



**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](mailto: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.*

---

Schrader, J.-V.: Strategien für die Agrarpolitik einzelner Länder Mittel- und Osteuropas unter Berücksichtigung der Ressourcenausstattung und internationale Verträge.  
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.491-501.

---



# STRATEGIEN FÜR DIE AGRARPOLITIK EINZELNER LÄNDER MITTEL- UND OSTEUROPAS UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER RESSOURCENAUSSTATTUNG UND INTERNATIONALER VERTRÄGE

von

Jörg-Volker SCHRADER\*

## Einführung

Die Entwicklung in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft verläuft in den Ländern Mittel- und Osteuropas weder einheitlich noch geradlinig. Sie ist vielmehr mit vielen Rückschlägen verbunden, und in manchen Ländern - so vor allem in den Nachfolgerepubliken der ehemaligen Sowjetunion - scheint eine endgültige Entwicklung in diese Richtung noch nicht gesichert. Politische und wirtschaftliche Reformen sind dabei untrennbar verknüpft, was wirtschaftspolitische Reformvorschläge zusätzlich erschwert. Während unter wirtschaftspolitischen Ratgebern in prinzipiellen Reformfragen, wie Stabilisierung der Währung, Privatisierung, Schaffung funktionierender Märkte und Liberalisierung des Außenhandels weitgehend Einigkeit besteht, gibt es unterschiedliche Vorstellungen über Tempo und Schrittfolge des Prozesses sowie über Einzelheiten der Ablaufpolitik. Für den Agrarbereich, dessen Reform aufgrund der Bedeutung für die - vielfach gefährdete - Nahrungsmittelversorgung und auch wegen des meist noch hohen Anteils am Sozialprodukt und der Beschäftigung hohe Priorität zukommt, soll hier für ausgewählte Länder untersucht werden, welche agrarpolitischen Optionen bestehen und wie diese gesamtwirtschaftlich zu beurteilen sind. Dazu ist es notwendig, einleitend einen knappen Überblick über Ressourcenausstattung, Marktbilanzen und Außenhandel mit Agrarprodukten, den Stand der Reformen in den einzelnen Ländern sowie die internationalen Rahmenbedingungen in Form internationaler Verträge und Marktverhältnisse zu geben. Unter dem Gesichtspunkt, Länder mit möglichst unterschiedlichen Ausgangsbedingungen einzubeziehen, wurden Rußland, Bulgarien, Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei ausgewählt.

## 1 Die Ressourcenausstattung und strukturellen Kennziffern für den Agrarsektor im Vergleich

Im Vergleich zur EG zeigen die osteuropäischen Länder, insbesondere aber Rußland, eine reichliche Ausstattung mit landwirtschaftlicher Fläche je Kopf der Bevölkerung (Tabelle 1). Lediglich die Tschechoslowakei liegt auf dem Niveau der EG. Hinsichtlich der Ausnutzung des vorhandenen Potentials - gemessen auf der Grundlage der Getreideerträge von 1988/89 - ergibt sich ein differenzierteres Bild, was unter anderem auch durch methodische Merkmale des verwendeten Konzepts geprägt ist, das auf der Erzeugung von Getreideeinheiten basiert.<sup>1</sup> Trotzdem wird deutlich, daß sich die reichliche Flächenausstattung in der ehemaligen Sowjetunion und die geringe Potentialnutzung (9 v.H.) verstärken und auf hohe

---

<sup>1</sup> Die Flächennutzung als Grünland für Rinder oder Schafe ergibt - bei Umrechnung in Getreideeinheiten - einen niedrigen Ausnutzungsgrad. Dies erklärt, über den hohen Grünlandanteil, den niedrigen Wert für die Bundesrepublik.

\* Dr. J.-V. Schrader, Institut für Weltwirtschaft, Düsternbrooker Weg, W-2300 Kiel 1

Tabelle 1: Ressourcenausstattung und grundlegende Strukturdaten der Landwirtschaft in ausgewählten Ländern<sup>1</sup>, 1989

Land	Bevölkerung	Landwirtschaftsfläche	Landwirtschaftliche Fläche		Ausnutzung des Produktionspotentials <sup>3</sup>	Pro-Kopf-Einkommen <sup>4</sup>	Anteil Landwirtschaft am National-einkommen <sup>5</sup>	
			ha je Kopf	Welt <sup>2</sup> =1			v. H.	v. H.
	Mill.	Mill. ha	ha je Kopf	Welt <sup>2</sup> =1	v.H.	Welt=1	v. H.	v. H.
Bulgarien	9	6,2	0,7	0,77	30	0,58	13,1	12,7
Polen	38	19	0,5	0,55	25	0,45	14,0	21,5
Ungarn	11	6,5	0,6	0,67	38	0,65	18,7	12,1
Tschechoslowakei	16	6,8	0,4	0,44	40	0,87	7,1	9,7
Rußland	148	222	1,5	1,66	-	0,54	15	13-
Sowjetunion	289	557	1,9	2,11	9	0,50	13	13,6
EG <sup>b</sup> alt	329	129	0,4	0,44	28 <sup>7</sup>	4,54 <sup>8</sup>	3,1	6,0
neu	345	135	0,4	0,44				
USA	249	191	0,8	0,89	21	5,25	2,3	2,0

<sup>1</sup>Die Zuverlässigkeit und Vergleichbarkeit der Angaben dürfte insbesondere bei den monetären Größen beeinträchtigt sein. - <sup>2</sup>Welt=0,901 ha/Kopf. - <sup>3</sup>Ausnutzung des durch Klima und Boden bestimmten Produktionspotentials. Zu den methodischen Fragen und aktuelleren Schätzungen vgl. WEBER (1988) sowie SCHRADER (1992) zu den hier angeführten Zahlen. - <sup>4</sup>1989: 3980 US-\$/Kopf. Zu Einzelheiten, insbesondere bezüglich der Angaben für Rußland und die Sowjetunion vgl. ANDERSON (1991, Tab. 3). - <sup>5</sup>Quelle: ZMP (1991); MOHR (1992). - <sup>6</sup>EG(neu) einschließlich neue Bundesländer (1991), Quelle: ZMP (1992). - <sup>7</sup>BR Deutschland. - <sup>8</sup>EG ohne Portugal und Spanien.

Quelle: ANDERSON (1991). - ZMP (1991) und (1992); - BML (1992); - SCHRADER (1992). - Eigene Berechnungen.

Produktionsreserven hinweisen. Dagegen liegt die Potentialnutzung in Ungarn und der Tschechoslowakei auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Bezüglich der pro-Kopf-Einkommen werden die Niveauunterschiede zwischen den Ländern Osteuropas und den westlichen Industrieländern deutlich, es zeigen sich aber auch wesentliche Differenzen zwischen den osteuropäischen Ländern. So heben sich Ungarn und insbesondere die Tschechoslowakei nach oben ab, während Polen und Rußland im Vergleich der aufgeführten Länder die niedrigsten Einkommen haben. Im Ost-West-Vergleich ist der negative Zusammenhang zwischen dem Einkommen, als Indikator für das Entwicklungsniveau, und dem Beitrag des Sektors zum Volkseinkommen augenfällig. Diese Beziehung sollte aber - nicht nur aufgrund der unsicheren statistischen Grundlage, sondern vor allem wegen anderer Einflußfaktoren - nicht überinterpretiert werden. Hierzu zählen u.a. die zuvor angesprochene Flächenausstattung sowie die jeweilige nationale Agrarpolitik, die ihrerseits ganz wesentlich das Faktoreinsatzniveau und -verhältnis und - zumindest über längere Fristen - die Agrarstruktur bestimmen. Der in Polen im Vergleich zum Einkommensanteil geringere Beschäftigtenanteil der Landwirtschaft deutet auf eine - im intersektoralen Vergleich - unterdurchschnittliche Arbeitsproduktivität hin. Dies dürfte nicht zuletzt auf die dort sehr ungünstige Betriebsgrößenstruktur zurückzuführen sein. Entsprechende Schlußfolgerungen legt auch ein Vergleich zwischen der EG und den USA nahe.

## **2 Produktions- und Eigentumsstruktur, Produktivität und Versorgung mit Nahrungsmitteln**

Die Agrarsektoren in der Sowjetunion und allen osteuropäischen Ländern, mit Ausnahme Polens, waren und sind durch extrem großbetriebliche Strukturen gekennzeichnet. Daneben existiert aber der Bereich privater Hauswirtschaften, in dem bei zahlreichen Produkten ein nicht unerheblicher Teil der Gesamtproduktion anfällt. Für die ehemalige Sowjetunion wird er auf 22 vH des Wertes der Bruttoerzeugung geschätzt, wobei der Anteil in der tierischen etwa 26 vH und in der pflanzlichen Produktion 17 vH beträgt. Der hierfür genutzte Teil der Ackerfläche erreichte dabei nur etwa 2 vH (World Bank, 1992, Tabelle 5.2). In Polen werden etwa 75 vH des Landes von privaten Bauern mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von unter 10 ha bewirtschaftet. Anders als in Rußland und in anderen osteuropäischen Ländern, wo sich die private Landwirtschaft meist nur auf Hauswirtschaften mit Bodennutzungsrecht beschränkte, handelt es sich hier um privates Bodeneigentum.<sup>2</sup>

Obwohl alle ehemaligen Ostblockländer den im Prinzip vergleichbaren Bedingungen einer Zentralverwaltungswirtschaft unterlagen, gab es deutliche Unterschiede in der Organisationsstruktur der Betriebe, in effizienzsteigernden Anreizsystemen für die Beschäftigten sowie im Zugang zu westlichem Know-how, westlicher Technik und westlichen Produktionsmitteln (Wädekin 1991). Dies erklärt zu einem großen Teil auffällige Produktivitätsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern (Tabelle 2). Eine Spitzenposition nimmt dabei Ungarn ein, das schon früh mit einer Liberalisierung des Wirtschaftssystems begann und das als traditioneller Agrarexporteur Absatzmärkte und Kooperationsmöglichkeiten im Westen suchte. Während auffällige Unterschiede in den Getreideerträgen im Vergleich zwischen Marktwirtschaften in der Regel auf Unterschiede in den natürlichen Bedingungen, Faktorpreisrelationen und den Produktionsstrukturen zurückzuführen sind, dürften die krassen Differenzen zwischen den aufgeführten Ländern ihre Ursache überwiegend in

---

<sup>2</sup> Zu einer detaillierteren Analyse der Strukturen vgl. u.a. World Bank 1992, COCHRANE/LUNDELL 1991, LUKAS 1992, MOHR 1992.

Effizienzzunterschieden haben. Diesbezüglich geben die niedrigen Getreideerträge und die relativ niedrige Milchleistung in Rußland, Polen und Bulgarien Hinweise auf Produktionsreserven. Andererseits verdeutlicht ein Vergleich der Erträge Ungarns mit jenen der EG und den USA - wobei der hohe Protektionsgrad insbesondere in der EG zu berücksichtigen ist - daß bei fortschreitender Anpassung an Weltmarktbedingungen auch Ertragsrückgänge denkbar sind.<sup>3</sup>

**Tabelle 2:** Erträge, Pro-Kopf-Verbrauch, Außenhandel

	Ertrag/Leistung		Pro-Kopf-Verbrauch			Anteil Agrarhandel am Gesamt-handel <sup>6</sup>	
	Ge-treide <sup>1</sup>	Milch <sup>1</sup>	Getreide		Fleisch <sup>4</sup>	Exporte	Importe
			insges. <sup>2</sup>	Nahrung <sup>3</sup>			
	t/ha	kg/Kuh	kg/Kopf			v.H.	
Bulgarien	4,1	3371	983	415	90	11	8
Polen	3,1	3359	751	263	79	12	21
Ungarn	5,4	4934	1139	327	114	23	8
Tschechoslowakei	4,9	3898	765	255	105	5	13
Rußland	1,7	2745	841 <sup>9</sup>	345 <sup>9</sup>	-	4,3 <sup>7</sup>	23 <sup>7</sup>
Sowjetunion	1,9	2577	816 <sup>9</sup>	332 <sup>9</sup>	71	2,7	17,8
USA	4,3	6381	870	269	135 <sup>5</sup>	12,1	5,1
EG	4,6	4643	420	179	93	8,3 <sup>8</sup>	9,9 <sup>8</sup>

<sup>1</sup>Durchschnitt 1988-90 bzw. 1988-89. - <sup>2</sup>Gesamtverbrauch 1990 dividiert durch Bevölkerung (Spalte 1, Tab. 1). - <sup>3</sup>Gesamtverbrauch abzüglich Verfütterung, also einschließlich Industriegetreide, z.B. Isoglucose oder Bierherstellung. - <sup>4</sup>1990. - <sup>5</sup>USDA, Agricultural Outlook (carcass weight). - <sup>6</sup>1989, Quellen: ANDERSON 1991, MOHR 1992. - <sup>7</sup>Einschließlich Handel mit anderen Republiken, vgl. Langhammer 1991. - <sup>8</sup>Ohne EG-Binnenhandel. - <sup>9</sup>Quelle: WORLD BANK 1992, Tabelle 4.5, Durchschnitt 1989/90-1990/91; die ausgewiesenen Zahlen für industriellen Verbrauch, Saatgut und Verluste übertreffen den Nahrungskonsum.

Quelle: ZMP, 1991 (142) und 1992. - USDA (1,2,3) 1992. - MOHR 1992; - ANDERSON 1991; - WORLD BANK

Auf der Verbrauchsseite weisen die zum Teil hohen Werte ebenfalls auf Anpassungsbedarf hin. Der hohe Fleischverbrauch dürfte bei Annäherung an westliche Preisrelationen aufgrund der großenteils sehr niedrigen Einkommen deutlich abnehmen.

Der allgemein hohe Getreideverbrauch ist nur zum geringen Teil mit einem - z.B. im Vergleich zur EG - hohen primären Nahrungsverzehr zu erklären. Vielmehr dürfte die Vergeudung aufgrund sehr niedriger Preise eine große Rolle spielen. Dies gilt insbesondere für Rußland und Bulgarien, während in Ungarn der Industrieverbrauch eine gewisse Bedeutung hatte. Der im Vergleich zur EG höhere Wert in den USA ist durch die Maisverwertung zu Isoglucose zu erklären. Der Gesamtverbrauch von Getreide wird wesentlich durch die verfütterte Menge bestimmt. Hohe Werte deuten auf einen hohen Fleischverbrauch und/oder einen Nettoexportüberschuß bzw. geringes Defizit bei Fleisch und

<sup>3</sup> Aufgrund der relativ homogenen und günstigen Standortbedingungen in Ungarn sollte statt der EG allerdings auch der Getreideertrag in der Bundesrepublik (alt) zum Vergleich herangezogen werden (1991: 6,3 dt/ha).

Eiern und/oder eine wenig effiziente Verwertung hin, wobei der extrem niedrige Wert in der EG eine Folge der hohen Getreidepreise im Vergleich zu Substituten ist. Der hohe Verbrauch in den USA erklärt sich u.a. durch den hohen Fleischverzehr; dies gilt eingeschränkt auch für Ungarn, wichtiger ist hier aber der hohe Nettoexport.<sup>4</sup> Hinweise auf eine schlechte Futtermittelverwertung gibt ein Vergleich zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik (1990), wobei der Verbrauch je Einheit in der Sowjetunion in der Rinder-, Schweine- und Geflügelmast und Milchproduktion auf 238, 190, 168 und 175 vH des Wertes in der Bundesrepublik geschätzt wird (World Bank 1992). Die allgemeinen Verluste (einschließlich Feldverluste) wurden für 1990 u.a. bei Getreide auf 55-60 Mill. t, bei Fleisch und Fleischprodukten auf 1 Mill. t und bei Zucker auf 1 Mill. t geschätzt (OECD, 1991, S. 165). Nimmt man hinzu, daß gerade in Rußland bzw. der früheren Sowjetunion die Ausnutzung des Produktionspotentials vergleichsweise gering ist (Tabelle 1), so wird erkennbar, daß der derzeitige Importüberschuß (Tabelle 2) - unter geeigneten Rahmenbedingungen - schnell abgebaut und in einen Überschuß verwandelt werden könnte. Das Defizit Polens und der Tschechoslowakei dürfte trotz umstellungsbedingt sinkender Produktion aufgrund des zu erwartenden Verbrauchsrückgangs zunächst eher abnehmen.

### 3 Internationale Rahmenbedingungen

Die internationalen Rahmenbedingungen in Form der relevanten Im- und Exportpreise für Agrarprodukte sowie internationale Handelsabkommen haben wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung der nationalen Agrarpolitik und damit auf die Entwicklung des Agrarsektors in den Reformländern. Die internationalen Agrarpreise sind infolge der hohen Agrarprotektion in den meisten Industrie- und Schwellenländern nach unten verzerrt. Auch dürften die Preisrelationen von jenen in einer Freihandelsituation abweichen, da die Protektionsraten zwischen Produkten sehr unterschiedlich sind und die daraus resultierenden Effekte auf Produktion und Konsum sicherlich nur zum Teil durch Mengeneingriffe wie Produktionsquoten in ihrer internationalen Handelswirkung neutralisiert werden. So kann davon ausgegangen werden, daß die internationalen Notierungen für Zucker und Milchprodukte besonders stark gedrückt sind.<sup>5</sup> Die Preise für Getreidesubstitute (Eiweiß- und Stärketränkungsmittel) dürften vor allem durch die Preisverzerrung auf der Verbrauchsebene in der EG weniger nach unten verzerrt sein. Noch wichtiger als Informationen über mögliche aktuelle Preisverzerrungen auf den internationalen Märkten sind für die Konzipierung einer neuen Agrarpolitik in den Reformländern aber Kenntnisse über Stabilität und Entwicklung dieser Rahmenbedingungen. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, daß für die Reformländer der gezielte Subventionswettbewerb zwischen den USA und der EG kaum vorhersehbar und dessen Wirkungen auf einzelnen Märkten nicht kalkulierbar sind. Stabile, d.h. vor allem vorhersehbare Marktbedingungen für die eigene Landwirtschaft sind mit regional gezielten und produktspezifischen Exportaktionen der Industrieländer<sup>6</sup> zumindest dann schwer vereinbar, wenn ein liberales Außenhandelssystem (ohne Abschöpfungen und Men-

---

<sup>4</sup> Selbstversorgungsgrad 1990: Vieh und Fleisch 142 vH; Eier und Geflügel 160 vH. Quelle: ZMP(2) 1991.

<sup>5</sup> Hinweise hierauf liefern die von der OECD jährlich ermittelten Werte für die Subventionsäquivalente in OECD-Ländern auf Produzenten- und Konsumentenebene sowie Modellanalysen, die z.T. auch eine Liberalisierung in Entwicklungsländern einbeziehen. Zu einem Überblick und methodischen Problemen der Modellanalyse vgl. Goldin, KNUDSEN (1990).

<sup>6</sup> Als Beispiele sei hier auf stark subventionierte Butter- oder Rindfleischexporte der EG nach Rußland sowie auf Aktionen im Rahmen des amerikanischen Exportförderprogramms hingewiesen, in das neuerdings auch Schweinefleisch einbezogen wird. Generell problematisch sind dabei auch Aktionen, die als Nahrungsmittelhilfe deklariert werden, deren Marktwirkung aber kaum neutralisiert werden kann.



genbegrenzungen) etabliert würde.

Neben den Bedingungen des "freien" Weltmarktes und den im GATT niedergelegten Regeln<sup>7</sup> haben die kürzlich zwischen Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei und der EG geschlossenen Assoziierungsabkommen besondere Relevanz. Ihre Bedeutung für den Agrarsektor soll hier auch deshalb kurz beleuchtet werden, weil eine spätere Vollmitgliedschaft dieser Länder angestrebt wird und entsprechende Abkommen auch mit Bulgarien und Rumänien vorbereitet werden. Wesentliche Handelswirkungen sind dort zu erwarten, wo deutliche Handelserleichterungen im Bereich der hochgeschützten Marktordnungsprodukte gewährt wurden. Dabei handelt es sich im wesentlichen um Importkontingente, die im Zeitraum von fünf Jahren um bis zu 40 vH erweitert werden sollen und für die die Abschöpfungen stufenweise bis auf 40 vH des Ausgangsniveaus gesenkt werden. Betroffen sind vor allem Fleisch und lebende Tiere, Weichweizen und einige Milchprodukte.<sup>8</sup> Während in einigen Fällen die Importe der EG 1990 schon höher waren als das Anfangskontingent, sind für einige Länder bei bestimmten Produkten deutliche Steigerungen möglich.<sup>9</sup> Eine umfassende Bewertung der Abkommen ist derzeit schwer möglich, da nicht absehbar ist, inwieweit die angesprochenen Kontingente ausgeschöpft werden, und auch schwer zu beurteilen ist, ob als Ergebnis der Importpräferenzen im wesentlichen Handelsschaffung oder - wie bei vielen vergleichbaren Regelungen der EG - lediglich eine Handelsumlenkung erwartet werden kann. Bezieht man die bewilligten Kontingente auf den EG-Außenhandel oder gar auf die EG-Produktion, so nehmen sich die Konzessionen äußerst bescheiden aus. Aus Sicht der begünstigten Länder erscheint das Bild für einzelne Produkte etwas freundlicher, jedoch dürften sich keine grundsätzlich neuen Perspektiven bezüglich zukünftiger Absatzmärkte auf tun. Dies ist unter Umständen eher in jenen Nischen der Fall, die noch nicht von Marktordnungen überzogen sind, wie z.B. bei Pferde- oder Kaninchenfleisch. All dies kann allerdings für die drei betroffenen Länder, insbesondere aber für Ungarn, kaum die verlorengegangenen Märkte in der Sowjetunion ersetzen. Zu vermuten ist auch, daß die aus der Preisdifferenz zwischen EG und Exportland resultierenden ökonomischen Renten, wie in der Regel bisher, den EG-Importeuren zufallen.

#### 4 Optionen für die Agrarpolitik in den Reformländern

Zunächst scheint für alle Länder unbestritten, daß eine grundlegende ordnungspolitische Reform, zu der auch eine neue Eigentumsordnung mit der Privatisierung von bisher staatlichem oder genossenschaftlichem Eigentum gehört, höchste Priorität haben sollte. Entsprechende Schritte sind überall eingeleitet, die Voraussetzungen sind jedoch in den einzelnen Ländern - insbesondere im Hinblick auf die Privatisierung des Bodens - sehr unterschiedlich. Während in Rußland diesbezüglich die Stunde Null schlägt, befindet sich in Polen der überwiegende Teil in kleinbäuerlichem Privatbesitz; die Privatisierung der Staatsgüter ist vorgesehen, hat aber noch nicht begonnen. In den übrigen Ländern ist die Privatisierung des Bodens mit Entschädigungs- und Rückgaberegulungen für Alteigentümer

---

<sup>7</sup> Von den hier behandelten Ländern sind bisher nur Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei Mitglied des GATT, Bulgarien hat um Aufnahme nachgesucht.

<sup>8</sup> Zu Einheiten der Abkommen und einer allgemeinen Bewertung vgl. LANGHAMMER (1992).

<sup>9</sup> Kontingent schon übertroffen: Polen bei Milchprodukten und lebenden Schafen und Ziegen; Ungarn bei Schafen und Ziegen; Tschechoslowakei bei Butter, Hühnern, Eiern und Rindfleisch. Unausgeschöpft ist der Rahmen u.a. in Ungarn bei Rindfleisch, Schweinefleisch und Käse; in Polen bei Rind- und Schweinefleisch und Hühnern; in der Tschechoslowakei bei Schaf- und Ziegenfleisch und Hühnerteilen.

verwoben. Den Alteigentümern am weitesten entgegen kommen die Gesetze in der Tschechoslowakei, wo die zunächst festgelegte Obergrenze von 150 ha LN bei der Restitution nach der Novellierung des ersten Gesetzes vom 18. Februar 1992 praktisch fallengelassen wurde (Lukas, 1992, S. 446 f.). Ein Gesetz zur Transformation der ehemaligen LPGen ist noch nicht rechtskräftig. In Ungarn soll die Privatisierung des Bodens über Versteigerungen bewerkstelligt werden, wobei die Alteigentümer, die degressiv in Form von Wertpapieren entschädigt wurden, erwerbsberechtigt sind (Lukas, 1992, S. 130). In Bulgarien ist eine Restitution von bis zu 30 ha an Alteigentümer vorgesehen, wobei für 10 Jahre weder eine Verpachtung noch ein Verkauf möglich sein soll. In Rußland ist privater Bodenbesitz bislang nicht erlaubt. Die seit 1990 gegründeten "bäuerlichen" Privatbetriebe basieren auf Nutzungsrechten, die vererblich sind.<sup>10</sup>

Unterstellt man als Ziel der Reformbemühungen eine schnelle Effizienzsteigerung im Agrarbereich, so scheint die Schaffung von Leistungsanreizen zur Weckung des Eigeninteresses vorrangig. Hierzu bedarf es geeigneter Unternehmensformen. Angesichts der vorherrschenden (über-)großen Unternehmen sollten schnell gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Umgründung erzwingen und die Aufteilung in kleinere Betriebe ermöglichen. Diese Maßnahme sollte parallel in den vor- und nachgelagerten Bereichen durchgeführt werden und insbesondere das staatliche Handelsmonopol einschließen. Aufgrund der sehr unterschiedlichen historischen Verhältnisse und dem weit auseinanderklaffenden Erfahrungsschatz, z.B. zwischen Ungarn und Rußland, bezüglich marktwirtschaftlicher Wirtschaftsprinzipien gibt es keine Patentrezepte. Die Privatisierungsansätze in Bulgarien und auch in Rußland lassen allerdings die Befürchtung aufkommen, daß von einem Extrem, dem Großbetrieb, in das andere Extrem, den bäuerlichen Kleinbetrieb, verfallen wird, wobei als Motiv sicherlich die derzeit vergleichsweise hohe Produktivität der Hauswirtschaften herangezogen wird. Diese war einerseits den funktionierenden Leistungsanreizen, die wenig mit der Betriebsgröße zu tun haben, und andererseits wohl dem Einsatz von Ressourcen zu verdanken, die den Großbetrieben unentgeltlich entzogen wurden. In jedem Fall muß bedacht werden, daß eine rasche, durch staatliche Anreize geförderte, Umstrukturierung in Richtung kleiner Betriebseinheiten dazu führt, daß ein großer Teil des Kapitalstocks in Form von Großmaschinen und Gebäuden unnötig schnell abgeschrieben wird. Zwar kann aufgrund der zu erwartenden extremen Preisrelationen zwischen billiger Arbeit und teurem Kapital schwer vorausgesagt werden, welche Produktionstechniken und Betriebsgrößen in der Zukunft angemessen sind, jedoch scheint es trotz dieses Preisverhältnisses aufgrund der vorhandenen Großbetriebsstrukturen, der reichlichen Bodenausstattung und der zu erwartenden geringen Protektion wenig plausibel, daß die Entwicklung zurück zur Sense und zum Handmelken führt. So dürften sich in Rußland bei staatlicher Enthaltbarkeit bezüglich strukturpolitischer Vorgaben eher Produktionsformen und Betriebsgrößen durchsetzen, die mit jenen in Süd- und Nordamerika oder Australien vergleichbar sind, wobei der anderen Preisrelation von Arbeit zu Kapital durch in Teilbereichen arbeitsintensivere Techniken Rechnung getragen wird. In den europäischen Reformländern ist diesbezüglich eine mittlere Position denkbar. Die zumindest partielle Öffnung des Agrarsektors für westliche Direktinvestitionen, sei es durch die Restitutionspolitik, wie sie sich in der Tschechoslowakei abzeichnet, oder durch eine generellere Öffnung, wie in Ungarn, dürfte in Verbindung mit der knapperen Bodenausstattung eine höhere Kapitalintensität in der Produktionstechnik als in Rußland zur Folge haben.

---

<sup>10</sup> Nach neuesten Schätzungen sollen seit 1990 etwa 130 000 Betriebe gegründet worden sein, die allerdings durchweg eine geringe Flächenausstattung haben (vgl. E. WÄDEKIN, *Agra-Europe*, Nr. 32/92 (10.08.92), S. 32 Länderberichte).

Über die Privatisierung und Umstrukturierung hinaus geht es in den Reformländern darum, eine Agrarpolitik zu konzipieren, die den inneren und äußeren Rahmenbedingungen Rechnung trägt. Im ersten Schritt ist deshalb zu fragen, ob es Gründe gibt, von einer völlig liberalen Agrarpolitik<sup>11</sup> abzuweichen. Dabei wird zunächst zweierlei unterstellt: (1) Insgesamt wird eine liberale Wirtschaftspolitik betrieben; Eingriffe, die z.B. eine Anpassung an die Protektion anderer Sektoren bewerkstelligen, sind nicht erforderlich. (2) Das Produktionspotential für Nahrungsmittel ist so groß, daß unter liberalen Bedingungen (nach der Umstrukturierung) keine größeren Versorgungsdefizite zu erwarten sind, die zu decken aufgrund von Devisenmangel Probleme bereiten und Hungersnöte zur Folge haben könnten. Beide Annahmen können für die hier untersuchten Länder als weitgehend zutreffend betrachtet werden.<sup>12</sup> Hinzu kommt, daß die mit dem Systemwechsel unvermeidlich verbundenen Konsequenzen, wie vor allen Dingen eine hohe Arbeitslosigkeit bei häufig fehlendem sozialen Netz in ländlichen Regionen vergleichsweise leicht verkraftbar erscheinen, da hier die Befriedigung der Grundbedürfnisse (Nahrung, Wohnen) weitgehend zu sichern ist. Weiterhin gilt, daß im Agrarsektor, anders als in vielen Bereichen der Industrie, insbesondere der Rüstungsproduktion, die Produktpalette nur graduell angepaßt werden muß, somit der Kapitalstock weitgehend weiter verwendbar ist und der ohnehin wichtigste Produktionsfaktor, der Boden, keiner Abschreibung unterliegt.

In der Realität hat man tatsächlich schnell mit der Liberalisierung der Märkte begonnen. Die im Nahrungsmittelbereich verbreiteten Verbrauchersubventionen wurden zügig abgebaut, die Grenzen geöffnet und die Preise weitgehend freigegeben. In Rußland, wo für die Betriebe noch ein, wenn auch deutlich reduzierter, Ablieferungszwang zu staatlich fixierten Preisen besteht, werden diese von den Marktpreisen deutlich übertroffen mit der Folge, daß insbesondere die verbrauchsfernen Betriebe, für die eine Direktvermarktung kaum durchführbar ist, ihre Produkte (im wesentlichen Grundnahrungsmittel) zurückhalten. Die staatlichen Verkaufsstellen in den Städten sind folglich meistens leer. Die damit verbundenen Probleme mit der Nahrungsmittelversorgung in Ballungsgebieten scheinen aber weniger eine Folge des zu schnellen Systemwechsels als vielmehr der Verzögerung in der Privatisierung der Handels- und der Verarbeitungsindustrie zu sein. Die in diesem Bereich, wie auch in den Produktionsbetrieben entstehenden gewaltigen Verluste an Nahrungsmitteln bilden bemerkenswerte Angebotsreserven, die gerade durch zügige und konsequente Privatisierungsschritte schnell mobilisiert werden könnten.

In den übrigen Reformländern hat sich inzwischen z.T. massiver Widerstand in der Landwirtschaft formiert, deren Ursache Rentabilitätsprobleme der Betriebe sind. Die Ursache ist einerseits in dem nach wie vor überhöhten Arbeitskräftebesatz und andererseits in Produktionstechniken zu sehen, die noch unzureichend an die völlig veränderten Produkt-Faktor-Betriebsmittelpreisrelationen angepaßt sind. Dies gilt sowohl für die in den meisten Ländern noch nicht privatisierten Großbetriebe, als auch für die kleinbäuerlichen Betriebe in Polen. Insbesondere in Ungarn und in der Tschechoslowakei dürften die - annähernd - Weltmarktpreise, neben einem verminderten Arbeitseinsatz, auch einen deutlich geringeren Betriebsmitteleinsatz, mit der Folge sinkender Erträge, bringen. Der sich gegen die liberale Agrarpolitik regende Widerstand unter den Betroffenen hat erste Erfolge, z.B. in Polen,

---

<sup>11</sup> Darunter ist im wesentlichen zu verstehen: offene Grenzen und keine inländischen Interventionen, die Allokationswirkungen haben.

<sup>12</sup> Allerdings gelten in Rußland - bei unbelasteten Importen - derzeit Exportsteuern für agrarische und andere Rohprodukte (SCHRADER/LAASER, 1992, S. 46). Inwieweit dies zu einer negativen Protektion der Urproduktion führt, ist schwer zu beurteilen.

gebracht, wo Einfuhrzölle von durchschnittlich 20 vH gelten (LUKAS, 1992, S. 127). Generell und stark vereinfacht werden die folgenden Argumente für die Einführung von Schutzmaßnahmen geltend gemacht, wobei hier auf die allgemeinen mit den Strukturbrüchen verbundenen Probleme nicht eingegangen wird (vgl. u.a. LUKAS, 1992, S. 443).

- Die Weltmarktpreise sind durch den Agrarschutz in Industrieländern nach unten verzerrt, so daß die Reformländer gleichfalls einen Schutz benötigen, um konkurrenzfähig zu sein.
- Starke Weltmarktpreisschwankungen verlangen nach Stabilisierungsmaßnahmen im Inland.

Diese Argumente sind aus der Debatte um die Agrarpolitik hinlänglich bekannt.<sup>13</sup> Sieht man davon ab, daß bezüglich des zweiten Arguments staatsferne, sich selbsttragende Stabilisierungsschemata denkbar sind, kann in den angeführten Gründen dann kein Argument - im Sinne einer Wohlfahrtssteigerung - für Interventionen gesehen werden, wenn im wesentlichen ein Fortbestehen der derzeitigen Weltmarktbedingungen zu erwarten ist und sich auch in bilateralen Beziehungen zu anderen Ländern keine Änderungen abzeichnen. Wäre z.B. durch eine Einigung in den GATT-Verhandlungen ein kräftiger Anstieg der Weltmarktpreise zu erwarten, so könnte ein diese Preisveränderung vorwegnehmender, degressiver Außenschutz eine momentane "Überanpassung" vermeiden. Nach dem derzeitigen Stand der Verhandlungen und unter Einbeziehung der schon beschlossenen Reformmaßnahmen in der EG ist allerdings nach vorliegenden Modellrechnungen auch bei einem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen mit keinem gravierenden Anstieg der Weltmarktpreise zu rechnen. Schwer zu beantworten ist die Frage, welche Konsequenzen sich für die betroffenen Länder aus den Assoziationsverträgen mit der EG und einer eventuellen späteren Vollmitgliedschaft für die eigene Agrarpolitik ergeben. Auch nach dem vollen Wirksamwerden der jüngsten EG-Agrarreform ist das Schutzniveau für den Sektor sehr hoch, auch wenn ein Teil des Preisschutzes durch direkte, permanente Flächenzahlungen ersetzt wird. Hieraus könnte für die fraglichen Länder wiederum die Überlegung resultieren, in Erwartung der Vollmitgliedschaft einen der EG vergleichbaren Außenschutz einzurichten und insbesondere den Faktoreinsatz (Boden und Arbeit), der später als Grundlage von Transferzahlungen dienen könnte, auf einem hohen Niveau zu halten. Entsprechende Überlegungen gelten für einige Produkte bezüglich einer späteren Quotenzuteilung. Zieht man allerdings in Betracht, welche Konsequenzen eine einfache Übertragung der derzeitigen EG-Agrarpolitik auf die schon assoziierten Reformländer und die weiteren Anwärter (alle Reformländer außer Rußland und den asiatischen ehemaligen Sowjetrepubliken) bezüglich des Agrarsektors und des Finanzsystems hätte, so kann diese Variante einer antizipierenden Agrarpolitik wohl als wenig zukunftsfruchtig eingestuft werden. Daraus folgt, daß für die hier behandelten Reformländer eine liberale Agrarpolitik, die die inneren Reformen vorantreibt und sich im übrigen den Weltmarktgegebenheiten anpaßt, gesamtwirtschaftlich die beste Alternative bleibt. Dies schließt selbstverständlich ein, daß diese Länder dann in entsprechenden internationalen oder nationalen Verhandlungen den Club jener Länder verstärken, die auf eine generelle Liberalisierung der Agrarpolitik dringen.

---

<sup>13</sup> Auch der Hinweis auf die allgemein unterstellten komparativen Vorteile der Agrarproduktion in diesen Ländern (ANDERSON 1991) kann nur Hinweise auf die relative Entwicklung des Sektors unter liberalen Weltwirtschaftsbedingungen geben, nicht aber als Argument für Interventionen dienen.

## Literaturverzeichnis

ANDERSON, Kym, Will Eastern Europe And Soviet Republics Become Major Agricultural Exporters? Paper presented at a Conference on Mechanisms to Improve Agricultural Trade Performance Under the GATT. Kiel, 28.-29. Oktober 1991.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (BML), Landwirtschaft in Osteuropa. Agra-Europe Nr. 25/92, 15.06.92, Dokumentation.

COCHRANE, Nancy J., Mark R. LUNDELL, Agricultural Privatization and Land Reform in Central Europe. In: United States Department of Agriculture (USDA), World Agriculture No. 62 (April 1991), S. 24-34.

DESAI, Padma, Reforming the Soviet Grain Economy: Performance, Problems and Solutions. American Economic Review, Vol. 82, No. 3 (May 1992), S. 49-54.

GOLDIN, Jan, Odin KNUDSEN (Hrsg.), Agricultural Trade Liberalization. Paris 1990.

LANGHAMMER, Rolf, Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend? Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 182. Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1992.

DERS., Salient Features Of Trade Among Former Soviet Union Republics. Kiel Working Paper No. 496. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Oktober 1991.

LUKAS, Zdenek, Die Landwirtschaft in den Oststaaten 1991. Tschechoslowakische Landwirtschaft am Scheideweg. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche. Reprint-Serie No. 141, Wien, August 1992.

MOHR, Elske, Umstrukturierung in der GUS-Landwirtschaft. Agra-Europe Nr. 26/92 (22.06.92), Dokumentation.

OECD, The Soviet Agro-Food System And Agricultural Trade. Prospects for Reform. Paris 1991.

SCHRADER, Jörg-Volker, Perspektiven Osteuropas im internationalen Getreidehandel. In: SCHMITT, G., Stefan TANGERMANN (Hrsg.), Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft. Schriftenreihe der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Münster-Hiltrup 1992 (im Druck).

SCHRADER, Klaus, Claus-Friedrich LAASER, Kompromisse statt Marktwirtschaft - Reformdefizite in der Russischen Föderation, der Ukraine, Weißrußland und den baltischen Staaten. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 186/187. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, Juni 1992.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA) (1), Agricultural Outlook, lfd. Jgg.

DASS. (2), World Agriculture, (Special Reprint) Agriculture in the New Central Europe. February 1992.

DASS. (3), Foreign Agriculture Circular, Grains, lfd. Jgg.

WÄDEKIN, Karl-Eugen, Agrarian reforms in Eastern Europe: introduction, food policy, Vol. 16, No. 3 (June 1991), S. 182-186.

WEBER, Adolf, Assessing Food Production Potentials in the Final State of Stationary Population. An Explorative Study. "forum", No. 17, Kiel 1988.

WORLD BANK, Review of Food Policy Options And Agricultural Sector Reforms. Joint Report To The Russian Federation And Members Of The Commonwealth Of Independent States. March 20, 1992.

ZENTRALE MARKT- UND PREISBERICHTSTELLE (ZMP), Agrarmärkte in Zahlen. Europäische Gemeinschaft '92. Bonn 1992.

DIES., (1), Agrarmärkte in Zahlen, Osteuropa 1991: Pflanzliche Produkte. Bonn 1991.

DIES., (2), Agrarmärkte in Zahlen, Osteuropa 1991: Tierproduktion. Bonn 1991.