



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.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

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



Wädekin, K.-E.: Zur Problematik der Agrarreform und -strategien in Osteuropa. 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.503-507.

ZUR PROBLEMATIK DER AGRARREFORMEN UND -STRATEGIEN IN OSTEUROPA

(Korreferat in Arbeitsgruppe C.5 zu D. Dräger und J.-V. Schrader)

von

Karl-Eugen WÄDEKIN*

Unter der vorgegebenen Beschränkung der Redezeit bzw. Seitenzahl kann der Korreferent nur wenige Betrachtungen darlegen und muß auf manches verzichten, was zum Thema noch zu sagen wäre. Das fällt ihm dadurch leichter, daß er in den zu kommentierenden zwei Referaten wertvolle Beiträge zum Verstehen der Entwicklungen sieht, die in den Agrarbereichen Osteuropas (das nach deutschem Sprachgebrauch die ehemalige UdSSR zumindest in ihrem europäischen Teil mit einschließt) vor sich gehen. D. DRÄGER zieht auf seinen letzten Seiten ein Fazit in großen Linien, dem im Positiven wie im Negativen kaum etwas hinzuzufügen, allenfalls das von ihm genannte "Defizit der demokratischen Mitwirkung der Landbevölkerung" stärker herauszustellen wäre. Wie immer sitzt allerdings der Teufel im Detail. So ist zum Beispiel beim Anteilseigentum an den bisherigen sozialistischen Betrieben die Frage aufzuwerfen, worin es bestehen soll, wenn diese - wie es nach westlicher Betriebsrechnung nicht selten der Fall ist - faktisch bankrott sind und auch wenig Aussicht haben, in absehbarer Zeit eine Rendite zu erbringen. Da kommt selbst bei Übernahme der bisherigen Schulden durch den Staat real nur der Boden in natura oder dessen schwer zu bestimmender Wert als Anteil in Betracht.

Es steht nicht in Widerspruch zu dem in den beiden Referaten Gesagten, bedarf aber allgemein immer wieder der Betonung, daß Agrarreform in Osteuropa nicht auf die Schaffung von bäuerlichen Familienbetrieben verkürzt werden und daß sie sich auch nicht auf die Alternative Groß- gegen Kleinbetrieb (wie immer definiert) konzentrieren darf. Ich habe schon im vergangenen Jahr vor diesem Gremium darauf hingewiesen, daß in dieser Hinsicht die geographischen, demographischen, kulturellen Gegebenheiten eines Landes zu berücksichtigen sind, vor allem aber sein allgemeiner ökonomischer Entwicklungsstand. Als zu erhoffendes Ergebnis erscheint mir das, was D. DRÄGER wohl mit der "Mehrsektorenwirtschaft" meint, nämlich eine nach Produktionsstandorten varierende Mischstruktur der osteuropäischen Landwirtschaften, in welcher der sich entfaltende Prozeß eines freien Wettbewerbs verschiedener Betriebsarten darüber entscheidet, welchen Anteil diese haben werden. Dabei ist freilich zu betonen, daß es nicht genügt, wenn die Existenz- und Wettbewerbsbedingungen rechtlich gleich sind. Janos Kornai (*The Road to a Free Economy*, New York/London 1990, S. 47) hat mit Recht darauf hingewiesen, daß angesichts der gegenwärtigen Ausgangslage das Schlagwort von der "equal opportunity" für Privat- und Staatssektor irreführt, weil in der ökonomischen und sozialpolitischen Realität die Chancen der beiden keineswegs gleich sind.

Doch selbst bei gleichen Chancen kann ein umfangreicher und ökonomisch lebensfähiger bäuerlicher Privatsektor nur im Laufe längerer Zeit entstehen. Bis zum Ende unseres

* Prof. Dr. K. E. Wädekin, Bahnhofstr. 29/b, W-7245 Starzach 1

Jahrhunderts sind für die Lebensmittelversorgung der osteuropäischen Länder, aus- genommen Polen und das ehemalige Jugoslawien, die kollektiven und staatlichen Erzeugerbetriebe unentbehrlich, wenn auch in zu wandelnder Form. Notwendig ist ihre Reform, wahrscheinlich Verkleinerung, nicht ihre schnelle Abschaffung. Wie sie vor sich gehen und wohin sie führen soll, ist eine Frage, die mehr Beachtung in concreto verdient, als ihr in den beiden Referaten zuteil wird. In einem Korreferat kann auf sie nur verwiesen, eine ausführlichere Behandlung nicht unternommen werden. In diesen Zusammenhang gehört auch das noch keineswegs gelöste Problem der vor- und nachgelagerten Monopol- oder Oligopol-, Monopson- oder Oligopsonunternehmen, selbst wenn diese formal privatisiert sind, solange sie sich nach wie vor in den Händen der alten Nomenklatura mit ihrem Beziehungsgeschlecht befinden. Und ebenfalls hierhin gehört, besonders in der ehemaligen UdSSR, aber wohl auch in Rumänien und Bulgarien, die Frage der realen Machtstrukturen in der öffentlichen Verwaltung auf dem Lande.

Für die ehemalige Sowjetunion ist die Gefahr unverkennbar, daß die formal eigenständigen neuen Bauern ökonomisch und administrativ so abhängig sind, daß man von deren privatem Unternehmertum nicht wird sprechen können. Bezeichnenderweise nennt man sie dort "eigenständig" (samostojatel'no), aber nicht "unabhängig" (nezavisimo). In einem Referat in Paris bei der Societe Francaise d'Economie Rurale habe ich auf diese Gefahr unter Vergleich mit den spätromischen "coloni" hingewiesen, und erst danach fand ich in einer russischen Publikation (E. V. Serova: Sel'skochozajstvennaja kooperacija v SSSR, Moskau 1991, S. 134) den gleichen Gedanken: "Wenn diese Tendenz auf weitere Sicht bestehen bleibt, so darf man von einer realen Alternative zur staatlichen Landwirtschaft in Gestalt der Farmer <gemeint sind private Familienbetriebe> nicht sprechen, denn diese werden sich in eine Abart von Staatsbauern <gosudarstvennye krest'jane> verwandeln." (Die Autorin hatte wohl nicht die "Staatsbauern" der Zarenzeit im Sinn, die im Vergleich zu den Leibeigenen relativ frei waren.) Mehr noch, die Abhängigkeit droht verstärkt zu werden dadurch, daß die Kolchose und Sowchose oder deren großbetriebliche Nachfolger weitgehend ein faktisches Monopol bzw. Monopson der Vermittlung im Bezugs- und Absatzbereich haben und, nach jüngsten offiziellen und anderen Verlautbarungen, in Form von "Hilfe" für die Einzelbauern auch haben sollen (s. hierzu die Zusammenstellung von Auszügen aus jüngsten russischen Quellen in: Osteuropa, Heft 10/1992, S. A553-A565).

In den Beziehungen zu ihrem ökonomisch-sozialen Umfeld haben neue kleine bis mittelgroße Einzelbauern unseres Erachtens wenig Aussicht auf eine andere Entwicklung, wenn sie nicht eine starke Organisation eigener Genossenschaften des vor- und des nachgelagerten Bereichs aufzubauen vermögen. Davon sind bisher nur schwache Ansätze zu sehen. In solchem Zusammenhang scheint der Hinweis angebracht, daß der Begriff "Kooperativ" heute in Osteuropa weithin (abgesehen vielleicht von Polen und der bisherigen Tschechoslowakei) lediglich im Sinne einer Zusammenfassung zwecks Großproduktion gebraucht wird. Das meint nicht dasselbe wie deutsch "Genossenschaft", die nicht nur dies sein will. Man findet nicht den Gedanken ausgesprochen, daß die Genossenschaften außer der gemeinsamen Tätigkeit in Produktion, Absatz, Bezug usw. auch dem Schutz des Einzelbauern vor übermächtigen Partnern in Handel und Industrie dienen sollen. Auch mit den Kooperationsformen, wie ein Robert Owen oder Charles Fourier sie zu verwirklichen suchten und wie der Marxismus sie als fröhsozialistisch röhmt, deckt unser Genossenschaftsbegriff sich nicht ganz. Im Gespräch mit osteuropäischen Agrarreformern sollte man im Hinblick auf den entstehenden einzelbäuerlichen Sektor darauf hinweisen. Es wäre dabei auch nützlich, die Unterscheidung zwischen Förderungs- und Produktivgenossenschaft zu betonen. Wenn nämlich Russen von den zu schaffenden neuen, nicht mit Kolchosen identischen "landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften" sprechen, meinen sie oft beides

mit dem gleichen Wort. Erwähnung als Nachklang der Kolchoskonzeption verdient, daß im Entwurf eines neuen russischen Gesetzes über landwirtschaftliche Genossenschaften eine Arbeitspflicht der Mitglieder in der Genossenschaft und deren Pflicht, ihnen Arbeit zu geben, vorgesehen ist.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist eine betontere Unterscheidung zwischen "Besitz" und "Eigentum". Sie wird im Schrifttum oft vernachlässigt, ist aber in der neueren russischen Gesetzgebung und auch in Polen und Bulgarien, vermutlich auch in der bisherigen Tschechoslowakei und in Ungarn und Rumänien wichtig. (Im englischen-amerikanischen Recht, das nicht auf dem römischen Recht und dem Code Napoleon fußt, besteht sie so nicht, doch setzt sich im jüngsten amerikanischen Sprachgebrauch der Osteuropakunde allmählich "full ownership" für Eigentum durch.) Eine den Juristen wohl nicht voll befriedigende, aber für den russischen Fall gut brauchbare Definition gibt A. Pouliquen (in: L'URSS au TOURNANT, ed. JACQUES SAPIR, Paris 1990, S. 101: "Der 'Besitz' enthält alle Rechte des Eigentums, ausgenommen Kauf, Verkauf, Schenkung (abgesehen von Vererbung, Teilung und hypothekarische Belastung.") (S. auch P. PORRU in: Land reform and the problems of land legislation, FAO Rome 1992, S. 171-189.) Korrigierend zum Referat von J.-V. Schrader sei hier vermerkt, daß in Rußland seit 1989 nicht nur privater Bodenbesitz erlaubt ist, sondern auch Bodeneigentum 1991 per Gesetz (mit Einschränkungen) für zulässig erklärt worden, allerdings per Verfassung nach wie vor verboten ist.

Was die Wiederherstellung der vorkommunistischen Eigentumsrechte betrifft, so bezieht sie sich nicht nur, wie auch in der ehemaligen DDR, auf ein Stichjahr nach 1945 (D. DRÄGER), sondern ist in der Regel auch mit Vorbehalten bezüglich der Nationalität oder zumindest des heutigen Wohnorts der ehemaligen Eigentümer verknüpft. Besonders in den heutigen baltischen Republiken besteht eine Neigung, das Land und Vermögen der Kollektiv- und Staatsgüter nur unter die heutigen in ihnen Arbeitenden sowie unter die ehemaligen, die in ihnen als Ruheständler wohnenden, zu verteilen.

J.-V. SCHRADER will wünschenswerte Strategien künftiger osteuropäischer Agrarpolitik aufzeigen, die generell und theoretisch ihre Berechtigung haben mögen, aber soweit er sich dabei auf Kennzahlen jüngster Jahre stützt, leidet seine Argumentation darunter, daß er diese unzulänglich präsentiert und interpretiert.

Bedenklich sind in SCHRADERS Tabelle 1 die Anteile der Landwirtschaft am Nationaleinkommen und deren Vergleich mit der Agrarquote der Erwerbstätigkeit. Die Zahlen des Nationaleinkommens, obwohl aus Sekundärquellen entnommen, sind nahezu identisch mit der Statistik des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe für das Jahr 1988. (Warum sie allein für Ungarn abweichen, ist nicht ersichtlich.) Auch beziehen sie sich, anders als die ebenfalls herangezogenen Zahlen für die EG und USA, auf das materielle Nettoprodukt, lassen also den tertiären Sektor außer Betracht. Die aus zweiter Hand zitierte Agrarquote der Erwerbstätigkeit dagegen stammt originär aus dem FAO Production Yearbook und bezieht den tertiären Sektor mit ein. Zudem ist die Agrarquote der FAO die der "economically active population", was in Ländern mit zumindest formaler Vollbeschäftigung in den angeführten Jahren ein fragwürdiger Maßstab ist. Schlußfolgerungen aus dem Vergleich der beiden Zahlenreihen können nicht überzeugen, zumal die Preise, nach denen der Beitrag zum Nationaleinkommen in Rechnung gestellt ist, auf der Input- wie der Outputseite zugunsten der Landwirtschaft verzerrt sind (s. unten).

Der Korreferent kann in diesen Dingen die Rolle des Beckmessers nicht vermeiden, weil solche Details die Interpretation und schlußfolgernde Gedankenführung des Referenten stark

beeinträchtigen. Nimmt man andere Quellen, so ergeben sich andere Schlußfolgerungen, die in sich allerdings auch ihre Haken haben.

In Tabelle 2 steht unter "Gesamtverbrauch" von Getreide in der UdSSR offensichtlich die Gesamterzeugung (zuzüglich Importe), und für die ganze Rubrik nimmt es wunder, daß außer der ungewöhnlich hoch angesetzten Verfütterung alles dem Verbrauch zugerechnet wird, also offenbar auch die Verluste. Damit wird zwar das dornige Kapitel der sowohl nach Definition wie nach Ausmaß und Land sehr verschieden geschätzten "Verluste" umgangen, aber auch Klarheit über den wirklichen Verbrauch eingebüßt. (Betreffs Rußland hat der Korreferent sich damit in einem im Novemberheft von "Osteuropa" erscheinenden Aufsatz ausführlich befaßt.)

Von "Effizienz" zu sprechen, ohne sie näher zu definieren, ist eine mißliche Sache. Meist werden dabei, so auch von J.-V. SCHRADER, im Grunde nur die natural gemessene Bodenproduktivität und die, wie das Nationaleinkommen in verzerrten Preisen berechnete Arbeitsproduktivität ins Auge gefaßt, die Kapitalproduktivität außer Betracht gelassen. Deren Messung ist bei den in osteuropäischen Statistiken bisher angewendeten Methoden und Preisen auch gar nicht möglich, aber auch Angaben über Arbeitsproduktivität sind angesichts der Preise, nach denen ihr aggregierter Ertrag gemessen wird, äußerst fragwürdig.

Daß die Bodenproduktivität besonders in Rußland zu niedrig sei, ist zwar richtig, bedarf aber des relativierenden Hinweises auf die riesigen Flächen extremen Trockenfeldbaus. D. GALE JOHNSON und K. BROOKS (*Prospects for Soviet Agriculture in the 1980s*, Bloomington, IN, 1983) haben das seinerzeit herausgearbeitet. Der Vergleich des Beitrags der Hauswirtschaften zum Brutto-Agrarprodukt mit ihrem Anteil an der Ackerfläche ist in der einschlägigen Literatur schon oft als unsinnig gezeigt, aber hier wiederholt worden.

Ein zentrales Erfordernis der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) landwirtschaftlicher Primärproduktion in Osteuropa ist Kostensenkung. In Polen freilich hat Strukturreform als Voraussetzung den Vorrang, in Ungarn und der bisherigen Tschechoslowakei wird sie über Preisdruck und Standortallokation bei stark verringerten Subventionen angestrebt, in Bulgarien durch eine leider schlecht koordinierte Preisfreigabe, wie D. DRÄGER sie schildert und wie sie auch anderwärts zu verzeichnen ist. In Rußland aber ist sie faktisch kein Thema und in Rumänien für den nach wie vor bedeutenden Staatsgütersektor auch nicht. Stattdessen wird im heutigen russischen Schrifttum unablässig gegen "nicht-äquivalenten Austausch" zu ungünstigen der Landwirtschaft polemisiert. Gemeint ist dabei die Forderung nach dem "gerechten Preis". So weit dabei von "Preisschere" die Rede ist, trifft nur zu, daß sie sich zu schnell geöffnet hat; doch im übrigen bewirkt sie eher eine Korrektur verzerrter Preisstrukturen.

Dabei ist es eine Legende, die durch stete Wiederholung nicht wahrer, aber von westlichen Autoren zu oft geglaubt wird, daß die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise niedrig, die Kosten ihrer industriell hergestellten Betriebsmittel hoch seien. Man geht natürlich fehl, wenn man Vergleiche in Dollar oder anderen Währungsrechnungen vornimmt und die Preisstrukturen außer acht läßt. Für den russischen Fall sei ein Beispiel aus allerjüngster Zeit angeführt: Für eine Tonne Roggen erhält im Herbst 1992 der Erzeuger vom Staat 8000 Rubel, für einen Mähdrescher "Don" (unklar, ob der neueste, der Don-1500, oder ein anderer) bezahlt er den weitgehend, aber nicht ganz freien Preis von 1,5 Mill. Rbl., abzüglich 40 % Rabatt, also 900 000 Rbl. (A. Sidorov in: *Sel'skaja zizn'*, 28. 8. 1992, S. 1). Er muß also 112,5 t Roggen verkaufen, um einen Mähdrescher bezahlen zu können. Ein

deutscher Bauer muß für einen recht großen Mähdrescher den Gegenwert von zwischen 800 und 1000 Tonnen Roggen verkaufen (ein US-amerikanischer noch mehr, auch wenn man dort den Weizenpreis zugrundelegt). Selbst wenn man für den Preis des russischen "Don"-Mähdreschers auf dem ganz freien Markt 3 Mill. Rubel annimmt, ist das nur der Gegenwert von 375 t Roggen. Vor 1990 waren die Preisrelationen eher noch günstiger für den landwirtschaftlichen Erzeuger in Rußland. Für Mineraldünger sind die Relationen nicht so kraß, und für das Bauwesen ist wenig bekannt.

Überlagert werden solche Betrachtungen heute von der Wirkung der rasanten Inflation. Sie kommt zum bekannten Problem des längeren, in der Regel durch Kredite und Zinszahlung zu überbrückenden Produktionszyklus der Landwirtschaft hinzu. Wegen der Inflation verlangen die staatlichen Maschinenhersteller meist Sofort- oder Vorausbezahlung, der landwirtschaftliche Erzeuger aber erhält, ausgenommen jetzt bei Getreide (wurde mir jüngst in Moskau gesagt), seine Erlöse von der staatlichen Aufkaufagentur oder vom halbstaatlichen Handel mit großer Verzögerung, also wenn solche Erlöse größtenteils schon entwertet sind. Auch die 1990 versprochenen Bezahlungen in harten Devisen oder Knaptheitswaren für Ablieferung von Mehrproduktion sind größtenteils bei den Agrarbetrieben bis heute nicht angekommen, wurden zwar bereitgestellt, aber verschwanden in dunklen Kanälen, zum Teil fast offiziell in der öffentlichen Verwaltung (N. Nikulina, in: *Sel'skaja zizn'*, 1. 9. 1992, S. 2).

Zum Schluß ein Wort über die von J.-V. SCHRADER als anzustrebend bezeichnete Strategie eines völligen Verzichts auf Agrarsubventionen und Interventionen in Osteuropa. Sie mag logisch und theoretisch empfehlenswert sein, wenn auch nur auf lange Sicht, ist aber für den Rest unseres Jahrhunderts keine reale Möglichkeit. Sollten Länder wie Rumänien, Polen, Rußland, die Ukraine und Kasachstan ihr gewiß vorhandenes Potential vermehrter und billiger Agrar-Primärproduktion wirklich einmal voll zu nutzen vermögen, so würden sie notwendigerweise zu Großexporteuren. Es gehört viel Optimismus zu der Annahme, daß ihnen dann der Marktzugang zu den Verbraucherländern des Westens nicht durch verstärkte Handelsbarrieren gesperrt würde. Die Ungarn, die ihr Potential bereits in beachtlichem Grade nutzen, wissen davon ein Lied zu singen. Es geht ja auch nicht nur um Exporte in Protektionsländer, sondern außerdem darum, daß auch auf Drittmarkten deren subventionierte Exporte eine übermächtige Konkurrenz darstellen. Was aber die Binnenmärkte in Osteuropa betrifft, so würden die einheimischen Erzeuger ohne Schutz durch Handelsbarrieren oder/und Subventionen auch bei guter Nutzung ihrer Standortvorteile der Konkurrenz mit den westlichen Agrarprodukten angesichts deren hoher Subventionierung nicht standhalten können.

Daß ökonomische Lehre und faktische Agrar-Handelspolitik zwei Dinge sind, ist spätestens seit Caprivi bekannt. Die Aussichten, daß sich daran in Zukunft viel ändern wird, sind gering.