Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (2000)

Heft: 1

Artikel: Analyse der institutionellen Verankerung von Landeigentum und deren Auswirkung auf die Agrarentwicklung in der Russländischen Föderation

Autor: Roth, Thomas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966299

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Preisträger 2000

Analyse der institutionellen Verankerung von Landeigentum und deren Auswirkung auf die Agrarentwicklung in der Russländischen Föderation

Thomas Roth

Nach mehrjährigen Reformen ist es in der Russländischen Föderation bis heute noch zu keiner wirtschaftlichen Gesundung des Agrarsektors gekommen. Der vorliegende Artikel geht der Frage nach, wieso trotz der Reformbemühungen bis heute noch keine wirkliche Restrukturierung und keine Verbesserung der Leistung der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. des gesamten Agrarsektors zu beobachten ist.
Mit dem theoretischen Ansatz der Verfügungsrechte aus der Institutionenökonomie werden die Eigentums- und Nutzniessungsrechte über landwirtschaftlichen Boden dargestellt und näher analysiert. Es zeigt sich dabei, dass wichtige Verfügungsrechte nicht oder nur teilweise gegeben sind. Dies kann zurückgeführt werden einerseits auf äussere Institutionen bzw. deren Nichtvorhandensein, insbesondere das unvollständige und widersprüchliche Rechtssystem, sowie andererseits auf innere Institutionen, z.B. die gesellschaftlichen Normen bezüglich Privateigentum oder die sozialen Beziehungsnetze in der Gesellschaft.
Aus der Analyse aller wichtigen Verfügungsrechte lässt sich folgern, dass das institutionelle Umfeld für die Entwicklung der russländischen Landwirtschaft von entscheidender Bedeutung ist und dass auch die inneren Institutionen, die kaum direkt beeinflusst werden können, den Erfolg der Reformen mitbestimmen.

Schlüsselwörter: Verfügungsrechte, Landeigentum, Transformation

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage der Agrar- und Bodenreform

Die Russländische Föderation erbte von der Sowjetunion eine Landwirtschaft, in der 100 % des Bodens staatliches Eigentum waren und 98 % der 214 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche von staatlichen oder kollektiven Betrieben genutzt wurden. Die restlichen 2 % waren Familien für die private Bewirtschaftung zugeteilt.

Die Leistung der sowjetischen Landwirtschaft mit dieser sehr verstaatlichten Besitz- und Organisationsstruktur war unbefriedigend. Die Abhängigkeit von Getreideimporten für die Lebensmittelversorgung, trotz den wiederholten Reform- und Investitionsmassnahmen im Agrarsektor, zeigte dies deutlich. Daraus ergaben sich die Bestrebungen der marktwirtschaftlich orientierten Reformpolitik anfangs der 90er-Jahre, mit einer liberalen Agrar- und Bodenreform neue Eigentums- und Betriebsstrukturen zu schaffen, die eine höhere Allokationseffizienz ermöglichen sollten. Das hiess konkret, dass der Boden und die Produktionsmittel privatisiert und dass für Faktoren und Produkte Märkte eingerichtet werden mussten.

1.2 Historische Entwicklung des russischen Agrarsektors

Im Gegensatz zu den Ländern Mitteleuropas, die ähnliche Reformschritte in Angriff nahmen, war die Schaffung von privatem Bodeneigentum in der Russländischen Föderation ein Novum. Das zaristische Russland war bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein agrarisch geprägter Staat, in dem keine mit dem Westen vergleichbare Industrialisierung stattfand und die Landwirtschaft in den alten feudalen Strukturen bestehen blieb. Die russische Landwirtschaft war geprägt durch die Dorfgemeinde *Mir*, die sehr stark kollektiv organisiert war (RÖSENER 1993).

Erst im Zuge der Revolution von 1905 wurde eine tiefgreifende Agrarreform in Angriff genommen, die nach dem damaligen Ministerpräsidenten *Stolypin* benannt wurde. Mit der Machtübernahme der Bolschewisten wurde aber diese Reform nach dem Ersten Weltkrieg

nicht weitergeführt. Das Ziel ihrer Politik war die Entwicklung der Landwirtschaft hin zu industriemässig-organisierten Kollektivbetrieben mit einer homogenen Arbeiterklasse. Mit diesem Ziel verbunden war die Abschaffung der Marktwirtschaft und des privaten Eigentums und damit auch das Verschwinden der Bauern als Klasse von Eigentümern. 1929 setzte Stalin mit Gewalt und Terror die Kollektivierung der Landwirtschaft durch. Innerhalb weniger Jahre wurde damit der gesamte Landwirtschaftssektor völlig neu strukturiert. Für die folgenden sechs Jahrzehnte wurden so die Kolchose, als formale Genossenschaft, und die Sowchose, als eigentlicher Staatsbetrieb, zu den alleinigen Betriebsformen, die zusammen rund 98 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschafteten. Mit diesen kollektiven Betriebsformen, die in sehr grossen Dimensionen errichtet wurden, liess sich eine sehr stark zentral gelenkte Landwirtschaft schaffen.

Tabelle 1: Entwicklung der Kolchosen und Sowchosen 1960 - 1990

	1960	1970	1980	1990
Kolchosen Anzahl	24.814	13.724	12.000	12.800
LN[1], Mio. ha	133,1	99,6	87,4	84,9
Ø pro Betrieb, ha	5.364	7.257	7.283	6.633
Sowchosen, Anzahl	4.047	8.600	11.800	13.000
LN[1], Mio. ha	75,8	105,8	123,1	117,3
Ø pro Betrieb, ha	18.730	12.302	10.432	9.023

[1]landwirtschaftliche Nutzfläche
Quelle: PENKAITIS 1995, S. 136

Zusätzlich zu diesen vom damaligen Regime angestrebten Betriebsformen existierten *private Nebenerwerbsbetriebe*. Alle Angestellten der Kolchosen und der Sowchosen, sowie ab den 70er-Jahren auch die städtische Bevölkerung, hatten die Möglichkeit, eine Parzelle privat zu bewirtschaften. Die Grösse der Parzellen war limitiert und schwankte zwischen 0,25 – 1 ha (in den meisten Fällen aber weniger als 0,5 ha) pro Familie; diese Flächen umfassten zusammen zwischen 1,6 – 1,8 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche. Auf diesen privaten Flächen wurde aber ein überproportional grosser Anteil der gesamten landwirtschaftlichen Produktion erzeugt. Über die Produkte konnten die Familien selber verfügen. Der grössere Teil diente

der Selbstversorgung (inklusive Lieferungen an Verwandte in Städten). Die verbleibenden Überschüsse konnten auf den Kolchosmärkten abgesetzt werden.

1.3 Reformen

Obwohl die Russländische Föderation nicht an eine bürgerliche Agrarverfassung vor der sowjetischen Zeit anknüpfen konnte, setzte sie dennoch zu radikalen Reformen hin zu einer freien Marktwirtschaft an. Ende 1991 wurden mit zwei Dekreten des Präsidenten die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, die es den grossen Betrieben aus der sowjetischen Zeit (Kolchosen und Sowchosen) hätten erlauben sollen, sich in private Kleinbetriebe (nach dem Muster westeuropäischer Familienbetriebe) aufzulösen. Das erste Dekret veranlasste, dass die Betriebe privatisiert wurden, d.h. die Mitglieder der Genossenschaften (Kolchosen) und die Angestellten der Sowchosen wurden Eigentümer der Betriebe und des dazugehörenden Bodens. Sie mussten selber eine Rechtsform für ihren Betrieb wählen. Das zweite Dekret ermöglichte es den einzelnen Mitgliedern, ihren Anteil aus dem Betrieb herauszulösen und einen eigenen Betrieb zu gründen.

Die ehemaligen Kolchosen und Sowchosen mussten zudem einen Teil des Boden an regionale Landfonds abgeben, wenn die Bodenfläche pro Betriebsmitglied über einer festgelegten Limite lag. Aus den so entstandenen Landfonds konnte dann Land kostenlos an Bewerber abgegeben werden, die einen eigenen landwirtschaftlichen Betrieb gründen wollten und gewisse Anforderungen zur Eignung als Landwirt erfüllten. Es wurde kein Versuch unternommen, Boden, der von den Kommunisten enteignet worden war, wieder den früheren Besitzern zurückzugeben.

Die in der Folge der Reformen von 1992 entstandenen Betriebe können in drei Gruppen eingeteilt werden:

1. **Grossbetriebe**: Nachfolgebetriebe der Kolchosen und Sowchosen beliebiger Rechtsform (AG, GmbH, Genossenschaften, u.a.) mit ähnlichen Grössen- und Produktionsstrukturen wie vorher.

2. **Familienbetriebe**: neu entstandene Privatbetriebe mittlerer Grösse, die meist von einer oder mehreren Familien geführt werden und vorwiegend eine marktorientierte Produktion betreiben. Der in der

Literatur häufig verwendete Begriff *Bauernbetrieb* wird wegen der kommerziellen Ausrichtung der Betriebe hier nicht gebraucht.

3. **Nebenerwerbsbetriebe**: Dieser Begriff umfasst alle Formen der Kleinstproduktion von Mitgliedern auf Grossbetrieben oder von städtischen Personen auf Datschasiedlungen (Wochenend-, Feriensiedlungen). Ein grosser Teil der Produktion hier dient der Selbstversorgung.

Die folgende Tabelle zeigt die Veränderung der Bodennutzungsstruktur der drei verschiedenen Betriebstypen von 1990 bis 1995:

Tabelle 2: Bodennutzungsstruktur von 1990 und 1995

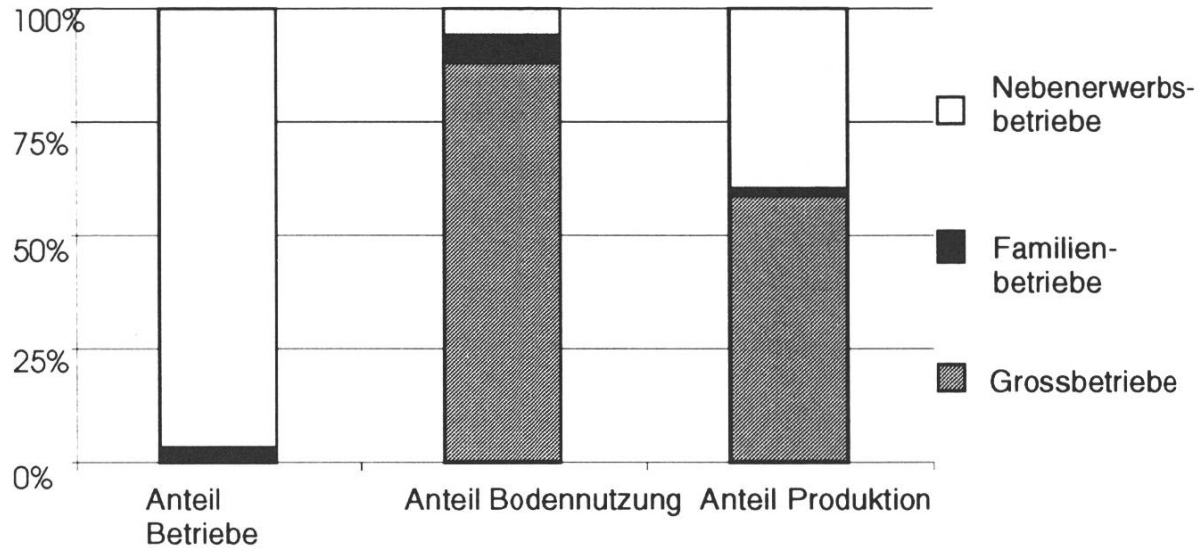
Flächenanteil (in Mio. ha)	**1990**		**1995**		**Veränderung Absolut**
Ldw. Nutzfläche (LN) insgesamt	215.6	100%	209.2	100%	-6.4
Grossbetriebe	211.8	98%	173.2	83%	-38.6
Familienbetriebe	-	0%	10.5	5%	10.5
Nebenerwerbsbetriebe	3.8	2%	9.3	4%	5.5
Besitz örtlicher Verwaltung (Fonds)[1]	-	0%	16.2	8%	16.2

[1] von Familien- und Nebenerwerbsbetrieben bewirtschaftet
Quelle: EPSTEIN 1997, S. 109

Heute kann nun festgestellt werden, dass die Ziele der radikalen Reform von 1992 nicht erreicht wurden. Die Grossbetriebe wurden zwar formal privatisiert, damit ging aber in der Regel keine Restrukturierung einher und die Betriebe verharren in einer die Substanz aufzehrenden Stagnation. Anfänglich gab es eine Welle von Neugründungen privater Familienbetrieben, unter anderem ausgelöst durch staatliche Unterstützungsprogramme, jedoch schon 1994 ebbte diese wieder ab, und seither stagniert die Zahl der privaten Betriebe. Der Anteil dieser Betriebe an der landwirtschaftlichen Nutzfläche beträgt nur ca. 5 % (siehe Abb. 1, mittlere Säule). Durch die Krise der Grossbetriebe gewann die Nebenerwerbsproduktion an Bedeutung. Wie Abbildung 1 zeigt, ist ihr Anteil an der Produktion auf mehr als zwei Drittel

angestiegen, obwohl der Anteil an der bewirtschafteten Fläche nur bei ca. 5 % liegt[1].

Abbildung 1: Bodennutzungs- und Produktionsstruktur 1994



Quelle: O'BRIEN et al. 1998

2. Fragestellung, theoretischer Ansatz und Methode

Nach diesem Überblick über die Entwicklung des russländischen Agrarsektors stellt sich nun die Frage nach den Gründen, die dazu führten, dass bis heute keine tiefergreifende Restrukturierung der Betriebe eingetreten ist, die zu einer Verbesserung der Leistung hätte führen können. Wie kann es ökonomisch erklärt werden, dass Grossbetriebe in ihren ineffizienten Strukturen bestehen bleiben und Investitionen in neue Betriebe ausbleiben?

Als Erklärungsansatz wurde die Theorie der Verfügungsrechte gewählt. Diese Theorie, die in den Bereich der Institutionenökonomie gehört, ermöglicht es - im Gegensatz zu neoklassischen Ansätzen - das

[1] Zu berücksichtigen ist bei dieser Darstellung, dass es nach wie vor legale wie auch illegale Transfers von Produktionsmittel von den Grossbetrieben zu den kleinen privaten Betrieben gibt, die die viel grössere Flächenproduktivität teilweise erklären.

institutionelle Umfeld eines wirtschaftlichen Geschehens mitzuberücksichtigen. Diesem institutionellen Umfeld wird im Transformationsprozess eine besonders hohe Bedeutung beigemessen (OLSON, 1993). Die theoretischen Grundlagen zu den Verfügungsrechten wurden entnommen aus: RICHTER und FURUBOTN (1996), BROMLEY (1998), SCHMITT (1992) sowie WINDISCH (1997). Ausgangspunkt für die theoretischen Grundlage der folgenden Analyse ist die Definition des Verfügungsrechtes:

„Aus ökonomischer Sicht soll Verfügungsrecht die einem Individuum zugeordnete Fähigkeit (property right) im Sinne der Chance heissen, eine bestimmte Entscheidung, im besonderen ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen bezüglich eines bestimmten (knappen) Gutes im Rahmen einer anerkannten sozialen Beziehung durchsetzen zu können.“ (WINDISCH 1997)

Eng verknüpft mit dem Begriff *Verfügungsrecht* ist der Begriff *Institution*:

„Ein bestimmtes Arrangement individueller Verfügungsrechte, dem die auf Dauer angelegte Funktion zugeschrieben wird, in regelhafter Weise bestimmte Probleme der Koordination und Motivation individueller Handlungen zu lösen, soll Institution genannt werden“ (WINDISCH 1997).

Die folgende Analyse beschränkt sich nun auf die Verfügungsrechte über landwirtschaftlichen Boden. Um den theoretischen Begriff des Verfügungsrechts operationalisierbar zu machen, wird das gesamte Bündel, das die Verfügungsrechte über Agrarland umfasst, in eine Liste konkreter Verfügungsrechte aufgeschlüsselt. Dabei werden zwei Gruppen von Verfügungsrechten unterschieden:

1. **Eigentumsrechte**: Das Eigentumsrecht kann in seiner uneingeschränkten Form folgende Rechte umfassen: „Das Recht, die Sache zu nutzen und sie zu zerstören, aus der Sache Früchte zu ziehen, z. B. Einkommen durch Vermietung oder Verpachtung, Besitz und Eigentum an der Sache zu übertragen und insbesondere sich ihren Marktwert im Wege der Veräusserung anzueignen“ (WINDISCH 1997). Im Falle von Landeigentum heisst das, dass der Eigentümer von Land in erster Linie das Recht hat, über die Bodenrente zu verfügen.

2. **Nutzniessungsrechte**: Die Nutzniessungsrechte als zweites Bündel beinhaltet die Verfügungsrechte, die über die Verteilung des

Arbeitseinkommens entscheiden. Sie ermächtigen also den Besitzer dieser Verfügungsrechte, den Boden zu bewirtschaften und über seine Erträge zu verfügen. Der Besitzer der Eigentumsrechte und der Besitzer der Nutzniessungsrechte müssen nicht identisch sein. Der Eigentümer kann die Nutzniessungsrechte an eine andere Person veräussern. Bei Agrarland ist dann die Rede von der Verpachtung. Diese Veräusserung kann auch von einem Markt koordiniert werden (Pachtmarkt).

Die einzelnen Verfügungsrechte der Wirtschaftssubjekte direkt empirisch zu erfassen, wäre eine sehr aufwendige Aufgabe, weil sie nur über direkte Befragung oder Beobachtung möglich ist. Deswegen wurde hier versucht, indirekt über das Vorhandensein von Institutionen, Hinweise zu den wirtschaftliche relevanten Verfügungsrechten zu erhalten. Konkret heisst das, dass ausgehend von Beschreibungen von Institutionen, die in der verfügbaren Literatur[2] über die gegenwärtige Lage des russländischen Agrarsektors beschrieben werden, Rückschlüsse auf das Vorhandensein und die Qualität der Verfügungsrechte gemacht werden.

Zu dem Zwecke wurde ein Analyseraster entworfen, wobei jedem Verfügungsrecht die Institutionen zugeordnet werden, mit denen seine Existenz verbunden ist. Dabei wird in äussere und innere Institutionen unterschieden: Die äusseren Institutionen beziehen sich auf die von einer Organisation (z.B. Staat) erlassenen Regeln (Gesetze), deren Verletzung mit Sanktionen von der betreffenden Organisation bestraft werden. Bei den inneren Institutionen handelt es sich um nicht niedergeschriebene Regeln, die das Verhalten in der Gesellschaft zusätzlich zu den Regeln der äusseren Institution bestimmen. Es geht dabei um Begriffe wie Sitte, Fairness oder Loyalität. (WINDISCH 1997)

[2] Literatur, die die Agrarentwicklung in Russland beschreibt: EPSTEIN 1997, O'BRIEN et al. 1998, PENKAITIS 1995, ROTH 1998, TANNER 1999, TILLACK und SCHULZE 1998, UGAROV 1997, WEGREN 1998, WÄDEKIN 1974

Tabelle 3: Analyseraster für privates Landeigentum

	Teilbündel	**Verfügungs-rechte**	**äussere Institutionen**	**Innere Institutionen**
Private Verfügungsrechte über Agrarland	Eigentums-rechte (usus) *Verfügung über die Bodenrente*	Sicherheit des Eigen-tumtitels	Eigentumsgesetze, unabhängige Recht-sprechung, Verme-ssung, Registrierung, stabile, nicht alloka-tionsverzerrende Besteuerung	Gesellschaftliche Normen, die privates Eigentum anerkennen und respektieren
		Verkauf	freier, transparenter Markt Bestimmung der Qualität, Registrierung	Marktkontakte, Marktkenntnisse
		Verpachtung	Pachtrecht, Vertragsrecht Pachtmarkt	Vertrauen in Verpächter-Pächter-Beziehung
		Vererbung	Erbrecht	Besitzaufteilung innerhalb der Familie
		Belehnung	Finanzmärkte, Registrierung, Bodenmarkt	Vertrauen des Gläubiger in Kreditoren
	Nutznies-sung (usus fructus) *Verfügung über die Erträge des Bodens*	Nutzungs-rechte	Nutzungsrecht, Produktionsauflagen, stabile, nicht produk-tionsverzerrende Besteuerung	Klare gesellschaftliche Vorstellungen, Normen
		Infrastruk-turen (Güter mit öffentlichem Charakter)	Forschung, Ausbildung, Beratung, Kommunikation	Informeller Erfahrungsaustausch zwischen Produzenten
		Zugang zu vor- und nachgelager-ten Märkten	Funktionierende, transparente Faktor- und Produktemärkte, Preisstabilität, stabile Zahlungsmittel, Sicher-heit der Transaktionen	Beziehungsnetze auf den Märkten

Quelle: eigene Darstellung

3. Analyse

3.1 Äussere Institutionen

Die Bildung von Institutionen, die für die neue marktwirtschaftliche Ordnung nötig sind, geht nach den bisherigen Erfahrungen in Russland nur zögernd und widersprüchlich vor sich. Insbesondere bei der Bildung eines neuen Rechtssystems, das Grundlage demokratischer Rechtstaatlichkeit und damit entscheidende Bedeutung für den Erfolg der Wirtschaftsreformen hat, konnten bisher nur geringe Fortschritte erzielt werden.

Der Gesetzgebungsprozess und die Gestaltung des Rechtssystems sind stark geprägt vom Transformationsprozess. Die Rechtsnormen können den schnellen gesellschaftlichen Änderungen nicht folgen. Es herrscht heute in der Russländischen Föderation eine mehrdimensionale Parallelität unterschiedlicher zeitlicher, systematischer und territorialer Rechtsnormen (HÖHMANN, 1998).

1. *Sicherheit des Eigentumstitels:* Für den Schutz des privaten Eigentums sind Gesetze notwendig, die das private Eigentum anerkennen, sowie die dazugehörige Rechtsprechung, die die Eigentümer z.B. vor willkürlicher Enteignung schützt. In Russland besteht bisweilen nur eine gesetzliche Grundlage für das private Eigentum. Gesetze, welche die Rechte und Pflichten (Steuern) von Eigentümern im Detail regeln, stehen noch aus. Die noch offenen Gesetzeslücken ermöglichen den Regierungen der Föderation und der einzelnen Gebiete eigenmächtiges Handeln, das zu Widersprüchen führen kann.

2. *Verkauf:* Die wichtigste Voraussetzung für effiziente Veräusserungen ist ein freier Markt, der nicht durch restriktive Gesetze eingeschränkt ist. Noch konnten aber keine Bodenmärkte entstehen, weil

   - es noch viele rechtliche Bestimmung (insbesondere auf Ebene der Teilrepubliken und Bezirken) gibt, die den Verkauf von Boden verbieten und

   - die zukünftige Entwicklung der Rechtslage und der Eigentumssicherheit zu unsicher sind, so dass Investitionen mit

hohen Risiken verbunden sind und keine Nachfrage nach Boden entsteht.

3. *Verpachtung:* Die Pacht ist gegenwärtig die wichtigste Form der Landübertragung in der Russländischen Föderation. Das Verhältnis zwischen Verpächter und Pächter muss vertraglich festgelegt werden. Dazu bedarf es eines Vertragsgesetzes und eine entsprechende Rechtsprechung. Beides ist in Russland noch wenig ausgereift. Die Laufzeiten der Pachtverträge sind deshalb sehr kurz, in der Regel ein Jahr. Dies sind schwierige Voraussetzungen, um einen Betrieb mit den entsprechenden Investitionen aufzubauen.

4. *Vererbung:* Das Recht, Eigentum ausgewählten Personen zu vererben, bedeutet für dessen Besitzer, dass er ein Verfügungsrecht über die Bodenrente besitzt, das über seinen Tod hinaus wirksam ist. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass genügend Anreize entstehen, die Betriebsführung, die Nutzung des Bodens und damit die Investitionen langfristig zu planen. Damit die Vererbung des Eigentums bestimmt nach dem Willen des Erblassers erfolgt, braucht es staatliche Institutionen auf der Basis von eindeutigen Gesetzen, welche die Vererbung eindeutig regeln. Mit dem ausbleibenden Bodenkodex sind diese noch nicht gegeben.

5. *Belehnung:* Die Transformation des Agrarsektors ruft einen grossen Bedarf an Investitionen für die Bildung von neuen Betriebsstrukturen hervor. Um diese Investitionen in ausreichendem Masse vornehmen zu können, ist unausweichlich Fremdkapital nötig. Eine grundpfandrechtliche Belehnung des Bodens ist jedoch nur möglich, wenn er sicheres und eindeutiges Eigentum des Kreditnehmers ist. Er muss zudem jederzeit im Falle eines Konkurses zu einem kalkulierbaren Marktwert veräussert werden können. Die legale Basis, Boden als Sicherheit für Kredite zu belehnen, ist in Russland gegeben. Jedoch fehlen auch hier noch genauere gesetzliche Bestimmungen. Banken akzeptieren in Russland den Boden als Kreditsicherheit noch nicht. Noch sind die Eigentumsverhältnisse zu unsicher und noch gibt es keinen Bodenmarkt, der den Wert von Boden bestimmt.

6. *Nutzungsrechte:* Der rechtliche Rahmen, der die landwirtschaftliche Nutzung einschränkt, muss eindeutig gesetzlich festgeschrieben und einheitlich durchgesetzt werden, damit landwirtschaftliche

Unternehmer ihren Betrieb planen können. In Russland ist es bis heute noch schwierig abzuschätzen, wie stark der Staat Einfluss nehmen wird auf die private Bodennutzung und wie z.B. die Umweltgesetzgebung ausgestaltet wird. Die Besteuerung der Betriebe, die auch eine Einschränkung der Nutzungsrechte bedeutet, orientiert sich bisweilen vorwiegend am Liquiditätsbedarf des Staates und ist sehr unübersichtlich gestaltet. Diesbezügliche Vorschriften ändern recht schnell. Dies ist ein weiteres Handicap für die Planung eines Betriebes und fördert das Abgleiten von Transaktionen in den ineffizienten informellen Bereich.

7. *Know-how, Infrastrukturen:* Damit eine effiziente Nutzung des Bodens möglich ist, sind ausreichendes Know-how für die Produktion und Betriebsführung sowie auch Infrastrukturen für die Kommunikation (Strassen, Telephon, etc.) wichtige Voraussetzungen. Das sind alles Güter mit öffentlichem Charakter, für deren Bereitstellung institutionelle Regelungen eine besondere Bedeutung haben. Der Zugang zu solchen öffentlichen Gütern bedeutet für die einzelnen Betriebe, ein Verfügungsrecht über sie zu besitzen. Mit dem Ausbruch der Transformationskrise ist die landwirtschaftliche Forschung, Schulung und Beratung mangels Finanzen geschrumpft. Eine minimale Aufrechterhaltung ist aber von zentraler Bedeutung, insbesondere um zu verhindern, dass vorhandenes Know-how verloren geht. Mit einer minimalen Aufrechterhaltung der Forschung kann erreicht werden, dass z.B. ausländische Technologien mit wenig Aufwand an russische Verhältnisse angepasst werden können.

8. *Zugang zu vor- und nachgelagerten Märkten:* Auch funktionierende Märkte haben in bestimmter Hinsicht den Charakter eines öffentlichen Gutes, insbesondere die Markttransparenz, die Sicherheit der Transaktionen, stabile Zahlungsmittel und andere. Ihr Vorhandensein bedeutet für die Marktteilnehmer ein Verfügungsrecht über die Nutzen des funktionierenden Marktes.

Nach dem Zusammenbruch der ausschliesslich staatlichen Versorgungs- und Absatzkanäle fehlen in Russland auf diesem Gebiet noch weitgehend ausgereifte Märkte, die die Bedürfnisse der landwirtschaftlichen Betriebe decken. Diese institutionellen Defizite sind mitverantwortlich für die oft genannte Preisschere, die von den meisten Landwirten als gegenwärtig wichtigstes Problem bezeichnet wird.

Die Industrien für Produktionsmittel (Landmaschinen, Dünger, Energie, etc.), die verarbeitende Industrie sowie der Grosshandel sind noch weitgehend monopolisiert. Viele Industrie- und Handelsbetriebe können dank staatlicher Subventionen, der Ausnutzung der Monopolmacht und intransparenter Insider-geschäfte (Schattenwirtschaft) in ihren ineffizienten Strukturen weiterbestehen. Mit der Bildung einer kleinstrukturierten Land-wirtschaft entsteht das Problem der Monopol-Polypson-Märkte bei Produktionsmitteln und der Polypol-Monopson-Märkte beim Produkteabsatz. Auf solchen Märkten sind kleine Produktions-betriebe den von der Gegenseite diktierten Bedingungen ausgeliefert. Für effiziente Markttransaktionen ist auch ein stabiles Zahlungsmittel (Währung) eine wichtige Voraussetzung. Die bisherigen Währungsprobleme führten dazu, dass Bartergeschäfte[3] eine grosse Bedeutung gewonnen haben. Dieser Naturaltausch ist aber mit hohen Transaktionskosten verbunden und so nicht effizient.

3.2 Innere Institutionen

1. *Sicherheit des Eigentumstitels:* Wie schon erwähnt, ist privates Landeigentum ein Novum in der russischen Geschichte. Daher ist nicht zu erwarten, dass mit einer Anlehnung an frühere Verfassungen der politische Gesetzgebungsprozess stabilisiert und in eine Richtung gelenkt werden kann, die eine höhere Sicherheit des privaten Eigentums garantieren. Zudem fehlen in fast allen politischen Lagern klare, unumstrittene Wertorientierungen, die für die Integration des Staates und damit zur Bildung von Institutionen für die Akzeptanz und Sicherung des privaten Eigentums notwendig sind (LUCHTERHANDT 1998).

2. *Verkauf:* Damit für den einzelnen Marktteilnehmer das Risiko eines Fehlentscheides (schlechtes Geschäft) minimiert wird, sind ausreichende Informationen über den Markt nötig. In der Russländischen Föderation ist eine breite Bevölkerungsschicht unverhofft zu Landeigentümern geworden. Es ist anzunehmen, dass ein grosser Anteil von ihnen schlecht über ihre Rechte und über die Märkte informiert ist. Damit entsteht die Gefahr, dass Insider-Märkte entstehen.

---

[3] Bartergeschäfte: Gegengeschäfte ohne Zahlungsströme, sowohl einfache Gegengeschäfte (Warentausch zwischen zwei Parteien) als auch kompliziertere Dreiecksgeschäfte mit Drittparteien.

3. *Verpachtung:* Die Beziehung Verpächter-Pächter kann nicht bis ins letzte Detail vertraglich geregelt werden. Für das optimale Funktionieren der Pacht ist gegenseitiges Vertrauen nötig. Dieses ist aber nicht sofort zu gewinnen, sondern muss in einer Langzeitbeziehung und –erfahrung aufgebaut werden. Somit ist beim Aufbau von völlig neuen Strukturen mit neuen Vertragsbeziehung noch vermehrt mit Unsicherheiten und Risiken zu rechnen, die den Pachtmarkt (Angebot und Nachfrage von Pachtland) hemmen.

4. *Vererbung:* Damit Eigentum weitergegeben werden kann, braucht es klare Eigentumsaufteilungen innerhalb der Familien oder kollektiven Betriebe. Bei einem kollektiven Eigentumsverständnis war keine Vererbung nötig bzw. möglich.

5. *Belehnung:* Für eine effiziente Kreditierung von Landwirtschaftsbetrieben spielen auch auf der Seite der Kreditgeber Erfahrung und Vertrauen eine Rolle, die bei den neu entstehenden Kreditinstituten in Russland noch nicht vorhanden sein können, weil der neue private Landwirtschaftssektor erst am Entstehen ist. Dies trägt auch zur restriktiven Vergabe von Krediten bei.

6. *Nutzungsrechte:* Eine Gesetzgebung, die stabil sein soll, kann unterstützt werden durch klare gesellschaftliche Vorstellungen und Normen, wie die Landwirtschaft gestaltet sein soll. Die Formierung von einzelnen Anspruchsgruppen in Interessenorganisationen (Parteien, Verbänden) macht den politischen Entscheidungsprozess besser nachvollzieh- und voraussehbar. Damit wird die Planung von Produktionsbetrieben einfacher. In Russland sind bisweilen Interessenorganisationen kaum im politischen Prozess etabliert oder noch in einer schwachen Position. Der politische Entscheidungsprozess ist geprägt durch sich ständig neu zusammenstellende Koalitionen und damit einer recht grossen Unstetigkeit. Dies erschwert eine langfristige Planung der landwirtschaftlichen Produktion.

7. *Know-how, Infrastrukturen:* Wichtiger Wissens- und Erfahrungsaustausch kann auch auf informellem Weg über Kontaktnetze zwischen Landwirten erfolgen. Voraussetzung dafür sind aber intakte und stabile berufliche wie auch soziale Kontakte. Diese müssen aber zwischen den neu entstandenen Berufszweigen erst noch aufgebaut werden.

8. *Zugang zu vor- und nachgelagerten Märkten:* Wie bei den Bodenmärkten sind auch hier bei den vor- und nachgelagerten Märkten für das effiziente Funktionieren des Marktes persönliche Kontaktnetze und Vertrauensbeziehungen von Vorteil. Diese beiden Komponenten erleichtern für jeden einzelnen Marktteilnehmer, sich Informationen über andere Partner und Güter zu beschaffen, und ermöglichen so transaktionskostenarme Güteraustausche.

4. Folgerungen

4.1 Warum bleibt eine grössere Investitionstätigkeit bei den Familienbetrieben aus?

Diese Frage ist eine Konkretisierung des Problems der schwachen Ausbreitung und Entwicklung der von der Reform angestrebten Familienbetriebe. Anhand der Entscheidungsgrössen für Investitionen soll im folgenden annähernd das ganze Problemfeld der Familienbetriebe abgedeckt werden, unter Berücksichtigung der Ausführungen im vorangehenden Kapitel..

Investitionen werden dann vorgenommen, wenn der Gegenwartswert der erwarteten zukünftigen Geldrückflüsse grösser ist als die Investitionskosten. Demzufolge können wir das Problem der Frage in folgende Teile aufspalten: 1) Erwartung der Landwirte in die zukünftigen Geldrückflüsse, 2) Diskontrate für die Berechnung des Gegenwartswertes und 3) Kapitalkosten.

1. *Erwartung in die Geldrückflüsse*: Die Höhe der erwarteten Geldrückflüsse hängt von drei Faktoren ab: a) von der Sicherheit der Nutzungsrechte, b) vom Produktionspotential und c) von den Chancen der Beschaffung von Produktionsmitteln und der Vermarktung der Produkte.

   a) *Die Sicherheit der Nutzungsrechte* ist teilweise nicht gegeben, weil sie und die Eigentumsrechte noch nicht gesetzlich eindeutig festgeschrieben sind und weil der gesetzgebende Prozess in Russland schwierig zu prognostizieren ist (vgl. Kapitel 3.1, Abschnitt 6). Bei Pachtverträgen besteht das Problem, dass sie nicht immer völlig verbindlich sind, weil das

Vertragsrecht noch nicht genügend ausgebildet ist. Die Durchsetzung des bestehenden Rechts ist zudem nicht immer möglich, aufgrund der nicht völlig unabhängigen richterlichen Instanzen.

b) *Das Produktionspotential* setzt sich zusammen aus Ertragspotential des Bodens und dem Know-how des Landwirts. Das Ertragspotential des Bodens wird hier nicht weiter betrachtet, weil davon ausgegangen wird, dass die meisten Betriebe dieses Potential noch nicht ausschöpfen. Die übrigen hier diskutierten Faktoren (siehe auch nächster Abschnitt) sind stärkere Restriktionen in der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Produktion. Insbesondere das Know-how ist ein limitierender Faktor (vgl. Kapitel 3.1, Abschnitt 7). Die Landwirte, die früher in Sowchosen oder Kolchosen gearbeitet haben, verfügen meist über eine landwirtschaftliche Ausbildung. Sehr oft ist diese aber stark spezialisiert, so dass bei der alleinigen Führung eines Familienbetriebes Wissenslücken auftauchen. Ebenso ist die Erfahrung in der landwirtschaftlichen Produktion meist auf spezialisierte Tätigkeiten beschränkt. Ausbildungs- und Beratungsdienste, die solche Mängel beheben könnten, sind in Russland noch wenig verbreitet.

c) *Die Beschaffung von Produktionsmitteln und die Vermarktung der Produkte* ist infolge der undurchsichtigen und monopolisierten Märkte sehr schwierig und risikoreich (vgl. Kapitel 3.1, Abschnitt 8). Dazu kommen nationale und internationale Marktpreisschwankungen, die schwierig abzuschätzen sind. Die erfolgreiche Vermarktung hängt sehr stark vom Verhandlungsgeschick des Produzenten ab. Ebenfalls wichtig sind die Kommunikationsverbindungen vom Betrieb zu den Märkten (Strassen, Telefon). Institutionen, die die Marktstellung der kleinen Produzenten gegenüber den mächtigen Marktpartnern stärken würden, gibt es kaum.

Diese Gründe lassen erwarten, dass viele potentielle Landwirte niedrige Geldrückflüsse erwarten, oder zumindest hohe Risiken mit dem Investieren verbunden sehen.

2. *Diskontrate:* Die persönliche Diskontrate, mit der die zukünftigen Geldrückflüsse in die Gegenwart abdiskontiert werden, spiegelt die Opportunitätskosten der besten alternativen Geldanlage wider. In

einem Umfeld, in dem die Zukunftserwartungen mit vielen Unsicherheiten oder sogar Ungewissheiten behaftet sind, sind die Opportunitätskosten der Gegenwart gegenüber denen der Zukunft relativ hoch.

Daraus lässt sich ableiten, dass mit den allgemein tiefen Erwartungen in die Beständigkeit der Verfügungsrechte die Diskontrate für Investitionen recht hoch sein muss. Das hat zur Folge, dass Investitionsprojekte nur dann ausgeführt werden, wenn sie sehr hohe Erträge versprechen und/oder besonders sicher sind.

3. *Kapitalkosten:* Die Höhe der Kapitalkosten (u.a. Kreditzinsen) hängt einerseits von der Leistungsfähigkeit des Finanzsektors (Bankenstruktur, volkswirtschaftliche Stabilität) ab und andererseits vom Risiko der Kreditvergabe. Letzteres ist für den Kreditgeber hoch, weil er über keine Erfahrung verfügt, mit denen er das Risiko genauer abschätzen könnte und weil die Kredite nicht grundpfandrechtlich abgesichert werden können (vgl. Kapitel 3.1, Abschnitt 5). Das sind Faktoren, die die Bereitstellung von Fremdkapital erschweren.

4.2 Berücksichtigung der inneren Institutionen

Die voranstehenden Folgerungen beziehen sich in erster Linie auf die äusseren Institutionen und lassen erscheinen, dass mit gezielten Massnahmen die äusseren Institutionen verbessert und die Verfügungsrechte gesichert werden können. Damit würde die Landwirtschaft in Richtung eines effizienten privatwirtschaftlichen Sektors gelenkt. Die Betrachtung der inneren Institutionen zeigt aber, dass diese einen wesentlichen Einfluss auf das Gelingen einer Reform haben können.

Das Problem der inneren Institutionen ist, dass sie schwierig und nur mit grossem Aufwand genau erfasst und beschrieben werden können. In dieser Arbeit konnte nur eine Übersicht über eine Auswahl möglicher innerer Institutionen gegeben werden. Dennoch soll hier versucht werden, die Folgerungen aus dem Blickwinkel innerer Institutionen zu ergänzen:

- Die gegenseitigen Beziehungen zwischen inneren Institutionen und den Verfügungsrechten sowie die tiefe Verankerung der inneren Institutionen in der Gesellschaft lassen erahnen, dass

die innere Institutionen wesentlichen Einfluss auf die *Reformierbarkeit* eines Wirtschaftssystems haben. Dies müsste unbedingt in die Planung der Reformen einbezogen werden. Es müsste abgeklärt werden, welche inneren Institutionen die Reformbemühungen behindern können, und wie die Wandlung dieser Institutionen allenfalls aktiv unterstützt werden kann. Beispielsweise hätte im vorliegenden Fall der russischen Bodenreform untersucht werden müssen, wie der Landwirt Vertrauen in seinen Eigentumstitel gewinnen, wie er möglichst schnell Marktkontakte aufbauen, wie er Vertrauen in seinen Pachtvertrag gewinnen kann etc., damit die gewünschten neuen Verfügungsrechte innert nötiger Frist ihre Wirkung zeigen können.

Innere Institutionen müssen besonders sorgfältig analysiert werden, wenn neue Gesetze erlassen werden. Ansonsten kann das institutionelle Umfeld dazu führen, dass die beabsichtigte Wirkung der neuen Gesetze verfehlt wird. Beispielsweise hätten vor der Privatisierung der Kolchosen und Sowchosen die fehlende Erfahrung in eigenständigem wirtschaftlichen Agieren beachtet werden müssen. Die überstürzt erfolgte Privatisierung führte dazu, dass Insider die Unwissenheit und die Machtlosigkeit der meisten Betriebsmitglieder zu ihren Gunsten ausnutzen konnten.

5. Schlussfolgerungen

Als eigentliche Erkenntnis dieser Arbeit kann zum Schluss angefügt werden, dass das institutionelle Umfeld der Landwirtschaft, das die Verfügungsrechte sichert, für die Entwicklung der russländischen Landwirtschaft von entscheidender Bedeutung ist. In der aktuellen Wirtschaftspolitik wird dem leider nicht genügend Rechnung getragen. Nach einer Phase überstürzter liberaler Reformen zeichnet sich die heutige Agrarpolitik vor allem durch Eingriffe in die Märkte aus, die versuchen, günstigere Preisverhältnisse für die Produzenten zu schaffen. Diese Markteingriffe kommen aber oft aus einer kurzsichtigen Perspektive zustande. Eine langfristige Politik zur erfolgreichen Entwicklung einer privatwirtschaftlichen Landwirtschaft darf hingegen das institutionelle Umfeld nicht ausser Acht lassen. Absolut dringlich sind die Schaffung eindeutiger und stabiler Rechtsverhältnisse sowie

die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, die es erlauben, dass transparente Boden-, Faktor- und Produktemärkte entstehen können. Ebenso wichtig ist die Verbreitung von Know-how für das Management und für die landwirtschaftliche Produktion.

Bei der Planung der Reformen muss mitberücksichtigt werden, dass es innere Institutionen gibt, die den Erfolg der Reformen entscheidend mitbeeinflussen. Diese sind schwierig in ihren Wirkungen zu erfassen und sie zeichnen sich durch Trägheit aus. Diese beiden Momente sind wohl die grosse Herausforderung, der sich alle Reformer zu stellen haben.

Summary

After several years of reforms, Russian agriculture hasn't become more efficient up to now. This article asks why economic reforms have not been successful and why restructuring and improvement of performance of agricultural farms haven't taken place.
For this, land tenure rights are analysed on the background of the theory of property rights and institutional economy. This analysis shows that important property rights are not or only partly given. This can be attributed to special institutions or their absence. There are formal institutions, like the insufficient and inconsistent legal system, and there are informal institutions, like social norms concerning private property or social contacts.
From the analysis of the property rights the conclusion can be drawn, that the institutional framework has a crucial influence on the development of Russian agriculture and that also the informal institutions, which hardly can be managed directly are of decisive significance.

Keywords: property rights, land tenure, transformation

Literatur

EPSTEIN, David B.(1997): Probleme der Privatisierung und Reorgani-sation der landwirtschaftlichen Unternehmen in Russland. In: TILLACK, Peter und SCHULZE, Eberhard: Privatisierungsprozess, Rechtsformen und Betriebsstrukturen im Agrarbereich der Mittel- und Osteuropäischen Länder, Beiträge zum Seminar am 26./27.11.1996 in Halle/Saale. S. 103-117

HÖHMANN, Hans-Hermann (1998): Chancen und Gefahren für die Konsolidierung der Marktwirtschaft. In: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen (Hrsg.): Das neue Russland in Politik und Kultur. Bremen: Edition Temmen; S. 78-93.

LUCHTERHANDT, Galina (1998): Institutionalisierungsprozesse in der Politik seit der Verfassungsreform 1993. In: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen (Hrsg.): Das neue Russland in Politik und Kultur. Bremen: Edition Temmen; S. 26-35.

O'BRIEN, David J., PATSIORKOVSKI, Valeri V. und DERSHEM, Larry D. (1998): Rural responses to land reform in Russia. In: WEGREN, Stephen K. (Hrsg.): Land Reform in the Former Soviet Union and Eastern Europe. Routledge; S. 35-61.

OLSON, MANCUR (1993): Eigentumsrechte sind wichtiger als die Privatisierung. In: Neue Zürcher Zeitung. Zürich; 31.07.1993; S. 31.

PENKAITIS, Norbert (1995): Entwicklungstendenzen der Agrarstrukturen in Russland. Berlin: Duncker&Humbolt;

RICHTER, Rudolf und FURUBOTN, Eirik (1996): Neue Institutionenökonomik; Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen, J.C.B.Mohr

RÖSENER, Werner (1993): Die Bauern in der europäischen Geschichte. München, Verlag C.H.Beck

ROTH, Thomas (1998): Absatzseitiges Umfeld der privaten Landwirtschaftsbetriebe in Woronesh/Russland. Semesterarbeit, Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich

TANNER, Roger (1999): Bodenreform und Transformationsprozess: Die Entwicklung in Russland von 1985 - 1998; Semesterarbeit. Institut für Agrarwirtschaft, ETH Zürich

TILLACK, Peter und SCHULZE, Eberhard (1998): Unternehmens- und Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft Mittel- und Osteuropas. Agrarwirtschaft, Heft 3/4. S. 146-153

WÄDEKIN, Karl-Eugen (1974): Sozialistische Agrarpolitik in Osteuropa. Berlin: Dunckner&Humblot; 1974.

WEGREN, Stephen K. (1998): The conduct and impact of land reform in Russia. In: WEGREN, Stephen K., (Hrsg.). Land Reform in the Former Soviet Union and Eastern Europe. London: Routledge; S. 4-34

WINDISCH, Rupert (1997): Stichwort: Verfügungsrechte. GABLER Wirtschaftslexikon, Wiesbaden

Anschrift des Verfassers:

Thomas Roth
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus,
Humboldt-Universität zu Berlin
Luisenstrasse 56
10099 BERLIN

E-mail: thomas.roth@agrar.hu-berlin.de