



**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.*

---

Schinke, E.: Agrar- und Ernährungspolitik in der DDR. In: Schmitz, P. M.; Weindlmaier, H.: Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 27, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1991), S.533-538.

---



# AGRAR- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK IN DER DDR

von

Eberhard SCHINKE, Gießen

## Ausgangslage

Die Agrar- und Ernährungspolitik der DDR war in der Vergangenheit vorrangig auf Produktionsmaximierung gerichtet. Im Vordergrund stand das Ziel, einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad zu erreichen und unabhängig von Agrareinfuhren zu werden. Selbstversorgung wurde dabei verstanden als die Relation zwischen dem individuell bestimmten Verbrauch und der zentral gesteuerten Angebotsmenge, also in einem anderen Sinne gebraucht als in der EG. Selbstversorgung sollte erreicht werden nicht nur bei Produkten, für deren Erzeugung im Lande ein komparativer Vorteil bestand, sondern nach Möglichkeit bei allen Erzeugnissen, die im Lande hergestellt werden konnten. Eine weitere Zielgröße war die Erzeugung von exportfähigen Agrargütern über den eigenen Bedarf hinaus. Hierfür wurden regelmäßig Importe von Vorprodukten landwirtschaftlicher Herkunft (Getreide- und Eiweißfuttermittel) getätigt, insofern also das erstgenannte Ziel relativiert.

Zumindest gleichrangig neben dem versorgungspolitischen stand das gesellschaftspolitische Ziel einer Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen des Landes an die der Stadt und damit des Bewußtseins und Verhaltens der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung an das der Industriearbeiterschaft. Beide Ziele sollten mit der Schaffung sogen. industriemäßiger Produktionsmethoden auf dem Lande erreicht werden, durch die einmal die überkommene bäuerliche Denk- und Wirtschaftsweise abgelöst und zum anderen die Voraussetzungen für eine rationelle Großproduktion gelegt werden sollten.

Der Faktoreinsatz zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele war hoch. Der Flächen- und Arbeitsaufwand für die angestrebte hohe Produktion war gemessen an der Einwohnerzahl wesentlich höher als in der Bundesrepublik, wie die diesbezüglichen Angaben in den nachfolgenden Referaten von Karl Jaster, Hans Nau und Klaus Schmidt eindrucksvoll belegen. Die Produktivität der eingesetzten Faktoren war jedoch, wie von den genannten Autoren ebenfalls deutlich gemacht wird, vergleichsweise niedrig und blieb sowohl unter den bei den gegebenen Betriebsgrößen rechnerisch zu erwartenden Größen als auch unter den entsprechenden, in der Bundesrepublik erzielten Werten.

Trotz niedriger Löhne, geringer Zinsbelastung und eines nahe Null liegenden Entgelts für die Bodennutzung waren die Kosten je Einheit der Agrarproduktion deshalb hoch und zeigten überdies eine steigende Tendenz. Die staatliche Agrarpolitik trug diesem Umstand dadurch Rechnung, daß der Landwirtschaft hohe Preise gezahlt und zudem Betriebsmittelsubventionen gewährt wurden. Die hohen landwirtschaftlichen Erzeugerpreise wurden nicht auf die Verbraucherpreise weitergewälzt, sondern zum erheblichen Teil durch Subventionen finanziert. 1989 wurden dafür 33 Milliarden Mark aufgewendet, das entspricht ziemlich genau 2 000 Mark je Einwohner, wobei man berücksichtigen muß, daß der durchschnittliche Bruttomonatslohn eines Industriearbeiters im gleichen Jahr 1 322 Mark betrug.

## **Unmittelbare Folgen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion**

Mit Wirkung vom 1. Juli 1990, dem Tage des Inkrafttretens der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, sind diese Subventionen ersatzlos weggefallen; gleichzeitig wurde die bis dahin bestehende Preisbindung für Lebensmittel, agrarische Rohstoffe und landwirtschaftliche Betriebsmittel aufgehoben.

Für die Landwirtschaft bedeutete das einen Preisbruch, der, bezogen auf die Produktionsstruktur und die Erzeugungsmenge der Jahre 1988 und 1989, die Erlöse für Pflanzenprodukte auf durchschnittlich 51 % und für Tierprodukte auf durchschnittlich 34 % der nach alten Preisen zu erwartenden Werte sinken ließ, wenn man unterstellte, daß die Landwirte in der DDR die gleichen Preise pro Produkteinheit erzielen würden wie ihre Berufskollegen in der Bundesrepublik. Der gleichzeitige Rückgang der Preise für industrielle Vorleistungen auf durchschnittlich 69 % konnte den Erlösrückgang nur zum geringen Teil wettmachen, zumal der Einsatz von Vorleistungen erwartungsgemäß vorerst stark eingeschränkt worden ist.

Die Annahme eines gleichen Erzeugerpreisniveaus in Ost und West erwies sich jedoch auch für vergleichbare Qualitäten als falsch. Es kam in den vergangenen drei Monaten zu einem drastischen Preisverfall, der zwar regional und produktweise unterschiedlich stark ausgeprägt war, überall aber tiefe Spuren hinterlassen hat. Agrarprodukte aller Art waren zum großen Teil nur noch zu Preisen absetzbar, die weit unter dem in der Bundesrepublik zur gleichen Zeit üblichen Niveau lagen. Die mit Beginn der Ernte eingeleitete Intervention von Getreide nach den Richtlinien der EG und die mit dem 19. Juli 1990 wirksam gewordene Intervention von Butter und Magermilchpulver konnten zunächst die Absatzschwierigkeiten der Landwirtschaft ebensowenig beseitigen wie massive Exportsubventionen für Vieh und Fleisch. Die aufnehmende Hand war infolge von Kapazitätsengpässen bei Lagerung und Verarbeitung, aber auch infolge organisatorischen Unvermögens nicht in der Lage, alle angeordneten Mengen aufzunehmen. Auch die Bezahlung erfolgte vielfach nur sehr schleppend.

Zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der dadurch hervorgerufenen massiven Einnahmeausfälle der Landwirtschaft erwies sich die von der Bundesregierung zur Verfügung gestellte Liquiditätsbeihilfe (800 Mio. DM sofort und pauschal verfügbar, 1,2 Mrd. DM auf begründeten Antrag) als zu gering. Wesentlich verschärft wurde die Situation in vielen Betrieben dadurch, daß selbst diese Mittel die Empfänger erst mit großer zeitlicher Verzögerung erreichten, da die Landwirtschaftsverwaltung der DDR sich der Aufgabe, schnell und unbürokratisch zu handeln, nicht gewachsen zeigte, ja noch nicht einmal imstande war, die potentiellen Empfänger der Hilfe hinreichend und rechtzeitig über die bestehenden Möglichkeiten zu informieren. Bankkredite wurden zunächst nicht vergeben, vielfach blieb vorerst sogar der Zugang zu Bankguthaben versperrt. Zahlreiche Betriebe wurden illiquide und waren bzw. sind nicht in der Lage, fällige Löhne zu zahlen.

Ursache für die stockenden Verkäufe der Landwirtschaft und die damit einhergehenden Preis- und Erlöseinbußen waren einmal Absatzschwierigkeiten des Groß- und Einzelhandels: Rückgang der Exporte aufgrund ausbleibender oder unsicher gewordener Exportsubventionen und eine vorrangig auf Produkte westlichen Ursprungs gerichtete Verbrauchernachfrage. Der andere, und insgesamt sicher gewichtigere Grund aber war, daß sich Handel und Verarbeitungsindustrie als unfähig erwiesen, sich den grundsätzlich neuen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen entsprechend zu verhalten. Die auf das System

der zentral gelenkten Wirtschaft zugeschnittenen Strukturen bestanden (und bestehen zum Teil noch heute) weiter und behindern innerhalb der alten Organisation den Wandel und außerhalb von ihr das Entstehen neuer Unternehmen. Aber auch dort, wo Verarbeitungs-, Bestell- und Liefervorgänge funktionieren, behindert nicht selten eine einseitige Ausrichtung des Handels auf Waren westlichen Ursprungs den Absatz von Produkten aus der Landwirtschaft der DDR. Das geschieht selbst in Fällen, wo keine entsprechende Präferenz der Verbraucher besteht oder wo keine erkennbaren Unterschiede in Qualität und Aufmachung vorhanden sind.

Der Verbraucher sieht sich damit einem Angebot gegenüber, daß sich nicht in dem erwarteten Tempo und Umfang verbessert hat, ja in den ersten Wochen nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vielerorts sogar schlechter war als zuvor. Dabei gab und gibt es bemerkenswerte Unterschiede von Ort zu Ort, wobei die nahe der ehemaligen in-nerdeutschen Grenzen gelegenen Regionen ein deutlich besseres Versorgungsniveau zeigen als Gegenden am östlichen Rand der DDR. Dazu kommt ein gleichgerichtetes Preisgefälle: tendenziell steigende Preise für gleiche Produkte mit zunehmender Entfernung von der Bundesrepublik und Westberlin. Bedingt ist beides offensichtlich dadurch, daß die Grenznähe und die damit gegebene Möglichkeit, beim Einkauf auf Angebote in der Bundesrepublik oder in Westberlin zurückzugreifen, den Handel in jenen Regionen der DDR zwingt, sich schneller als anderswo an die Konkurrenzsituation zu gewöhnen und entsprechend zu reagieren. Es wäre deshalb zu einfach, das weithin sichtbare Unvermögen des Groß- und Einzelhandels in der DDR, sich auf marktwirtschaftliche Gegebenheiten umzustellen, nur als unvermeidbares Erbe der Vergangenheit anzusehen: wo der Druck stark genug ist, gelingt dies sehr viel schneller.

Es ist deshalb schwierig, aussagekräftige Zahlen über den aktuellen Stand von Nahrungsverbrauch und Lebensmittelpreis im Mittel der DDR zu finden. Man darf vermuten, daß bis Juni 1990 stark verbilligten und nicht in vollem Umfang für die menschliche Ernährung verwendeten Gütern wie Brot und Kartoffeln, aber wahrscheinlich auch bei Fleisch ein Verbrauchsrückgang eingetreten ist. Diese Vermutung wird außer durch Plausibilitätsüberlegungen auch durch die Preisentwicklung gestützt, für die immerhin (wenn auch vielleicht nicht hundertprozentig zuverlässige) statistische Angaben vorliegen. Danach sind die Preise für Backwaren von Juni 1990 (alte, zentral gesetzte Preise) bis August 1990 (freie Preise) um 122 % und für Fleisch und Fleischwaren um 40 % gestiegen, während sie für bisher stark verteuerte Produkte gefallen sind, z.B. für Kaffee um 57 % oder für Südfrüchte um 52 %. Insgesamt gibt es einen deutlich, wenngleich zur Zeit noch nicht genauer bezifferbaren Preisanstieg für Nahrungsmittel. Er dürfte aber in den Familienbudgets durch den Rückgang der Preise für die meisten Industriewaren ausgeglichen worden sein; denn insgesamt soll der Preisindex für Konsumgüter im August 1990 um 5 % unter dem entsprechenden Wert des Vorjahres gelegen haben.

### **Aufgaben der Agrar- und Ernährungspolitik**

Aufgabe der Agrar- und Ernährungspolitik auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wird es sein, der Wirtschaft zu helfen, die angesprochenen Schwierigkeiten möglichst schnell und nachhaltig zu überwinden. Handlungsbedarf sehe ich vor allem im Bereich der Landwirtschaft, während ich davon ausgehe, daß die Preis- und Distributionsprobleme in Handel und Versorgung sich auch ohne erhebliche staatliche Eingriffe durch das Wirken der Marktkräfte lösen werden. Strukturmaßnahmen und -hilfen werden in der Verarbeitungsindustrie notwendig sein, ein Bereich, auf den ich aber hier nicht eingehen will. Erinnert werden soll

an dieser Stelle noch einmal daran, daß alle Entscheidungen über Steuerungsmaßnahmen und Hilfen nur im Einklang mit den Bestimmungen der EG bzw. direkt von der Kommission der EG getroffen werden können, denn seit heute Null Uhr ist das Gebiet der ehemaligen DDR auch formal Teil der EG.

Es wird für die Landwirtschaft in den fünf neu entstehenden Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sicher relativ schnell möglich sein, den Produktivitätsrückstand aufzuholen, den sie gegenwärtig noch hat. Die Lösung dieser Aufgabe ist dringend, denn sie ist Voraussetzung für eine im Wettbewerb auch mit der übrigen Wirtschaft hinreichende Faktorentlohnung. Sie ist aber auch Quelle von Produktionszuwachs, wenn nicht gleichzeitig der Faktoreinsatz reduziert wird. Produktionssteigerung ist bei den meisten Produkten agrarpolitisch nicht akzeptabel. Es gilt im Gegenteil, die überhöhte Produktion in der ehemaligen DDR insbesondere bei Vieh und Milch, aber auch bei anderen Produkten wie Roggen herunterzufahren. Es muß also eine Verminderung des Produktionspotentials erreicht werden, die sowohl den zu erwartenden Produktivitätszuwachs kompensiert, als auch die Produktion unter das seitherige Niveau drückt.

Die notwendige starke und schnelle Verminderung des eingangs angesprochenen hohen Flächen- und Arbeitsaufwands ist von der Landwirtschaft ohne kräftige Unterstützung durch die Wirtschaftspolitik nicht zu leisten, noch dazu, da die Einsatzmengen beider genannten Faktoren gleichzeitig gesenkt werden müssen. Folgerichtig werden die am 13. Juli 1990 erlassene Anordnung des Ministers für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft der DDR zur "Förderung der Stilllegung von Ackerflächen" und die Anordnung über die "Förderung der Extensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung" vom gleichen Tage den geltenden EG-Regelungen entsprechend fortzuschreiben sein. Diesbezügliche Vorschläge enthält bereits das Papier der Kommission der EG über "Die Gemeinschaft und die deutsche Einigung" vom 21. August 1990.

Da insbesondere im Norden der DDR bisher zahlreiche Standorte mit Bodenzahlen unter 30 und zum Teil sogar unter 20 bewirtschaftet worden sind, und da der Anteil der Ackerfläche an der LF im Landesdurchschnitt mit etwa 75 % sehr hoch liegt, ist mit Flächenstilllegung in einem erheblichen Ausmaß zu rechnen, das sicherlich 10 % der AF übersteigen dürfte.

Fortgeführt werden sollte auch die bereits geltende Vorruhestandsregelung, die geeignet erscheint, die Landwirtschaft von einer großen Zahl von Beschäftigten zu entlasten, die mit einem vorzeitigen Ausscheiden einverstanden sind. Da die Altersstruktur regional unterschiedlich ist, wird diese Maßnahme nicht im ganzen Lande gleichmäßig greifen können. Schwierigkeiten bei der Freisetzung von Arbeitskräften dürften sich auch daraus ergeben, daß die außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten in den stark agrarisch geprägten Regionen des Nordens und Nordostens vermutlich schlechter sind als im dichter besiedelten und stärker industrialisierten Süden. Es wäre daher zu prüfen, ob regional-spezifische Programme zur Überwindung der drohenden ländlichen Arbeitslosigkeit nötig und möglich sind.

Der Umfang der mit der Frei- und Umsetzung von Arbeitskräften verbundenen organisatorischen und finanziellen Aufgabe, aber auch deren soziale Brisanz wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß es dabei ohne abhängige Angehörige um etwa 400 000 Menschen geht, die Hälfte aller bisher im landwirtschaftlichen Betrieben (wenn auch nicht immer in landwirtschaftlichen Berufen) Beschäftigten. Ihre Wirkung und damit auch die Verantwor-

tung für die Lösung dieser Frage geht weit über den Rahmen der Agrarpolitik hinaus und fordert die Wirtschafts- und Sozialpolitik in ihrer ganzen Breite.

Ein anderes Problem, bei dem dringender Regelungs- und Handlungsbedarf der Agrarpolitik besteht, ist die rechtliche und organisatorische Umgestaltung der bisher einseitig auf kollektiven und staatlichen Großbetrieben aufgebauten Agrarstruktur. Nachdem schon seit längerem feststeht, daß auch auf dem Gebiet der ehemaligen DDR die Eigentümer darüber zu entscheiden haben werden, ob und in welcher Form sie Landwirtschaft betreiben wollen, und daß ihnen wie in der Bundesrepublik dafür die gesamte Palette von Unternehmensformen offensteht, die das deutsche Handels- und Gesellschaftsrecht offeriert, kommt es nun darauf an, die tatsächlichen Voraussetzungen zur Ausübung dieses Wahlrechts zu schaffen.

Dabei handelt es sich einmal um materielle Voraussetzungen wie Investitionsbeihilfen. Eine diesbezügliche Verordnung des Landwirtschaftsministers der DDR, die sich auf landwirtschaftliche Familienbetriebe im Haupt- und Nebenerwerb bezieht, dürfte ohne sonderliche Probleme in Bundes- bzw. EG-Recht übergeleitet werden können. Anders sieht es mit einer entsprechenden Regelung für landwirtschaftliche Großbetriebe aus, die in der vorliegenden Form dem EG-Recht widerspricht. Die Diskussion darüber, ob und wie solche Betriebe, die weit oberhalb aller in der EG geltenden Förderschwellen liegen, in eine Förderung einbezogen werden können, muß dringend zu einem Ergebnis geführt werden. Dabei wird man sicher die besondere Situation der hier in Rede stehenden Unternehmen und die Präferenzen ihrer Eigentümer berücksichtigen müssen, soweit diese bereits erkennbar sind. Es ist aber auch zu überlegen, ob man nicht aus der Not eine Tugend machen und keine spezielle lex LPG erlassen, sondern versuchen sollte, eine EG-weit offene, neue Regelung für kooperative Unternehmen zu finden.

Politisch zu entscheiden sind im Zusammenhang mit der Neugliederung der Unternehmensstruktur im Gebiet der ehemaligen DDR daneben zahlreiche andere Fragen. Dazu gehört, um nur zwei zu nennen, z.B. die Festlegung von Viehbestandhöchstgrenzen für Großbetriebe mit vielen mitarbeitenden Eigentümern und die damit verbundene steuerliche Veranlagung. Es gehört dazu das Problem der Aufteilung der Milchquoten auf entweder nur die zur Zeit milchviehhaltenden Betriebe oder auch auf Eigentümer bzw. Besitzer landwirtschaftlich genutzter Flächen in Betrieben, die bisher ausschließlich Ackerbau betreiben durften.

Die Beantwortung dieser und weiterer Fragen wird dadurch kompliziert, daß sie sämtlich miteinander verflochten sind und die Lösung eines Problems sich direkt oder indirekt auf die Lösung eines anderen auswirkt. Man wird sich möglicherweise in einigen Punkten mit vorläufigen, auf die derzeitigen Probleme zugeschnittenen Lösungen zufrieden geben müssen, denn man kann nicht davon ausgehen, daß alle für den seitherigen Bereich der EG getroffenen Entscheidungen sich unmittelbar auf die Landwirtschaft im Gebiet der ehemaligen DDR übertragen lassen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission der EG in ihrem o.g. Papier (Band I, S. 84, deutsche Fassung) dem Rat mitgeteilt hat, daß sie "beabsichtigt ... staatliche Beihilfen für die Strukturanpassung in Fällen zu genehmigen, in denen die herkömmlichen Gemeinschaftsregelungen für die Strukturanpassung unter den derzeitigen Gegebenheiten in der DDR ungeeignet oder nicht anwendbar erscheinen".



## Ausblick

Wenn wir unseren Blick über die unmittelbar drängenden Probleme hinaus auf die weitere Entwicklung richten, so müssen wir uns meiner Ansicht nach darauf einstellen, daß die Landwirtschaft im Gebiet der ehemaligen DDR in Zukunft ein sehr differenziertes Bild bieten wird. Einmal werden bisher durch äußerliche Uniformität und durch finanzpolitische Maßnahmen weitgehend verdeckte Unterschiede in Bewirtschaftungsform, Intensität, Rentabilität und Einkommen evident werden. Und es wird sich wie überall in der Welt zeigen, daß derartige Unterschiede nicht nur und nicht einmal in erster Linie durch natürliche und wirtschaftliche Standortbedingungen diktiert, sondern in mindestens ebenso großem Maße von der Fähigkeit der verantwortlichen Führungskräfte bestimmt sind, ihr Unternehmen optimal zu gestalten und zu leiten. Zum anderen wird sich mit dem Aufbrechen der bisherigen Organisationsformen die bereits begonnene Entwicklung in Richtung auf eine vielgestaltige Betriebsstruktur fortsetzen, vielgestaltig nicht nur was die (Flächen- und Viehbestands-) Größe der einzelnen Unternehmen angeht, sondern auch was die Betriebs- und Eigentumsverfassung anlangt. Es ist sicher zu früh, hierzu Voraussagen machen zu wollen, doch glaube ich schon heute davon ausgehen zu können, daß es weder zu einer einheitlich durch bäuerliche Familienbetriebe geprägten noch zu einer einseitig von Großbetrieben beherrschten Landwirtschaft kommen wird. Deren zukünftige Struktur wird allerdings nicht in einem Zuge entstehen können, sondern sich wahrscheinlich in einem längerdauernden Prozeß allmählich entwickeln müssen, in dessen Verlauf die Landwirte die für sie zur Zeit noch kaum überschaubaren neuen Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit kennen und nutzen lernen.

Die Agrarpolitik muß für diesen Entscheidungsprozeß verlässliche Rahmendaten setzen und Maßnahmen bereithalten, die es den Landwirten ermöglichen, den neuen Rahmen selbstverantwortlich auszufüllen. Davon deutlich zu unterscheiden sind die im Moment notwendigen Überleitungsmaßnahmen, Überbrückungs- und Starthilfen, auch wenn mit deren Wahl und Ausgestaltung selbstverständlich bereits Weichen für die längerfristige Entwicklung gestellt werden können und müssen.