



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.

Hagedorn, K.: Zukunftsvorstellungen und Übergangsprobleme der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern aus der Sicht der evolutionären Ordnungstheorie. In: Schmitt, G.; Tangermann, S.: Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 28, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1992), S.285-295.

ZUKUNFTSVORSTELLUNGEN UND ÜBERGANGSPROBLEME DER LANDWIRTSCHAFT IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN AUS DER SICHT DER EVOLUTIONÄREN ORDNUNGSTHEORIE

von

K. HAGEDORN, Braunschweig-Völkenrode

1 Einleitung

Die Gestaltung der Agrarverfassung in den fünf neuen Bundesländern (FNL) ist als ein **Prozeß aus Versuch und Irrtum** aufzufassen, in dem immer wieder neuen Erkenntnissen, teils unerwarteten Erfahrungen und veränderten Interessen Rechnung zu tragen ist. Es kommt daher darauf an, eine **gute Ausgangsposition** für diesen Prozeß zu gewinnen und solche **Bedingungen** zu institutionalisieren, die die **Kosten und Härten von Revisionen** möglichst gering halten. Eine diesen Überlegungen entsprechende konzeptionelle Vorstellung findet sich in der Evolutionären Ordnungstheorie wieder (vgl. z.B. LEIPOLD, 1985; 1989a, b), die neben dem **evolutionistischen Charakter** von Ordnungen auch deren teils unverzichtbare, teils nicht zu verhindernde **Gestaltung durch Politik** einbezieht. Zwar abstrahiert sie **zunächst** von solchen **exogenen** Einflüssen und betrachtet die Herausbildung von Institutionen **erst einmal** als einen Prozeß der Selbstorganisation, in dem nur **endogene** Triebkräfte ökonomischer Natur wirksam werden, berücksichtigt dann aber explizit die Möglichkeiten und Motive der **Einflußnahme politischer Akteure** auf die Gestaltung der Wirtschaftsordnung. In diesem Zusammenhang verwendet sie eine an LACHMANN (1963) angelehnte "Unterscheidung zwischen 'inneren Institutionen der Marktwirtschaft', die in wettbewerblichen Marktprozessen zustande kommen, und bewußt gesetzten 'äußeren Institutionen'. Es wird gezeigt, daß sich nur die inneren Institutionen nach Maßgabe der relativen Transaktionskosten entwickeln, wobei der institutionelle Wettbewerb als das maßgebliche Entdeckungsverfahren wirkt. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit dieses Verfahrens ist jedoch die Existenz grundlegender Rechte - der äußeren Institutionen -, die als Ordnungsrahmen der Marktwirtschaft bewußt vom Staat zu setzen und zu sichern sind" (LEIPOLD, 1985, S. 49).

2 Eine schrittweise erweiterte Einbeziehung agrarischer und agrarpolitischer Regelsysteme

Um die beschriebene Konzeption sinnvoll auf die Transformation sozialistischer Agrarverfassungen anzuwenden, erscheint es zweckmäßig, den Kreis der Bestimmungsfaktoren dieses Wandels sukzessive zu erweitern. Als erster Schritt bietet es sich an, vorläufig anzunehmen, der Umformungsprozeß vollziehe sich lediglich nach Maßgabe der Transaktionskostenökonomie der landwirtschaftlichen Unternehmung. Insbesondere **zwei Hauptfragen** sind hier zu klären:

(a) Welche **Betriebsgröße** wird sich durchsetzen; inwieweit werden degressive Produktionskosten von ebenfalls degressiven Transaktionskostenverläufen begleitet oder durch progressive Transaktionskostenverläufe kompensiert?

(b) Welche **Organisationsform** ist wettbewerbsfähiger, wobei die genossenschaftliche und die familienwirtschaftliche aus naheliegenden Gründen die Pole der vergleichenden Betrachtung bilden?

Die o.g. Annahme lassen wir anschließend fallen, indem wir unserer Ausgangsvorstellung folgende Hypothese hinzufügen: Welche Agrarverfassung sich herausbildet, entscheidet sich nicht unabhängig von der **Transaktionskostenminimierung in anderen Regelsystemen**, mit denen sich die Landwirtschaftsbetriebe in ständiger Interaktion befinden. Gemeint sind (a) der Produktmarkt, (b) der Faktormarkt, (c) die bäuerliche Familie und schließlich (d) Institutionen zur Internalisierung externer Effekte (Umweltproblematik).

Auch bei dieser erweiterten Betrachtung bleibt immer noch die Annahme bestehen, die Wahl einer Agrarverfassung sei einzig und allein Sache einer transaktionskostenminimierenden Selbstorganisation auf der Ebene des **privaten Handelns**; die Politische Ökonomie **kollektiven Handelns** spiele dabei keine Rolle. Wenn wir diese Annahme fallenlassen, kommen zusätzliche Bestimmungsfaktoren des Wandels der Agrarverfassung ins Spiel: (a) die Wählerkontrolle und Parteienwettbewerb, (b) legitimationsstiftende Interpretationssysteme, (c) das kollektive Handeln durch Verbände und (e) die Staatsbürokratie.

Die oben umrissenen Gedankenschritte können in diesem Beitrag nicht lückenlos, sondern nur anhand einiger **beispielhaft dargelegter Zusammenhänge** wiedergegeben werden. Auf vollständigere Darstellungen sei verwiesen (vgl. HAGEDORN, 1991a, b). Als Ergebnis liegen uns Anhaltspunkte darüber vor, wie eine **unmittelbare** Realisierung gegebener politischer Interessen Einfluß auf die Agrarverfassung in den FNL nehmen würde. Zu diesem Resultat braucht es aber nicht zu kommen, wenn **konsensfähige Wege des Interessenausgleichs** beschritten werden können. Es bedarf daher zusätzlicher Vorstellungen darüber, wie - sofern notwendig - eine **Mitgestaltung der Agrarverfassung durch Politik** geschehen sollte. Daher werden die **Fragen** aufgeworfen, (a) ob es angesichts der Dimension der Eigentumsneuverteilung einer Konzeption für die äußeren Institutionen der Agrarverfassung bedarf, (b) an welchen verschiedenen Funktionen des (Boden-)Eigentums und (c) Optionen hinsichtlich ihrer Anpassungsfähigkeit in Krisenzeiten sich ihre Gestaltung orientieren sollte und (d) ob letzteres eine Staatsaufgabe darstellt.

3 Argumente zur Wettbewerbsfähigkeit von Familienwirtschaften im Lichte der Transaktionskostenökonomie

Im Mittelpunkt der gegenwärtigen, von SCHMITT (z.B. 1990) belebten Diskussion über die erstrebenswerte Agrarverfassung stehen folgende **Hauptargumente**:

(1) Überall in westlichen Industrieländern haben sich vorwiegend **Familienbetriebe** und so gut wie gar keine Produzentengenossenschaften herausgebildet. Letztere sind allenfalls bei religiösen Gruppen anzutreffen, die eine ähnliche Integrationsfunktion ausüben wie die bäuerliche Familie.

(2) Mit zunehmender Betriebsgröße lassen sich zwar - bis zu bestimmten Grenzen - Produktionskosten einsparen, solche Größeneffekte werden jedoch bald **durch einen Anstieg der Transaktionskosten überkompensiert**; besonders dann, wenn das Management aus der Hand der Familie gegeben werden muß.

(3) In großen Landwirtschaftsbetrieben mit Fremdarbeitskräften lassen sich die Probleme der Leistungsmotivation, der leistungsgerechten Entlohnung, der Arbeitsverweigerung und des Trittbrettfahrerverhaltens weniger gut lösen als in bäuerlichen Familienwirtschaften, wo der **integrative Charakter** der Institution Motivation und Kooperationsbereitschaft fördert.

(4) Diese Ursachen hoher Transaktionskosten werden noch verstärkt, wenn nicht nur hohe Betriebsgrößen, sondern zusätzlich noch eine **genossenschaftliche Organisationsform** vorliegt: Zum einen läßt sich das Eigeninteresse der Genossenschaftsmitglieder nur schwer auf den Gesamterfolg der Kooperation lenken, zum anderen reicht die Flexibilität der Genossenschaftsleitung oft nicht aus, um rasche und richtige Entscheidungen zu treffen.

Entscheidend für die Institutionenwahl ist offensichtlich, inwieweit sich die erforderlichen **Entscheidungen so uniformieren** lassen, daß sie in einem zentralen Entscheidungsapparat großer Betriebe effizienter getroffen und durchgesetzt werden können als auf der dezentralen Ebene kleiner Betriebseinheiten.¹ Die o.g. Argumente stützen die Vorhersage, daß ein großer Teil der LPGen in absehbarer Zeit in bäuerliche Familienbetriebe oder in **"Derivate"** dieser Wirtschaftsform übergehen wird, die sich als **"leicht koordinierbare Kleingruppe"** ähnliche Transaktionskostenvorteile bewahren. Wir müssen uns jetzt fragen, ob diese Argumente verstärkt oder relativiert werden, wenn wir die Annahme fallenlassen, die Transaktionskosteneffizienz (zusammen mit der Produktionskosteneffizienz) innerhalb der landwirtschaftlichen Unternehmung sei allein maßgeblich für die Institutionenwahl.

4 Transaktionskosteneffekte durch Verbindungen zu anderen Regelsystemen des Agrarbereichs

Als Beispiel sei auf die enge Verbindung des landwirtschaftlichen Unternehmens mit der **bäuerlichen Familie** hingewiesen. Denn die dargelegten transaktionskostensenkenden Charakteristika sind **nicht per se gegeben**, sondern bilden zu einem erheblichen Teil das Ergebnis einer **bäuerlichen Tradition**. Die Sozialisation in einer Bauernfamilie kann als eine Investition in eine bestimmte Art von **Humanvermögen** betrachtet werden, eine Akkumulation von Fähigkeiten also, die auf die Eigenarten und besonders auf die Heterogenität der Entscheidungsprobleme in bäuerlichen Familienwirtschaften abgestimmt sind. Wo die bäuerliche Tradition durch Verstaatlichung und Kollektivierung unterbrochen worden ist, konnten solche Investitionen jahrzehntelang nur eingeschränkt stattfinden.

Ferner gibt es bekanntlich auch eine **Kehrseite** des transaktionskostenmindernden Einflusses der bäuerlichen Familienwirtschaft auf betriebliche Entscheidungen. Sie liegt in ihrer **transaktionskostenerhöhenden** Wirkung, wenn es um die Durchsetzung bestimmter **privater Freiräume** geht (Begrenzung der Arbeitszeit, genügend Freizeit, regelmäßiger Urlaub, Zeit zur Genesung im Krankheitsfalle, etc.). Diese werden für die meisten anderen Berufsgruppen durch kollektiv vereinbarte Regeln gewährleistet, z.B. in Tarifverträgen, die für den einzelnen die Funktion einer **präventiven Selbstbindung** übernehmen. In der bäuerlichen Familienwirtschaft unterliegen sie **kasuistischen Einzelentscheidungen**, die häufig zugunsten des Engagements im Betrieb ausfallen.

¹ Dieser Erklärungsansatz ist nicht zu verwechseln mit dem Erklärungsversuch von Mancur OLSON (1985), der die Dominanz der bäuerlichen Agrarverfassung auf die besondere **"space intensity"** der Landwirtschaft zurückführt. Vgl. zur Auseinandersetzung hiermit HAGEDORN (1989, S. 434f).

Ob diese Charakteristika die Entstehung einer bäuerlichen Agrarverfassung in den FNL tatsächlich beschränken werden, ist zu bezweifeln. Die voraussichtlich anhaltende Arbeitslosigkeit, das vorerst noch niedrige Lohnniveau und die daher häufig **geringen Opportunitätskosten der Arbeit** begünstigen die Gründung zahlreicher, auch kleinerer Familienbetriebe.² Im übrigen entstehen bäuerliche Familienwirtschaften in den FNL auch dadurch, daß zugewanderte Landwirte Boden pachten oder kaufen.

5 Agrarverfassung und politische Koordinationsmechanismen

Die bislang dargelegten Erörterungen sind insofern von begrenzter Gültigkeit, als die Transaktionskostenökonomie dem "Machtmotiv keine große Beachtung" schenkt, wie es LEIPOLD (1985, S. 39) ausdrückt. Politische Entscheidungsträger orientieren sich bei der Gestaltung von Institutionen nicht immer an der Maxime, Transaktionskosten zu minimieren. Vielmehr sind sie oft wirksamen Anreizen ausgesetzt, die ihnen offenstehenden Möglichkeiten zur **Gestaltung des ordnungspolitischen Rahmens im Sinne ihrer Ziele** zu nutzen. Als Beispiel hierfür kann die Unvereinbarkeit von "Relikten" der sozialistischen Agrarverfassung mit dem **legitimationstiftenden Interpretationssystem** der westdeutschen Agrarpolitik gelten, dessen Bedeutung wie folgt zu erklären ist: Da sowohl das Wählerpotential als auch die Wählerbeweglichkeit der Landwirte geringer ist als dasjenige der Konsumenten, müßten sich eigentlich mit der für die Landwirtschaft verwendeten Umverteilungsmasse bei anderen Gruppen mit geringerer Parteiidentifikation erheblich mehr Wechselwähler mobilisieren lassen. Die **wahlstrategischen Opportunitätskosten** einer verteilungspolitischen Bevorzugung des Agrarsektors wären demnach zu hoch (vgl. HAGEDORN, 1989, S. 523-566).

Daß diese Schlußfolgerung der Wirklichkeit nicht entspricht, erklärt sich durch eine **Abschirmung des agrarpolitischen Handlungsspielraums** nach dem Muster eines Gesellschaftsvertrages. Agrarpolitik wird als ein freiwilliger Tausch interpretiert: Einkommensparität als Gegenleistung für bestimmte politische Güter wie gesicherte Nahrungsmittelversorgung, Landschaftserhaltung und gesellschaftliche Stabilität (vgl. HAGEDORN, 1989, S. 566-588). Eine solche Verankerung agrarpolitischer Handlungsrechte wirkt einer Ablehnung der Agrarpolitik durch nichtlandwirtschaftliche Gruppen entgegen. Der Versuch, "sozialistische Großbetriebe" in dieses Legitimationssystem interpretativ einzubauen, könnte zu einer **Erosion der argumentativen Basis der Agrarpolitik** führen. Den einen erinnern sie an den leidvollen Prozeß der Kollektivierung, den anderen an die umweltbelastenden Praktiken in großen Agrarbetrieben Ostdeutschlands. **Nicht positive, sondern negative gesellschaftliche Leistungen** kennzeichnen demnach die Assoziationen und Einstellungen.

6 Die schwierige Suche nach der Trennlinie zwischen inneren und äußeren

Institutionen der Agrarverfassung

Da der Transformationsprozeß mit Unsicherheiten und Fehlentscheidungen belastet sein wird, stellt sich die Frage, ob staatliche Instanzen nicht **unnötige Fehler und Härten vermeiden** sollten, indem sie einen bestimmten "Transformationspfad" politisch vorplanen. Es gibt Argumente für und gegen eine solche Grundsatzentscheidung. Dagegen spricht beispielsweise die Tatsache, daß wir es mit einer **"politischen Hypothek"**

² Dies zeigte sich bereits durch die Auswertung der Anträge auf Anpassungshilfe, nach der **46 % der Betriebe** in den FNL **unter 20 ha LF** liegen (bei Einzelunternehmen sogar **55 %**). Nach einer Ausklammerung von Gartenbaubetrieben liegt der Anteil der Betriebe unter 20 ha LF immerhin noch bei **32 %** (vgl. AID, 1991, S. 5f).

zu tun haben: Der Hypothese, daß eine sozialistische Agrarverfassung der familienwirtschaftlichen unterlegen ist, würde durch ein "politisches Diktat" zur Abschaffung der ersteren ihre **Glaubwürdigkeit** genommen. Dem **historischen Experiment der kollektiven Landbewirtschaftung** ist daher die Möglichkeit einzuräumen, sich unter den Bedingungen der Sozialen Marktwirtschaft zu bewähren. Nur so läßt sich die **empirische Evidenz** zur Klärung der Frage erbringen, ob dieses Modell alternativen Organisationsformen tatsächlich unterlegen ist.

Nicht weniger beachtenswert sind allerdings die Argumente, die dagegen sprechen, die Transformation der Agrarverfassung in den FNL allein dem Mechanismus des Marktes zu überlassen:

(1) Die Änderungen in der ostdeutschen Landwirtschaft sind von so einschneidender Natur, daß unvermeidbare wirtschaftliche Friktionen und soziale Härten **politisch abgedefert** werden müssen.

(2) Infolge entsprechend differenzierender Maßnahmen **begünstigt** die Agrarpolitik **bäuerliche und kleinere Betriebe**, z.B. durch die Milchquotenregelung, die Steuerge-
setzung, die Agrarstruktur- und -sozialpolitik. Nicht zu vergessen ist allerdings der eher **entgegengesetzte Einfluß der Preisstützungspolitik**.

(3) Solange ein Abbau der o.g. Begünstigungen als politisch nicht machbar gilt, könnte eine **Chancengleichheit** der konkurrierenden Organisationsformen und Betriebsgrößen nur hergestellt werden, indem man z.B. Produzentengenossenschaften gleichwertig begünstigt. Letzteres stünde aber in einem **Widerspruch** zum bäuerlichen Familienbetrieb als agrarpolitischen Leitbild.

(4) Der Transformationsprozeß in der Landwirtschaft Ostdeutschlands würde verzögert und wahrscheinlich auch zu revisionsbedürftigen Ergebnissen führen, wenn der Staat und andere Organisationen nicht zur Mitgestaltung bereit wären. Mit anderen Worten: der Agrarpolitik fällt die Aufgabe zu, einen großen Teil der **versunkenen Transaktionskosten** zu tragen.

Diese Argumente machen eines deutlich: die o.g. **Frage**, ob die Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung dem wirtschaftlichen Wettbewerb oder politischem Dekret überlassen bleiben soll, ist **so nicht richtig gestellt**. Sie verleitet zu der Vorstellung eines "entweder-oder", anstatt das Problem im Sinne **arbeitsteilig ineinandergreifender Regelmechanismen** zu begreifen. Damit wird aber die weiter differenzierende Frage aufgeworfen, wo jeweils die Trennlinie zu ziehen ist zwischen demjenigen Teil der Agrarverfassung, der durch die **Selbstorganisation der Landwirtschaft** entsteht (**innere Institutionen**), und demjenigen, der der **staatlichen Gestaltung** obliegt (**äußere Institutionen**). Welche **Ausmaße** die **de facto** anstehenden **politischen Entscheidungen zur Eigentumsneuverteilung** aufweisen, verdeutlichen folgende Sachverhalte:

(1) Von den sich in der Obhut der **Treuhandanstalt** befindlichen volkseigenen Flächen im Umfang von **1,95 Mio. ha**, die überwiegend aus **Enteignungen** stammen, stehen nach Abzug zu erfüllender Rückübertragungsansprüche an Körperschaften und Private rd. **1 Mio. ha** LN zur Privatisierung an. Von den zusätzlich verwalteten **1,9 Mio. ha Forstfläche** verbleiben nach der Rückgabe von **1,4 Mio. ha** an Länder und Gemeinden **0,4 Mio. ha**, die "verwertet" werden müssen. Diese quantitativen Dimensionen des Privatisierungsauftrages verdeutlichen, daß es sich um eine **groß angelegte Neustrukturierung des Bodeneigentums** handelt.

(2) Nicht weniger bedeutend ist die eigentumsformende und strukturbeeinflussende Kraft des Staates im zweiten, großen Bereich der Neuordnung landwirtschaftlich genutzten Bodens, dem Bereich der **ehemals kollektivierten Flächen**. Aus Modellrechnungen von **KLARE** (1991, S. 35) geht hervor, daß bei Ausschöpfung der Förderungshöchstgrenzen "die investiven Hilfen bei Wiedereinrichtung von Marktfrucht-

(Futterbau-)betrieben einen Subventionswert von bis zu ca. 280 (300) TDM erreichen. Eine Umwandlung dieses Subventionswertes in eine jährlich nachschüssige Rente über eine Generation (30 Jahre) ergibt bei einem konstanten Kapitalmarktzins von 10 % bereits einen Betrag von ca. 28 bzw. 33 TDM (bei 8 % ca. 25 bzw. 29 TDM)". **Die Subventionswerte erreichen 50 und mehr Prozent (in Einzelfällen sogar über 70 %) des Investitionsvolumens.** Werden weitere Hilfen, z.B. für Betreuungsgebühren, Erstellung des Wiedereinrichtungsplanes, die Investitionszulage, Wohnhausförderung, in Anspruch genommen, "können sich dadurch die Subventionswerte ggf. um weitere 100.000 DM erhöhen. Die sich aus der Summe aller Subventionswerte ergebende jährlich nachschüssige Renten über eine Generation kann somit in der Anfangsphase der Existenzneugründung durchaus den unterstellten Lohnanspruch von 37 bzw. 40 TDM (...) erreichen bzw. sogar übersteigen" (KLARE, 1991, S. 35f).

Beeindruckend ist hier nicht nur der faktische Vermögenstransfer an Wiedereinrichter, sondern wichtiger noch die damit verbundene **Weichenstellung** dafür, wer **künftig** durch Kauf oder Pacht von Boden sein Eigentum und/oder seinen Besitz erweitern kann. Diese Art der politischen Einwirkung bestätigt, daß zumindest "die äußeren Institutionen relativ losgelöst von Effizienz- und Kostenüberlegungen gesetzt werden" (LEIPOLD, 1985, S. 42) und die hiervon abstrahierende Transaktionskosten-ökonomie zu deren Erklärung allein nicht genügt. Auch läßt sich ein solcher Einsatz öffentlicher Mittel nicht mehr rein ökonomisch mit dem Ziel der Versorgung mit (ohnehin überschüssigen) Nahrungsmitteln rechtfertigen. Sie wären allenfalls als **versunkene Transaktionskosten zur Schaffung einer neuen Agrarordnung** zu legitimieren. Dann müßten sie allerdings unter **ganz anderen als den in der bisherigen Investitionsförderung üblichen Beurteilungskriterien** diskutiert werden; nämlich unter der Fragestellung, wie eine langfristig sinnvolle Agrarverfassung - Eigentums- und Besitzstruktur - zu konzipieren und politisch umzusetzen wäre.

Diese Frage wird von der Agrarökonomie gegenwärtig zwar durchaus aufgeworfen, aber meistens allein unter dem Aspekt der **einzelwirtschaftlichen Effizienz und Einkommenskapazität** diskutiert. Im Unterschied dazu besteht in der vermögensrechtlichen Literatur Einigkeit darüber, daß Eigentum eine ganze Reihe von Funktionen erfüllt. Faßt man die von verschiedenen Autoren genannten Aspekte zusammen, so ergibt sich die folgende Übersicht (vgl. KÜNG, 1964; WILLGERODT, 1971, 1980; BINSWANGER, 1978; TUCHTFELDT, 1988), in der zunächst **"private", dann "gesellschaftliche" Eigentumsfunktionen** skizziert werden:

- (1) Die **"Machtfunktion"**, manchmal auch als **"Unabhängigkeitsfunktion"** bezeichnet: Eigentum vermittelt wirtschaftlichen und politischen Bewegungsspielraum, kann dadurch den eigenen Dispositionsmöglichkeiten mehr Flexibilität verleihen, aber auch diejenigen anderer einschränken.
- (2) Die **"Sicherungsfunktion"**, die der Existenzerhaltung in ungünstigen Lebenslagen dient und zwar zum Teil durch Systeme der sozialen Sicherung ersetzt worden ist, der aber immer noch, z.B. durch die Abgrenzung der Privatsphäre (Eigenheim), eine bedeutende **"Freiheitsfunktion"** zugesprochen wird.
- (3) Die **"Prestigefunktion"**, die den Einfluß von Eigentum auf die Einschätzung des einzelnen durch andere betrifft.
- (4) Die **"Ertragsfunktion"**, die auf das Ziel der Gewinnerzielung gerichtet ist und aufgliedert werden kann in eine **"Anspornfunktion"** (Streben nach Eigentumserhaltung und -vermehrung) und eine **"Allokationsfunktion"** (laufende Verbesserung des Faktoreinsatzes).

Neben diesen privaten werden gewöhnlich weitere, **gesellschaftliche Eigentumsfunktionen** genannt, wobei **"ökonomische"** und **"außerökonomische"** der folgenden Art unterschieden werden:

(5) Die **"Organisationsfunktion"** als **"ökonomische gesellschaftliche Eigentumsfunktion"**, die die durch Eigentum vermittelten Leistungsanreize und Koordinationspotentiale als Institutionen zur Regelung des Ressourceneinsatzes in einem Gemeinwesen betrachtet. Hier ist eine weitere Untergliederung nach a) **"Einkommensverteilungsfunktion"**, b) **"Funktion der Wettbewerbsförderung"** und c) **"Koordinations-, Kontroll- und Allokationsfunktion"** möglich.

(6) Die **"Integrationsfunktion"**, die als die wichtigste **"außerökonomische gesellschaftliche Eigentumsfunktion"** gilt und mit den folgenden Worten von WILLGERODT (1980, S. 181) charakterisiert werden kann: "Dezentralisiertes Privateigentum kann das Familien-, Selbständigkeits-, Verantwortungs- und Rechtsbewußtsein sowie die Fähigkeit, öffentliche Interessen wahrzunehmen, erhöhen und gerade wegen seiner Eigentümlichkeit, einen Privatbereich abzusondern, integrierend wirken".

Genaugenommen wäre es notwendig, die Eigentumsstruktur alternativer Entwicklungskonzepte für eine neugeordnete Agrarverfassung auf ihren Beitrag zu diesen verschiedenen Eigentumsfunktionen hin zu überprüfen. Beispielhaft soll hier lediglich an die **Machtfunktion des Bodeneigentums** erinnert werden: "Land ownership can mean power if it is concentrated in a few hands. This is so with many other things, but the effects can be more pervasive from a monopoly or oligopoly in land. There is an old saying that 'he who owns the land, owns all'" (DOVRING, 1987, S. 335). Aus Entwicklungsländern ist bekannt, daß Landbesitz häufig dominierenden, die Funktionsfähigkeit anderer öffentlicher Institutionen behindernden Einfluß vermittelt. Einengungen durch eine zu **starke Konzentration des Bodeneigentums**, von der auch der Wissenschaftliche Beirat abrät (vgl. AGRA-EUROPE, 1991a), könnten aber auch Ostdeutschland und Osteuropa auftreten, wenn es z.B. um Planungen zur Bebauung, Infrastruktur, Umwelt- und Landschaftsgestaltung bis hin zu den Machtverhältnissen in der Kommunalpolitik geht. Diese Problematik ist sowohl für entwicklungsbedürftige **ländliche Gebiete** als auch für sich entwickelnde **Ballungsräume** von Bedeutung, auch wenn die jeweiligen Erscheinungsformen nicht identisch sein mögen.

Vorbeugend sollten daher Aspekte der **Partizipation** der Bevölkerung an der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung solcher Räume sowie ihrer **sozialen Integration** in die ländliche bzw. urbane Gesellschaft ausreichend bedacht werden. Unabweisbar ist ebenfalls der Anspruch der Betroffenen, sich mit ihrer Umgebung **identifizieren** zu können; denn "there is a more vague sense in which many of us tend to think of land or territory as belonging to us. We may be accustomed to a certain region or community within which we live and move around and which we regard as ours in one sense or another. Such as a sense of owing some certain territory is an important condition for the cohesion of organised communities, both local and national". DOVRING (1987, S. 336) verwendet hierfür den Begriff **"territoriality"** und spricht von einer "basic sociopsychological dimension". Darüber hinaus ist die Frage nach der Eigentumskonzentration nicht unbedeutend für die **Funktionsfähigkeit des Pachtmarktes**, die für die strukturelle Anpassungsfähigkeit der Landwirtschaft wichtig ist: "When ownership is widespread, this makes the bargain between tenant and landlord much more even than it is in countries where landlords are a small class of people who are individually much wealthier than their tenants" (DOVRING, 1987, S. 356).

In Anbetracht dieser verschiedenen Gestaltungsaspekte erscheint als Ergebnis der Verteilung der **"Treuhandflächen"** eine Eigentums- und Besitzstruktur erstrebenswert, in der die **Zahl der Bodeneigentümer erheblich größer ist als die Zahl der Bodenbewirtschafter**. Zu diesem Zweck dürfte die **ungleichberechtigte Behandlung von Nichtlandwirten beim Landkauf** in Westdeutschland nicht auf die FNL übertragen werden. Besonders wenn die **regionale Agrarstruktur durch großflächige Betriebe** geprägt ist, sollte für eine **Beteiligung mehrerer, möglichst einheimischer Eigentümer als Verpächter am Bodenvermögen** gesorgt werden.

Ansatzweise ist damit gezeigt, daß die Frage nach der **"richtigen"** Bodenverteilung **nicht allein unter ökonomischen Gesichtspunkten** entschieden werden kann. Aber

auch in dem Bereich, in dem ökonomische Überlegungen Geltung haben sollten, wird leicht von einer **wichtigen Regelungsaufgabe** von Institutionen abstrahiert:

(1) Es erscheint verlockend, von einer **stetigen, wenn auch langsamen, so doch immer relativ problemlos auf mehr Effizienz und Wohlstand gerichteten wirtschaftlichen Entwicklung** auszugehen, an der die Landwirtschaft teilhaben soll, so daß die künftige Agrarstruktur hierauf (und nur hierauf) einzustellen ist. In Wirklichkeit können wir aber nur wenig darüber wissen, inwieweit die wirtschaftliche - und auch die politische - Entwicklung in diesem Sinne verlaufen wird.

(2) Eine Hauptaufgabe von Institutionen besteht definitionsgemäß in einem **möglichst ressourcensparenden (im weitesten Sinne) Umgang mit Unsicherheiten** verschiedenster Art. Diesem Prinzip folgend, sollte auch eine Agrarverfassung so gestaltet sein, daß sie eine möglichst **flexible** und in der jeweiligen Situation **konstruktive Reaktion** auf die wesentlichen, denkbaren **Eventualitäten** der wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Entwicklung ermöglicht und vor allem schädliche Folgen solcher Veränderungen **verhüten oder verkraften** hilft.

(3) Nach einer solchen **Erweiterung des Betrachtungsraumes** ist zusätzlich zu bedenken, wie sich eine Agrarverfassung beispielsweise in folgenden Situationen bewähren wird:

- **wirtschaftliche Krisen** durch Arbeitslosigkeit oder noch größeres Koordinationsversagen des wirtschaftlichen Systems oder als Folge externer Einflüsse,
- **politische Krisen** durch Problemverarbeitungsdefizite des politischen Systems, im Extrem gekennzeichnet durch Krieg oder Bürgerkrieg,
- **ökologische Krisen** lokaler oder globaler Natur, verbunden mit einschneidenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen, z.B. großflächige Beschränkungen der Landbewirtschaftung und Tierhaltung.

Damit gestaltet sich die Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung zu einem **typischen Problem kollektiven Handelns**, bei dem **unterschiedliche Präferenzen und Einschätzungen** darüber miteinander in Einklang gebracht werden müssen, wie die o.g. Einzelaspekte letztendlich in die Gestalt der Agrarverfassung eingehen sollen:

(a) Welcher **Wert** und welches **relative Gewicht** soll den einzelnen **Funktionen des Eigentums** in dem zu erreichenden Kompromiß beigemessen werden, als **wie relevant** werden sie für die verschiedenen künftigen Aufgaben der Agrarverfassung angesehen?

(b) Wie sollen die unter der Prämisse einer weitgehend **harmonischen Entwicklung** der wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Rahmenbedingungen gewonnenen Argumente bewertet werden im Verhältnis zu der Möglichkeit **krisenhafter Veränderungen**, welches Gewicht soll dem **auf die Anpassungsfähigkeit in Krisen gerichteten "Optionswert"** der Agrarverfassung beigemessen werden?

Allein schon zu dem zuletzt genannten Aspekt könnten verbindliche Schlußfolgerungen erst nach einer tiefergehenden Analyse gezogen werden. Wenn man jedoch von der **plausibel erscheinenden Hypothese** ausgeht, daß eine breite Eigentumsstreuung und nicht zu große Betriebe dem Ziel der "Anpassungsfähigkeit in Krisensituationen" am besten gerecht werden können, so ist ein **Konflikt** mit dem Ziel großer, effizienter (und weiter wachsender) Betriebseinheiten für "normale Zeiten" absehbar. Dieses Beispiel zeigt bereits, daß jede nicht ausschließlich von der zuletzt genannten Zielsetzung bestimmte, die Vielfalt der o.g. Eigentumsfunktionen und Unsicherheiten berücksichtigende Agrarverfassung **nicht allein durch den Markt-Wettbewerbs-Prozeß**, sondern nur dann entstehen kann, wenn die Agrarpolitik eine **aktive, wenn auch begrenzte Gestaltungsrolle** übernimmt.

Gegenüber einer solchen "Aufgabenzuweisung" war von seiten der Bundesregierung - zumindest verbal - eine gewisse Abwehrhaltung zu erkennen. "Die Bundesregierung könne und wolle keine Rezepte für die weitere Agrarstrukturentwicklung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR vorlegen" (AGRA-EUROPE, 1990b, S. 15). Eine solche Reaktion ist angesichts der Schwierigkeit, in der kurzen Zeit seit der "Wende" ausgereifte Konzepte zu erarbeiten, gut zu verstehen, sollte aber nicht dazu führen, daß diese Staatsaufgabe im Bereich der **"non-decisions"** verbleibt. Sie kann auch nicht durch die Delegation von einzelnen Aufgaben bei der Neuordnung der Agrarverfassung - z.B. an die Treuhandanstalt und die von ihr wiederum "zur sachgerechten Verwertung der Flächen" (AGRA-EUROPE, 1991e) beauftragten Organisationen³ ersetzt, sondern (was sehr sinnvoll sein kann) nur ergänzt werden. Sie kann ebenfalls nicht ersetzt werden durch den Hinweis auf das in den FNL geltende **Grundstücksverkehrs- und das Landpachtgesetz** (vgl. AGRARPOLITISCHE MITTEILUNGEN, 1990, S. 10). Beide Gesetze sind auf eine sich **kontinuierlich wandelnde Landwirtschaft** ausgerichtet und nicht auf die Probleme der **weitgehenden Neugestaltung einer Agrarverfassung**. Ferner sind die FNL, in deren Zuständigkeit die Durchführung der o.g. Gesetze liegt, damit vermutlich vorerst überfordert.⁴ Die **ordnungspolitische Bedeutung** der o.g. Aufgabe ist nicht zuletzt im Lichte der Tatsache zu sehen, daß "die Aneignung von Eigentumsrechten historisch oft auf der Anwendung politischer Gewalt beruhte" (WILLGERODT, 1980, S. 176) und eine für die Bevölkerung oder einzelne besonders betroffene Gruppen (z.B. Pächter) **nicht akzeptabel erscheinende Bodenverteilung und -ordnung** - wie historisch belegt ("Bodenreformdiskussion", "Bodenreformbewegung"; vgl. HOLZHEU, 1980, S. 49f) - immer wieder **Anlaß zu Auseinandersetzungen** gegeben hat.

Literaturverzeichnis

AGRA-EUROPE 31 (1990a), Nr. 44, Länderberichte, S. 17f (Gegen großflächige Landkäufe im Beitrittsgebiet).

AGRA-EUROPE 31 (1990b), Nr. 45, Länderberichte, S. 15f (Strukturrezepte von der Bundesregierung nicht zu erwarten).

AGRA-EUROPE 31 (1990c), Nr. 45, Länderberichte, S. 32f (Kiechle will freie Vielfalt von landwirtschaftlichen Betrieben).

³ Hierzu gehört ein **Bankenkonsortium**, das im Rahmen einer **Verwertungsgesellschaft** unter Beteiligung der gemeinnützigen **Landgesellschaften** der FNL im Auftrag der Treuhand die Bodenverteilung organisieren wird. Bemerkenswert ist, daß das Bankenkonsortium der Treuhandanstalt einen "Vorschuß" auf den zu erwartenden Erlös zahlen und unter Beachtung bestimmter Bedingungen die nach 15 Jahren nicht absetzbare "Restfläche" zur eigenen Verwertung erhalten soll (vgl. AGRA-EUROPE, 1991 c, d, e, f).

⁴ Auch die **"Leitbilddiskussion"** nach der Vereinigung war für die hier erörterte Frage wenig ergiebig. So wurde einerseits die Korrektur "traditioneller Leitbilder" angekündigt (vgl. AGRA-EUROPE, 1991b), andererseits die Gültigkeit des "alten Grundsatzes: Bauernland in Bauernhand" bestätigt (vgl. AGRA-EUROPE, 1990a). An anderer Stelle wurde von einer "freien Vielfalt von Betrieben", "Chancengleichheit zwischen den Betriebsformen" und einer "gemischten Agrarstruktur" gesprochen (vgl. AGRA-EUROPE, 1990c). Die schließlich erweiterte, auf die Einbeziehung der FNL abgestimmte Formulierung des agrarpolitischen Leitbildes (vgl. AGRARPOLITISCHE MITTEILUNGEN, 1990, S. 1) ist offensichtlich so gestaltet, daß sie **sehr unterschiedliche, den teils konfligierenden Interessenlagen in West- und Ostdeutschland entsprechende Interpretationen** zuläßt.

- AGRA-EUROPE 32 (1991a), Nr. 20, Markt + Meinung, S. 20-22 (Grundsätze für die Privatisierung von volkseigenem Land).
- AGRA-EUROPE 32 (1991b), Nr. 20, Länderberichte, S. 1f (Gewaltige Herausforderungen für Wiedereinrichter im Osten).
- AGRA-EUROPE 32 (1991c), Nr. 25, Länderberichte, S. 25-27 (Bei der Privatisierung neue Wege gehen).
- AGRA-EUROPE 32 (1991d), Nr. 32, Länderberichte, S. 21-23 (Treuhand will Bankenkonsortium mit Flächenverwertung beauftragen).
- AGRA-EUROPE 32 (1991e), Nr. 33, Länderberichte, S. 1f (Rohr: Treuhand-Konzept gewährleistet sachgerechte Verwertung der Flächen).
- AGRA-EUROPE 32 (1991f), Nr. 52, Länderberichte, S. 9f (Treuhand-Konzept zur Flächenverwertung steht).
- AGRARPOLITISCHE MITTEILUNGEN des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Nr. 14/1990 (Fragen und Antworten zur Agrarpolitik für die neuen Bundesländer).
- AID-INFORMATIONEN, Zur Betriebsstruktur in den neuen Bundesländern. Auswertung der Anträge auf Anpassungshilfen im 1. Halbjahr 1991, (1991), Nr. 43, S. 1-22.
- BINSWANGER, Ch., Eigentum und Eigentumspolitik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung. Zürich 1978.
- DOVRING, F., Land Economics. Boston 1987.
- HAGEDORN, K., Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung. Habilitationsschrift, Braunschweig 1989.
- HAGEDORN, K., Konzeptionelle Überlegungen zur Transformation der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. In: MERL, St. und E. SCHINKE (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch. Giessener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des Europäischen Ostens, Bd. 178. Berlin 1991a, S. 19-34.
- HAGEDORN, K., Gedanken zur Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung. "Agrarwirtschaft", Jg. 40, (1991b), H. 5, S. 138-148.
- HOLZHEU, F., Bodenpolitik. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, (1980), S. 47-56.
- KLARE, K., Modellüberlegungen zur wirtschaftlichen Lage und zur investiven Förderung neu gegründeter landwirtschaftlicher Betriebe im Beitrittsgebiet. Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode, Nr. 1/1991. Braunschweig 1991.
- KÜNG, E., Eigentum und Eigentumspolitik. St. Gallerer Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 23, Tübingen und Zürich 1964.
- LACHMANN, L.M., Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen. "ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft", Jg. 14, (1963), S. 63-77.

- LEIPOLD, H., Ordnungspolitische Implikationen der Transaktionskostenökonomie. "ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft", Jg. 36, (1985), S. 31-50.
- LEIPOLD, H., Das Ordnungsproblem in der ökonomischen Institutionentheorie. "ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft", Jg. 40, (1989a), S. 129-146.
- LEIPOLD, H., Neuere Ansätze zur Weiterentwicklung der Ordnungstheorie. In: BOETTCHER, E., HERDER-DORNEICH, Ph. und K.-E. SCHENK (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 8, Tübingen 1989b, S. 13-29.
- OLSON, M., Space, Agriculture, and Organization. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 67, (1985), S. 928-937.
- SCHMITT, G., Why Collectivization of Agriculture in Social-istic Countries Really Has Failed: A Transaction Cost Approach. - Paper presented at the Ninth Conference on USSR and East European Agriculture, September 11-14, 1990.
- TUCHTFELDT, E., Das Eigentum an den Produktionsmitteln unter ordnungspolitischen Aspekten. "Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Studium - WISU", Jg. 17, (1988), H. 1, S. 47-53.
- WILLGERODT, H., Eigentumsordnung (einschließlich Bodenordnung). In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, (1980), S. 175-189.
- WILLGERODT, H., BARTEL, K. und U. SCHILLERT, Vermögen für alle. Düsseldorf und Wien 1971.