wirtschaften. Eine solche enge Bindung von Eigentum an die Bewirtschaftung wird jedoch die Entwicklung einer leistungsfähigen Landwirtschaft langfristig behindern, weil eine wünschenswerte Konzentration der Ressourcen in den Händen derjenigen, die mit ihnen effizient umzugehen wissen, unterbleibt. Notwendig wäre es daher auch, verstärkt auf die Schaffung von Märkten, auf denen diese Rechte und Vermögenstitel gehandelt werden können, hinzuwirken.

Auch wird in der Russischen Föderation häufig und nicht zu Unrecht die Meinung vertreten, das bestehende Steuersystem für den Agrarbereich sei ineffizient, weil z.B. Gewinne verschleiert werden können und die Zahlungsmoral der Unternehmen schlecht sei. Diskutiert wird daher, das Steuersystem zu ändern, etwa indem feste Steuern erhoben oder die Steuern an den Faktoreinsatz gebunden werden. Ohne Zweifel sind solche Steuern leichter zu erheben bzw.

³ Eine Zusammenfassung bietet in diesem Zusammenhang VON BRAUN et al. (1996) und CENTRE FOR CO-OPERATION WITH THE ECONOMIES IN TRANSITION (1996).

deren Zahlung ist besser zu kontrollieren als etwa bei Gewinnsteuern. Die diskutierten Besteuerungsformen bergen jedoch die Gefahr in sich, die Anreize für eine effiziente und leistungsorientierte Wirtschaftsweise zu vermindern und damit die Entwicklung des Unternehmertums im Agrarbereich zu schwächen. Nicht die Art der Steuer scheint deshalb das Problem zu sein, sondern eine noch unzureichende organisatorische Untersetzung des Steuersystems.

Ein wesentlicher Bestandteil des ordnungspolitischen Rahmens einer Volkswirtschaft ist die Art der Koordination des Wirtschaftssystems. Vor diesem Hintergrund stellt sich für die Russische Föderation die grundsätzliche Frage nach dem Zusammenspiel zwischen unternehmerischer Entscheidungskompetenz und staatlicher Lenkung im Agrarsektor. Problematisch ist es, wenn Agrarpolitik mit direkten Maßnahmen bis auf die Ebene einzelner Betriebe hinab versucht, Einfluß auf wirtschaftliche Entscheidungen auszuüben oder diese gar vorzugeben. Ein solches Handeln des Staates hemmt nicht nur die eigentlich gewünschte Entstehung und Verbreitung von Unternehmertum, es bindet auch Kapazitäten, die sinnvoller für die Gestaltung und Einhaltung gesamtwirtschaftlicher und sektoraler Rahmenbedingungen genutzt werden könnten.

Einen besonderen Stellenwert in der russischen Agrarpolitik scheint auch die Markt- und Preispolitik einzunehmen. Schon zu Beginn des Übergangsprozesses wurde versucht, die Agrarmärkte zu liberalisieren. Man kam so den Vorstellungen zahlreicher „westlicher“ Ökonomen nahe, wonach neben der Privatisierung die Liberalisierung eine Schlüsselrolle für die effiziente Allokation der vorhandenen, aber knappen Ressourcen gerade auch in den Transformationsländern spielen sollte (KIRSCHKE 1996, S. 3). Diese Versuche wurden in der Russischen Föderation als Fehlschlag angesehen: Vor dem Hintergrund verschlechterter sektoraler Terms of Trade und geringer Einkommensmöglichkeiten im Agrarsektor diskutieren die agrarpolitischen Entscheidungsträger heute vielmehr über die Gewährung staatlicher Preis- und Absatzgarantien, die Regulierung von Faktorpreisen und die Festsetzung von Paritätspreisen, um Preisstrukturen zu verändern und vorteilhafte Rahmenbedingungen für die Agrarunternehmen im Land zu setzen. Ebenso werden verschiedene Instrumente zur Einschränkung des intra- und interregionalen Handels erörtert, wie bspw. Zölle auf landwirtschaftliche Rohstoffe und Verarbeitungsprodukte oder auch Quoten. Fraglich ist jedoch, ob diese Politikoptionen eine geeignete Perspektive darstellen, um unternehmerisches Handeln im Agrarbereich zu fördern. Ohne Zweifel spiegeln die jüngsten und gegenwärtigen Entwicklungen von Produkt- und Betriebsmittelpreisen unvollkommene Märkte wider und führen zu Einkommenseinbußen bei Landwirten. Sie signalisieren somit ein wichtiges Betätigungsfeld für die Agrarpolitik. Preisveränderungen sind aber auch immer Anzeichen von strukturellen Anpassungserfordernissen, um Preise auf Dauer festschreiben zu wollen, wie es bspw. über die Sicherstellung einer Preisparität beabsichtigt ist, heißt, volkswirtschaftliche Entwicklungen zu behindern und mögliche Wohlstandsgewinne nicht zu nutzen.

Vor diesem Hintergrund können allenfalls kurzfristige Preisstützungspolitiken zur Behebung temporärer Marktungleichgewichte und Handelspolitiken zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der russischen Landwirtschaft, etwa im Sinne des Erziehungszollarguments, zu einer angemessenen Einkommenserwirtschaftung beitragen helfen. Gewarnt werden muß jedoch davor, in diesen preis- und handelspolitischen Instrumenten eine sinnvolle, langfristige Alternative zur Liberalisierung zu sehen: Zum einen erfordert eine Politik der Preisstützung enorme technische und Kontrollvoraussetzungen und würde, wie das Beispiel der Agrarpolitik in der Europäischen Union zeigt, wohl letztendlich nicht durchgehalten, d.h. finanziert werden können; zum anderen würde die in der Russischen Föderation erwogene Umsetzung, nämlich die Bindung der Preise an die Produktionskosten, die Gefahr in sich bergen, Marktsignale und strukturelle Anpassungserfordernisse zu übersehen. Zu überprüfen ist, ob es nicht sinnvoller wäre, ordnungspolitisch an der eigentlichen Ursache der offensichtlichen „Preisdisparität“ an-

zusetzen, den unvollkommenen Märkten, und auch direkte einkommenspolitische Maßnahmen zur Sicherung einer angemessenen Entlohnung des Faktors Arbeit zu ergreifen.

Strukturpolitische Aspekte stehen im Vergleich zur Ordnungspolitik und zur Markt- und Preispolitik eher im Hintergrund der aktuellen agrarpolitischen Diskussion. Die formulierten und z.T. bereits umgesetzten Instrumente und Maßnahmen, z.B. die Entwicklung eines Markenhandels, die Schaffung von Großmärkten, die Entwicklung von neuen Instrumenten zur Nutzung und Finanzierung von Ressourcen und die Förderung von Forschung und Ausbildung, weisen aber in die richtige Richtung. Sie sind ein wirkungsvoller Hebel, um den Faktoreinsatz in der russischen Landwirtschaft und generell deren Leistungsfähigkeit zu verbessern. Auch die Förderung der Investitionstätigkeit in den landwirtschaftlichen Betrieben ist unter den derzeitigen Bedingungen grundsätzlich zu begrüßen, weil sie direkt bei der Verbesserung der Produktionsbedingungen und der Steigerung der Produktivität ansetzt.

Doch auch bei der Förderung der Investitionstätigkeit in der Landwirtschaft soll kritisch nach der Rolle des Staates gefragt werden. Gegenwärtig hat es den Anschein, daß Investitionen „verordnet“ werden, etwa durch die Zuweisung von Maschinen und Auflagen zur Instandsetzung und Nutzung vorhandener baulicher Anlagen. Sinnvoll wäre es jedoch, den Landwirten selbst zu überlassen, in welchen Bereichen sie zusätzliche Aufwendungen einsetzen wollen, und für diese Investitionen durch den Staat etwa Zinssubventionen zu gewähren. Eine solche Politik würde wiederum die Entscheidungskompetenz des betrieblichen Managements stärken und unternehmerische Landwirtschaft entwickeln helfen.

Bedeutende Aktivitäten der russischen Agrarpolitik im Bereich der Einkommens- und Sozialpolitik werden gegenwärtig nicht gesehen und scheinen bislang wenig prioritär zu sein. Gerade dieser Politikbereich bietet jedoch zahlreiche Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung und setzt zudem direkt an zwei wesentlichen Problemstellungen in der russischen Landwirtschaft an: erstens der Abfederung von hohen sozialen Kosten im Zuge wirtschaftlicher Reformen und zweitens der nachhaltigen Einkommenserwirtschaftung im Agrarbereich. Nach wie vor tragen insbesondere die landwirtschaftlichen Betriebe und nicht der Staat zur Aufrechterhaltung eines sozialen Netzes für den ländlichen Raum bei. Diese Betriebe durch staatliche Aktivitäten schrittweise von Aufgaben im Bereich der medizinischen Versorgung oder Kinderversorgung sowie im kommunalen Bereich zu entlasten, ist sicherlich eine sinnvolle Perspektive und kann einen wesentlichen Beitrag zur Reorganisation der Landwirtschaft darstellen. Betont werden soll, daß in einem solchen Vorgehen ein durchaus direkterer und schnellerer Beitrag des Staates zur Umstrukturierung der Betriebe und zur Entfaltung unternehmerischen Handelns gesehen wird als etwa in der Stützung der Produktion über preispolitische Instrumente. Gleiches gilt für die Sicherung und Erhöhung der im Agrarbereich zu erwirtschaftenden Einkommen. Einkommenspolitiken, die unabhängig von der Produktion gestaltet sind, führen direkter zum Ziel und werden darüberhinaus weniger volkswirtschaftliche Verluste zur Folge haben und zu weniger Verzerrungen führen als etwa Faktorsubventionen oder Preisstützungen für Agrarprodukte.

Die russische Agrarpolitik hat eine besondere Verantwortung und Aufgabe: Sie muß Unternehmertum und Wettbewerb fördern, sie muß darüber hinaus aber auch Unternehmertum und Wettbewerb erst noch entwickeln helfen. Gerade dieser doppelte Ansatz, diese Gratwanderung zwischen dem politischen Ziel Marktwirtschaft und den aktuellen politischen Aufgaben in der gegenwärtigen Situation unterscheidet Agrarpolitik in der Russischen Föderation und anderen Transformationsstaaten von einer Agrarpolitik in „traditionellen“ Marktwirtschaften. Vor diesem Hintergrund muß bei aller Kritik im Einzelfall Zurückhaltung geübt werden bei einer grundsätzlichen Bewertung der russischen Agrarpolitik; allein das weiter vorn diskutierte Theoriedefizit zwingt uns dazu. Nicht das leichtfertige Empfehlen von „marktwirtschaftlichen“

Politikkonzepten scheint angebracht, sondern die Anpassung bekannter Politikinstrumente und Maßnahmen an eine neue Situation (KIRSCHKE und NOLEPPA 1995, S. 19). Wir wissen nicht, was in der Transformation „richtig“ ist; wichtig ist es, vor allem Erfahrungen zu vermitteln, etwa zur Wirkungsweise von agrarpolitischen Maßnahmen in Marktwirtschaften und bei der Entwicklung von agrarpolitischen Konzepten zusammenzuarbeiten.

4 Möglichkeiten und Grenzen der Politikberatung im Agrarbereich

Zahlreiche Länder und internationale Organisationen unterstützen die MOEL und die NUS zu Fragen der Wirtschafts- und Agrarpolitik. Grundsätzlich kristallisieren sich dabei vor allem zwei Aufgabenstellungen für die Kooperation mit den Partnern in den MOEL und den NUS heraus:

- Die Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen für die agrarpolitischen Entscheidungsträger (indirekte Politikberatung),
- die Unterstützung der agrarpolitischen Entscheidungsträger bei der Entscheidungsfindung (direkte Politikberatung).

Sind schnelle Erfolge und „große Würfe“ in der bisherigen Beratung kaum zu erkennen, so gibt es doch vorzeigbare Resultate (BREMER 1996, S. 6). Ohne Zweifel haben einige Projekte eine Art Katalysatorfunktion zur Verbesserung der analytischen Grundlagen für die Bewertung und Gestaltung von Wirtschafts- und Agrarpolitiken ausgeübt. Auch schafft eine solche Kooperation Orientierung für die Entscheidungsträger in Transformationsländern und leistet somit einen wesentlichen Beitrag zur Konzept- und Strategieentwicklung vor Ort.

Die ersten, durchaus positiven Resultate in der Politikberatung dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß gegenwärtig noch zahlreiche Hemmfaktoren eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen West und Ost zu Fragen der Agrarpolitik in Transformationsländern behindern. Diese Situation spiegelt ohne Zweifel das skizzierte Theoriedefizit zum Verlauf des Transformationsprozesses wider; die Erklärungsmuster für Politikgestaltung und die Erfahrungen mit Projekten, die die Berater mitbrachten, sind vielfach überschätzt worden. Dieses Defizit wird zunehmend erkannt und soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Der mangelnde Erfolg in der Politikberatung hat aber auch grundlegend mit noch vorhandenen Kooperationsproblemen zwischen West und Ost zu tun. Folgende Problembereiche sollen hier angesprochen werden:

- Die inhaltliche Interpretation von Agrarpolitik als punktuelle Gestaltungsaufgabe,
- die Verbesserung des Problemlöseverhaltens zu Fragen der Agrarpolitik,
- die institutionelle Organisation der Zusammenarbeit,
- die Verbesserung der Informationsbasis als Voraussetzung für eine sinnvolle Gestaltung von Agrarpolitiken,
- die Verbesserung der analytischen Grundlagen und Methoden für eine sinnvolle Gestaltung von Agrarpolitiken sowie
- der Zeithorizont für die Zusammenarbeit.

Die Gestaltung von Agrarpolitiken ist eine komplexe Handlungsaufgabe: Zahlreiche Ziele müssen beachtet werden, Zusammenhänge zwischen wichtigen Variablen eines Agrarsystems sind nicht immer bekannt, und die Wirkung einzelner politischer Instrumente kann oftmals nicht richtig eingeschätzt werden. Vor diesem Hintergrund muß vor allen Dingen die Diskussion und Entwicklung agrarpolitischer Konzepte im Mittelpunkt der Zusammenarbeit stehen, auch wenn konkrete Ergebnisse zu einzelnen agrarpolitischen Instrumenten dabei zurücktreten müssen. Die Erwartungen der Projektpartner in Transformationsländern sind hierbei oftmals zu punktuell. Auch ist von seiten des deutschen Projektträgers eine allzu „projektmäßige“ Interpretation eher fehl am Platze. Schließlich vermitteln Berater bisweilen den Eindruck, daß Konkretes aus dem eigenen Land, wie etwa Gesetzgebungen oder spezielle Informations- und Analysesysteme, direkt auf ein Transformationsland übertragen werden können. Punktuelle Fragen zur Agrarpolitik dürfen also nicht alleiniger Inhalt und Zweck von Politikberatung sein; sie bieten Ansatzpunkte für eine Zusammenarbeit, müssen aber immer in eine grundlegende Konzeptdiskussion integriert werden.

Politikberatung ist immer auch eine Investition in Humankapital. Die Beteiligten lernen neue Methoden und Vorgehensweisen kennen, und die Zusammenarbeit sollte dazu führen, die Relevanz solcher Methoden und Vorgehensweisen für die Lösung der anstehenden Aufgaben in einem Transformationsland einzuschätzen. In diesem Sinne sollte Politikberatung zu einer Verbesserung des Problemlöseverhaltens zu Fragen der Agrarpolitik führen, und ein solches Ergebnis wäre wichtiger als die Erarbeitung einer konkreten Lösung für eine konkrete Frage. Die Erwartungen zur Politikberatung im Transformationsprozeß sind hier auf beiden Seiten bisweilen zu sehr ergebnisorientiert, sie sollten eher prozeßorientiert sein.

Soll Politikberatung erfolgreich zu einer Verbesserung des Problemlöseverhaltens beitragen, so ist eine richtige institutionelle Organisation der Zusammenarbeit wesentlich. Es kommt darauf an, ein Arbeitsteam zu etablieren, das sich der gemeinsamen Aufgabe widmet und kontinuierlich arbeitet. Eine solche Institutionalisierung der Zusammenarbeit sollte bereits bei Projektbeginn vorgenommen werden, so daß Planung, Durchführung und Kontrolle der Kooperation auf eine effiziente Basis gestellt werden. Oftmals behindern hierarchische Strukturen, eine unzureichende Delegierung von Verantwortung und eine mangelnde Wertschätzung des Nutzens von Teamarbeit in Transformationsländern die Schaffung geeigneter Arbeitsmöglichkeiten.

Eine wesentliche Erfahrung in Projekten zur Politikberatung in Transformationsländern ist es, daß der Nutzen eines breiten und offenen Informationssystems für die agrarpolitische Entscheidungsfindung noch zurückhaltend gewertet wird. Im Einzelfall mag das noch auf eine Aufrechterhaltung von Machtkonstellationen zurückgeführt werden können; oftmals wird jedoch auch der Aufbau eines Informationssystems nicht als notwendige Voraussetzung und Entscheidungsgrundlage für die sinnvolle Gestaltung von Agrarpolitiken gesehen. Eine solche Sicht behindert nicht nur die konkrete Zusammenarbeit; sie ist auch mit verantwortlich dafür, daß die Schaffung einer institutionellen Basis für die Zusammenarbeit nur zögerlich entwickelt und daß agrarpolitische Beratung nur bedingt als Instrument zur Entwicklung des Problemlöseverhaltens geschätzt wird.

Ähnliche Überlegungen wie zur Bedeutung von Informationen gelten zur Nutzung analytischer Methoden und Vorgehensweisen in der agrarpolitischen Entscheidungsfindung. Es ist bemerkenswert, welch hoher Wert in Transformationsländern einer wissenschaftlichen Fundierung des Produktionsbereichs beigemessen wird, während eine analytische Fundierung der Agrarpolitik zurückhaltend beurteilt wird und deshalb noch wenig entwickelt ist. Die Erkenntnis, daß Wissenschaft agrarpolitische Entscheidungen nicht ersetzen, sondern lediglich die Entscheidungsgrundlagen für eine sinnvolle Gestaltung von Agrarpolitik verbessern kann, ist zwar auch in Transformationsländern nicht neu, doch geht sie nicht wirklich in das Denken und Handeln

vieler Entscheidungsträger ein. Indessen sollte natürlich auch bei der Nutzung spezieller Methoden beachtet werden, daß das in einem marktwirtschaftlichen System genutzte Instrumentarium nicht einfach auf die Bedingungen in einem Transformationsland übertragen werden kann, sondern angepaßt und weiterentwickelt werden muß (KIRSCHKE und NOLEPPA 1995, S. 12).

Angesichts der hier skizzierten Hemmfaktoren ist es offensichtlich, daß Politikberatung in Transformationsländern eine kontinuierliche Zusammenarbeit und einen „langen Atem“ bedingt. Projekte sollten deshalb nicht allzu zeitlich begrenzt formuliert, sondern als ein Instrument fortlaufender Zusammenarbeit, gegebenenfalls zu wechselnden Themenbereichen und Fragestellungen, gesehen werden. Nur ein längerer Zeithorizont und eine gewisse Flexibilität in bezug auf Beratungsinhalte wird den dringend notwendigen und nachhaltigen Dialog zu Fragen der Agrarpolitik auch erfolgreich werden lassen.

5 Zusammenfassung

Im Mittelpunkt des Beitrags stehen zwei Problembereiche: die Rolle der Agrarpolitik und die besondere Bedeutung wissenschaftlicher Beratung zu Fragen der Agrarpolitik im Transformationsprozeß. Zur Krise des Agrarsektors sind die Fakten hinreichend bekannt, doch ist es bislang nicht gelungen, einzelne Erklärungsansätze zu einer Theorie der Transformation zusammenzufügen. Angesichts dieses Theoriedefizits ergibt sich als generelles Problem, wie agrarpolitisches Handeln in den MOEL und den NUS sinnvoll formuliert und gestaltet werden kann. Am Beispiel der Russischen Föderation wird diskutiert, welche einzelnen Probleme der Politikgestaltung im Agrarsektor gesehen werden und welche Ansatzpunkte sich für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik anbieten. Schließlich werden einige Hemmfaktoren angesprochen, die gegenwärtig eine erfolgreichere Zusammenarbeit zwischen West und Ost in der wissenschaftlichen Politikberatung behindern.

Literaturverzeichnis

- BLANCHARD, O. (1996): *Assessment of the Economic Transition in Central and Eastern Europe : theoretical aspects of transition*. In: Economic Transition in Central and Eastern Europe 86, Nr. 2, S. 117-122
- BOGER, S. (1996): *Die Liberalisierung von Agrarmärkten im Transformationsprozeß Polens*. Diplomarbeit. Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät
- BRAUN, J. VON; MELYUKHINA, O.; SEROVA, E.; SEETH, H. THO (1996): *Russia's Food Economy in Transition : policy issues and perspectives*. Edinburgh (Paper presented to the VIII EAAE Congress, September 3-7)
- BREMER, U. (1996): *Haushaltsansatz für Beratung in Osteuropa nicht kürzen*. In: Agrar-Europa 31, Markt + Meinung, S. 5-7
- BUCKWELL, A. (1994): *Price and Income Support Policies and Accompanying Trade Measures for the Agro-Food Sector of the Economies in Transition*. Leuven (Paper presented to the Initial workshop of the cost network on: „Policy and Institutional Reform in Central and Eastern European Agriculture and its Likely Impacts on Domestic and International Markets“, June 9-11)

- CENTRE FOR CO-OPERATION WITH THE ECONOMIES IN TRANSITION (Hrsg.) (1996): *Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies : monitoring and evaluation 1996*. Paris: OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)
- JACKSON, M.; SWINNEN, J.F.M. (1994): *A Statistical Analysis and Survey of the Current Situation of Agriculture in the Central and Eastern European Countries*. Leuven: The Leuven Institute for Central and East European Studies (Report to European Commission DG I)
- KIRSCHKE, D. (1996): *On Recommending Privatization and Liberalization for Agriculture in Transition*. In: *Quarterly Journal of International Agriculture* 35, Nr. 1, S. 3-4
- KIRSCHKE, D.; NOLEPPA, S. (1995): Policy Making and Policy Research for Agriculture in Transition : some issues and open questions. In: GFA (Gesellschaft für Agrarprojekte mbH) (Hrsg.): *Transforming Agriculture and Agro-Industry : policies, concepts, and cases*. Kiel: Vauk, S. 3-22
- NOLEPPA, S. (1994): *Zur Analyse des Transformationsprozesses in der russischen Getreideproduktion*. In: *Agrarwirtschaft* 43, Nr. 11, S. 390-399
- SIEBERT, H. (1992): *Die reale Anpassung bei der Transformation einer Planwirtschaft*. Kiel: Institut für Weltwirtschaft (Kieler Arbeitspapiere 500)