

Quaisser, Wolfgang

Working Paper — Digitized Version

Modelle für die Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen im Sektor Landwirtschaft und Ernährung in Staatshandelsländern mit Schwerpunkt Polen

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 136

Provided in Cooperation with:

Leibniz Institute for East and Southeast European Studies (IOS), Regensburg

Suggested Citation: Quaisser, Wolfgang (1990) : Modelle für die Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen im Sektor Landwirtschaft und Ernährung in Staatshandelsländern mit Schwerpunkt Polen, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 136, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/264870>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

MODELLE FÜR DIE EINFÜHRUNG
MARKTWIRTSCHAFTLICHER BEDINGUNGEN
IM SEKTOR LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG
IN STAATSHANDELSLÄNDERN
MIT SCHWERPUNKT POLEN

Im Auftrag von	Land Niedersachsen Ministerpräsident Dr. E. Albrecht Niedersächsische Staatskanzlei
Hergestellt von	Osteuropa-Institut München vertreten durch Dr. Wolfgang Quaisser Zentrum für kontinentale Agrar- und Wirtschaftsforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen vertreten durch Prof. Dr. Eberhard Schinke
Finanziell unterstützt durch	Stiftung Niedersachsen
Tag der Übergabe	31. März 1990

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	1
2. Problembereiche der Landwirtschaft und Agrarpolitik und Ansätze zur Stärkung marktwirtschaftlicher Beziehungen.....	7
2.1. Bedeutung des Agrarsektors in der Volkswirtschaft.....	7
2.2. Grundkonzeptionen und Zielkonflikte der Agrarpolitik	9
2.3. Agrarstruktur, Einkommen und Beschäftigung.....	11
2.4. Produktionsleistung	21
2.5. Modernisierung, Inputversorgung und Investitionen	25
2.6. Versorgungslage und Nachfrage nach Lebensmitteln.....	31
3. Ansätze für wirtschafts- und agrarpolitische Modelle zur Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen.....	27
3.1. Modellvarianten beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft.....	27
3.2. Abschaffung der zentralen Planung, Preisliberalisierung und Subventionsabbau.....	30
3.3. Herstellung von Wettbewerbsstrukturen und Änderungen in der Eigentumsordnung.....	49
3.4. Struktur und Reform der Institutionen und Organisationen im Agrarbereich	58
3.5. Änderungen des monetären Systems und Kreditpolitik	61
3.6. Änderungen des Außenhandelssystems und Agrarhandel ..	66
4. Flankierende Modelle zur Verbesserung der Ausbildung, Beratung und Infrastruktur.....	69
4.1. Ausbildung und Beratung	69
4.2. Infrastruktur.....	72

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Ziel der Studie ist die Ausarbeitung von Ansätzen und Modellen zur Einführung bzw. Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen in der Land- und Ernährungswirtschaft Polens. Die Analyse der sich in den letzten zwei Jahren verschärfenden Krise im Agrarsektor bildet hierfür den Ausgangspunkt. Ergebnisse und Schlußfolgerungen der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Polen kann nach Definition der Weltbank als Schwellenland bezeichnet werden. Land- und Ernährungswirtschaft beschäftigen noch immer ca. ein Drittel aller Arbeitskräfte und tragen mit etwa einem Fünftel zum Nationaleinkommen bei. Die Bedeutung des Nahrungsmittelsektors wird noch dadurch verstärkt, daß er trotz ständiger Versorgungsengpässe der Nahrungsmittelsektor ein wichtiger Exportzweig in westliche Industrieländer ist. Dies unterstreicht, daß eine wirtschaftliche Gesundung Polens ganz wesentlich auch vom Agrarsektor abhängt.

2. Land- und Forstwirtschaft sind von der Wirtschaftspolitik mehr als 40 Jahre vernachlässigt worden. Gründe hierfür waren erstens die einseitige Förderung der Schwerindustrie und zweitens die von der kommunistischen Führung nur widerwillig tolerierte Existenz einer privaten bäuerlichen Landwirtschaft. Nur in akuten Versorgungskrisen änderte die politische Führung ihre Agrar- und Wirtschaftspolitik zu gunsten des Agrarsektors. Mit der Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Grundsätzen der Wirtschaftssteuerung hat sich in jüngster Zeit auch die Agrarpolitik geändert. Der Landwirtschaft werden allerdings von der allgemeinen Sparpolitik ebenfalls Opfer abverlangt.

3. In der Landwirtschaft dominieren bäuerliche Betriebe, die etwa drei Viertel der Gesamtfläche bewirtschaften. Die Staatsbetriebe besitzen einen Flächenanteil von 17 %, wohingegen die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften flächenmäßig bedeutungslos sind. Die Privatbetriebe sind klein und zersplittert; Strukturveränderungen haben sich hier nur langsam vollzogen. Zudem sind große regionale Unterschiede in Betriebsstruktur, Einkommen und Beschäftigung zu beobachten.

Folgende Bedingungen können an eine sinnvolle polnische Agrarstrukturpolitik formuliert werden:

- Die bevorzugte Zuteilung von Boden an die sozialistischen Betriebe über den staatlichen Bodenfonds muß völlig beseitigt werden. Dies wurde von der Agrarpolitik schon grundsätzlich anerkannt, muß allerdings in der Praxis voll durchgesetzt werden.
- Der private Bodentransfer und die Arrondierung von Flächen ist zu fördern; die Möglichkeiten, u.a. die Förderung des privaten Landtauses, sind hierfür jedoch begrenzt. Rechtliche Einschränkungen zum privaten Bodenerwerb müssen beseitigt werden. Gesonderte Programme (günstige Kredite) zum Bodenerwerb und zur Flächenzusammenlegung sind jedoch wegen der Kapitalknappheit des Landes abzulehnen.

und die Übernahme zu großen Vorbehalten

- Die Agrarpolitik kann den Strukturwandel nur begrenzt direkt beeinflussen, allenfalls durch restriktive Regelungen behindern. Makroökonomische Faktoren sind für Strukturveränderungen entscheidend. Viel hängt dabei von dem Erfolg der marktwirtschaftlichen Umgestaltung ab. Hinzu kommen für Polen spezifische Faktoren (u.a. Wohnungsmangel in den Städten), die den Strukturwandel hemmen und erst langsam beseitigt werden können. Behindernd wirkt sich auch die jetzt auftretende Arbeitslosigkeit aus.
- Aufgrund der geringen regionalen Mobilität der Arbeitskräfte und der ökonomischen Krise kommt der Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum für die Verbesserung der Agrarstruktur eine große Bedeutung zu. Zudem würden dadurch besonders unterentwickelte Sektoren, d.h. vor- und nachgelagerte Bereiche der Landwirtschaft sowie der Dienstleistungssektor, unterstützt.
- Die Förderung der Spezialisierung und Intensivierung größerer Betriebe mit einem hohen Vermarktungsanteil ist zu begrüßen. Dennoch sollte man nicht nur einen Betriebstyp (ausschließlich Haupterwerbsbetrieb) unterstützen, da auch weiterhin von einem hohen Anteil von Nebenerwerbsbetrieben auszugehen ist. Die Agrarpolitik muß dabei den regional sehr unterschiedlichen Bedingungen Rechnung tragen.

*Wirtschaft
frei pol.
Nebenerwerb
an 7.*

4. Die absolute Produktionsleistung der polnischen Landwirtschaft erscheint auf den ersten Blick im internationalen Vergleich hoch. Bei einigen wichtigen Gütern liegt die Erzeugung je Einwohner höher als in der Bundesrepublik Deutschland. Die Produktivität der polnischen Landwirtschaft ist jedoch niedrig. Die meisten ha Erträge und Kennzahlen der Tierproduktion (u.a. Milchleistung je Kuh) liegen unter dem Niveau der meisten mittel- und osteuropäischen Länder, jedoch höher als in der Sowjetunion. Das Produktionspotential wird damit noch nicht ausgeschöpft. Hemmend wirken für Produktionssteigerungen die ungünstige Betriebsstruktur und der Mangel an Produktionsmitteln aber auch die politische und wirtschaftliche Unsicherheit.

5. Die Investitionen in die bäuerliche Landwirtschaft stagnieren. Es herrscht Mangel an geeigneten Maschinen und anderen Investitionsgütern, ebenso wie an Betriebsmitteln für Fütterung, Pflanzenschutz und Schädlingsbekämpfung. Große Engpässe bestehen in der Energie- und Wasserversorgung. Eine gewisse Produktivitätssteigerung im Inputeinsatz kann durch überbetriebliche Zusammenarbeit erreicht werden. Wichtig ist der Ausbau eines wettbewerbsorientierten Liefer- und Servicesystems.

6. Noch schlechter ausgestattet als die Landwirtschaft ist die Verarbeitungsindustrie. Ihre Anlagen sind größtenteils veraltet, und ihre Kapazitäten sind bereits für den heutigen Produktionsausstoß der Landwirtschaft zu gering. Wenig entwickelt ist auch die Zulieferindustrie. Zudem ist das Produktionsprogramm im Maschinensektor einseitig auf die Großbetriebe zugeschnitten. Eine administrative Umlenkung der Investitionen und/oder eine externe, rein technische Unterstützung zur Ausrüstung der Landwirtschaft ist nicht zu begrüßen. Sie sollten, soweit punktuell erforderlich, nur im Zusam-

menhang mit der Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen erfolgen. Die Übernahme geschlossener Technologiepakete über ein Leasingssystem (nach ungarischen Vorbild) wäre zu begrüßen, jedoch aufgrund der kleinbetrieblichen Struktur der polnischen Landwirtschaft kaum zu realisieren.

7. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln hat sich nach ihrem deutlichen Rückgang 1981-82 in der zweiten Hälfte der 80er Jahren wieder gebessert, sieht man von zeitweilig auftretenden Versorgungsengpässen ab. Infolge starker Preiserhöhungen besteht annähernd ein Gleichgewicht auf den Nahrungsmittelmärkten, jedoch auf einem niedrigeren Verbrauchsniveau als 1980. Einkommenschwache Bevölkerungshaushalte müssen ihren Lebensstandard reduzieren. Eine allgemeine Verbraucherpreisstützung als Modell der Nahrungsmittelsicherung ist jedoch abzulehnen. Sie trifft nicht die wirklich Bedürftigen. Bezugsscheine bergen die Gefahr des Entstehens eines Schwarzmarktes in sich und lassen sich, wie schon bei den Lebensmittelkarten zu beobachten war, schwer realisieren. Deshalb sollten direkte Geldübertragungen an einkommenschwache Familien und direkte Speisungen von Bedürftigen (wie schon teilweise praktiziert) angeboten werden. Eine Nahrungsmittelhilfe von außen sollte aufgrund der bisherigen schlechten Erfahrungen nicht mehr erwogen werden. Andere Maßnahmen bzw. Modelle zur Ernährungssicherung, wie aus Entwicklungsländern bekannt, kommen nicht in Frage. Polen ist hinsichtlich des Produktions- und Versorgungsniveau kein Land der Dritten Welt. Das beste Modell einer Verbesserung der Ernährungssituation ist die Schaffung von funktionfähigen Agrarmärkten.

8. Zwei Modellvarianten des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft auch im Nahrungsmittelsektor sind denkbar:

Modell 1: Stufenweise Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen unter Beibehaltung einiger Elemente des traditionellen Systems mit einem allmählichen Übergang zur Marktwirtschaft.

Modell 2: Rascher ordnungspolitischer Wandel durch gleichzeitige Systemänderung in allen Bereichen unter Inkaufnahme von möglichen Produktions- und Einkommensrückgängen.

Empfohlen wird Modell 2, da in Modell 1 erfahrungsgemäß (und theoretisch ableitbar) das Fortbestehen alter Strukturen die Wirksamkeit von Marktbeziehungen bremst, bzw. diese überhaupt nicht entstehen läßt. In den wichtigsten Bereichen wurden die Modellvarianten diskutiert. Die Ergebnisse lassen sich in den folgenden Punkten zusammenfassen.

Eine kombinierte Steuerung von indirekten (Preisen) und administrativen Instrumenten (Zuteilungen), wie in Polen schon praktiziert, stößt auf nicht lösbare Steuerungsprobleme und zu einer Fehlallokation der Ressourcen. Die isolierte Freigabe von nur einem oder von zwei der drei Preiselemente (Erzeuger-, Verbraucher-, Inputpreis) führt zu verzerrten Angebotsreaktionen, da Preisänderungen nicht oder nur begrenzt weitergegeben werden, bzw. die Anpassungsreaktionen aufgrund von rationierten Teilmärkten (vor

allem bei Betriebsmittel) kaum möglich sind. Ein gespaltenes Preissystem (Basispreise plus freie Preise) ist wegen Korruptionsgefahr abzulehnen.

9. Aufgrund der oben genannten Gründen ist eine völlige Preisliberalisierung auf allen Märkten zu befürworten, die jedoch sofort mit einer umfassenden Beseitigung von Monopolen, der Privatisierung und Förderung von privaten Unternehmensneugründungen einhergehen muß. Ohne diese Maßnahmen kommt es zu extremen Preisausschlägen und "chaotischen" Marktsituationen, wie sie in Polen zu beobachten waren. Zu befürchten ist außerdem, daß sich die relativen Preise zuungunsten der Landwirtschaft entwickeln. Dies könnte durch eine Subventionierung der Betriebsmittel oder garantierte Mindestpreise abgeschwächt werden. Im polnischen Fall wären kurzfristig Mindestpreise (siehe Subventionsabbau) zu befürworten. Dies wäre jedoch nur in einer Übergangsfrist bei noch nicht funktionsfähigen Märkten gerechtfertigt. Eine generelle aus einkommenspolitischen Gründen geforderte und langfristig konzipierte Erzeugerpreisstützung wird aus strukturpolitischen Gründen abgelehnt.

10. Ein langsamer Abbau der Subventionen wäre auch bei einer völligen Preisliberalisierung möglich, wenn das bestehende Subventionssystem (automatische Finanzierung der Produktionskosten) durch eine produktbezogene und einheitliche Subventionierung ersetzt würde (wie 1989 geschehen). Dies würde die Anpassungsprobleme vermindern, brächte jedoch weiterhin erhebliche Nachteile mit sich (Allokations- und Nachfrageverzerrungen). Zudem wären ständige Preisschübe zu erwarten, was die inflationäre Erwartungshaltung weiter nährt. Ferner wäre zu befürchten, daß selbst produktbezogene Subventionen bei Staatsmonopolen nicht zu positiven Angebotsreaktionen führen (u.a. deshalb keine Betriebsmittelsubventionen). Ein rascher und umfassender Subventionsabbau ist deshalb unabdingbar. Negative Verteilungswirkungen müßten mit anderen Instrumenten (direkte Einkommens-transfers für sozial schwache Schichten) abgefangen werden.

11. Die Ausführungen zur Preispolitik machen deutlich, welche herausragende Bedeutung die Herstellung von funktionierenden Wettbewerbsstrukturen im Nahrungsmittelsektor zukommt. Das staatliche Monopol im Agrarhandel sowie bei der Belieferung mit landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und Maschinen wurde schon im Jahre 1989 aufgehoben, ohne daß sich in der Praxis viel änderte. Dies schließt ein, daß private bzw. genossenschaftliche Handelsunternehmen neu gegründet werden können (grundsätzlich seit 1989 möglich). Bestehende Unternehmen müssen demonopolisiert und eine Privatisierung von Unternehmen eingeleitet werden. Ein zögerliches Vorgehen birgt die Gefahr in sich, daß die Strukturänderungen und damit die Anpassungsreaktionen auf der Angebotseite sich zu langsam vollziehen würden, d.h. Angebots- und Strukturänderungen würden verzögert. Aus diesem Grunde ist grundsätzlich ein rascher ordnungspolitischer Wandel zu begrüßen. Trotz der erwähnten Maßnahmen und einiger Fortschritte (Privatisierungsgesetz) muß dies als ein entscheidender Schwachpunkt der bisherigen Reformpolitik angesehen werden.

?

probleme

Wiederholung?
 (Ch... in B...)

?

12. Kenntnisse über Aufbau und Wirkungsweise effizienter Vermarktungssysteme, eines Marktinformationssystems sowie preisstabilisierender Marktinterventionen fehlen in Polen weithin. Hier bestände ein wichtiger und entscheidender Ansatz für eine westliche Unterstützung bei der Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen in der polnischen Landwirtschaft. Auf der Basis einer Expertise über das Vermarktungssystem könnten einzelne Märkte, eventuell auch in einzelnen Regionen sowie bestimmte Projekte identifiziert werden. Die Projektdurchführung sollte durch eine ständige Betreuung und Kontrolle sowie die Ausbildung eines Fachpersonals flankiert werden.

13. Eine zu langsame Veränderung der Organisationsstruktur auch im Agrarsektor birgt die große Gefahr in sich, daß weiterhin viele vertikale Organisationsstrukturen bestehen bleiben. Selbst wenn neue Strukturen geschaffen würden, können informelle Beziehungen die prinzipiell neu ausgerichteten Entscheidungssysteme unterlaufen. Deshalb scheint eine rasche Umstrukturierung erfolversprechender zu sein. Kernelement einer solchen Vorgehensweise wäre die rasche und umfassende Abschaffung sämtlicher formeller und informeller vertikaler Organisations- und Entscheidungsstrukturen in der Wirtschaft, durch die staatliche Behörden administrativ in die Landwirtschaft eingreifen können. Dies bedeutet, daß sämtliche verbindliche Branchenvereinigungen aufgelöst und die internen Strukturen der heute vielfach nur formal freiwilligen Vereinigungen überprüft werden müssen. Ein weiteres Element ist die Beseitigung des Nomenklatursystems und die Einführung der regionale Selbstverwaltung.

14. Wesentlich für die Stärkung marktwirtschaftlicher Beziehungen in der Landwirtschaft ist eine rasche Umwandlung der bestehenden quasi-staatlichen Genossenschaftsbanken in kommerzielle Kreditinstitute. Agrarkredite sollten im Gegensatz zur Vergangenheit vorrangig an den Privatsektor mit positiven Realzinsen vergeben werden. Der Aufbau des ländlichen Kreditwesens wird durch das Fehlen eines Kapitalmarktes behindert, was eine grundlegende Neubestimmung der Eigentumsrechte voraussetzt. Zudem muß die Infrastruktur der Banken sowie die Qualifikation der Bankmitarbeiter verbessert werden. Kommerzielle Banken ermöglichen die Mobilisierung von bisher im "Sparstrumpf" gehaltenem Geld (oftmals auch in US \$), eine effiziente Kapitalallokation sowie eine wirksame Finanzunterstützung durch das Ausland. Ein Engagement von im ländlichen Kreditwesen erfahrenen westlichen Banken ist daher als ein wirksames Modell zur Stärkung marktwirtschaftlicher Beziehungen im Agrarbereich Polens anzusehen.

15. Eine rasche Öffnung des Außenhandelssystems würde Polen die Möglichkeiten geben, seine Agrarexporte zu steigern, wenn keine Zugangsbeschränkungen auf Auslandsmärkten bestehen. Hier ist die EG gefordert, die mit dem Land schon ein Kooperationsabkommen geschlossen hat, in dem Handelserleichterungen vereinbart wurden. Weitere Schritte müssen folgen. Bisher importiert Polen regelmäßig Vorprodukte für die Landwirtschaft und exportiert Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft. Der größte Teil dieses Handels wird mit westlichen Ländern abgewickelt. Das landwirtschaft-

liche Produktionspotential Polens würde ausreichen, die Agrarexporte deutlich zu steigern. Die Schwachpunkte liegen jedoch in der Verarbeitung und die Verpackung der Erzeugnisse. Der Agraraußenhandel befreit sich erst langsam von den Fesseln der zentralen Lenkung. Das staatliche Außenhandelsmonopol ist zwar formell beseitigt, es bestehen aber noch zahlreiche institutionelle und technische Hemmnisse für den Marktzugang.

16. Ein wirksames Modell zur Unterstützung von marktwirtschaftlichen Strukturen auch im ländlichen Raum ist die wirtschaftliche Kooperation mit dem Ausland und die Förderung von Gemeinschaftsunternehmen. Dies wäre vor allem in den Schwachstellen der Nahrungswirtschaft, d.h. im Agrarhandel, in den Verarbeitungs- und Zulieferindustrien, nötig. Das neue Joint-Venture-Gesetz läßt Direktinvestitionen in Polen zu, und das Management kann ausschließlich von westlichen Unternehmen gestellt werden. Bürokratische Hemmnisse, die bisher nur bestehende Teilkonvertibilität und die unbefriedigende Regelungen zum Gewinntransfer (Transfer nur von Devisengewinnen) verzögern jedoch Auslandsinvestitionen. Obwohl Polen auf allen Ebenen Verbesserungen anstrebt, ist eine raschere Vorgehensweise nötig. Gerade wenn es um die Einführung und Stärkung marktwirtschaftlicher Beziehungen im Lande selber geht, wären Investitionen zur Verbesserung der Binnenmarktversorgung nötig. Das Investitionsschutzabkommen mit der Bundesrepublik sieht zwar eine schrittweise Liberalisierung des Gewinntransfers bis 1998 vor, doch ist zu befürchten, daß dies im Hinblick auf die Erfordernisse ein zu langer Zeitraum ist.

17. Das ländliche Bildungs- und Beratungswesen bedarf eines Ausbaus und einer klaren Orientierung auf die Erfordernisse marktwirtschaftlicher Verhältnisse. Vorrangig sollte auf die bisher vernachlässigte Vermittlung von Kenntnissen für die Ausführung dispositiver Funktionen Wert gelegt werden. Das bestehende Beratungsnetz sollte von seinen Bindungen an die staatliche Agrarpolitik gelöst und in eine neutrale, dem Wohle seiner Klienten verpflichtete Einrichtung umgestaltet werden. Die Bundesrepublik besitzt reichhaltige Erfahrungen auf diesem Gebiet und könnte organisatorische und technische Hilfe leisten.

18. Als flankierende Maßnahme für die Schaffung marktwirtschaftlicher Bedingungen und wesentliche Voraussetzung für eine Modernisierung der Landwirtschaft ist der Ausbau der ländlichen Infrastruktur hervorzuheben. Besonders in den Bereichen der Energie- und Wasserversorgung sowie der Telekommunikation besteht ein großer und dringender Nachholbedarf. Hier muß die öffentliche Hand gemeinsam mit den wieder aufzubauenden kommunalen und regionalen Selbstverwaltungsorganen Vorleistungen erbringen. Ihnen sollte hohe Priorität eingeräumt werden. Ausländische Hilfe, u.a. über den Agrarfonds der Kirche oder der EG, wäre hier möglich, wenn auch im Hinblick auf die Förderung marktwirtschaftlicher Beziehungen, neuen Vermarktungsstrukturen Vorrang eingeräumt werden sollte.

1. Einführung

Die polnische Landwirtschaft befindet sich in einer strukturellen Dauerkrise, deren Symptome in periodisch auftretenden Versorgungsengpässen zum Ausdruck kommen. Eine krisenhafte Zuspitzung im Bereich der Nahrungsmittelversorgung, insbesondere bei tierischen Erzeugnissen, führte seit dem Sommer 1989 sogar soweit, daß Präsident Jaruzelski westliche Staaten und Regierungsstellen um Nahrungsmittelhilfe nachsuchte. Die Europäische Gemeinschaft stimmte schließlich einem Hilfsprogramm von ca. 110 Mio ECU für Polen zu. Wie gesellschaftspolitisch brisant die Versorgungsprobleme sind, wird daran deutlich, daß Engpässe in Verbindung mit Preiserhöhungen immer wieder Ausgangspunkt von Protest- und Streikbewegungen waren. Dabei könnte das Ertragspotential der Landwirtschaft durchaus eine quantitativ und qualitativ ausreichende Ernährung garantieren, so daß die Ursachen vielmehr in den Struktur- und Systembedingungen der Landwirtschaft gesucht werden müssen. Letztere betreffen die zentrale Lenkung des Agrarsektors und die Agrarpolitik, die sich als unfähig erwiesen hat, die vorwiegend privaten Produzenten zu motivieren. Hinzu kommt die Entwicklungsstrategie einer forcierten Industrialisierung, die ähnlich wie in anderen sozialistischen Ländern zu einer systematischen Vernachlässigung der Agrarsektoren geführt hat.

Ziel des Gutachtens ist es, die Ursachen der polnischen Agrarkrise zu analysieren, sowie ausgehend von wichtigen Problembereichen Ansätze und Modelle zur Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen aufzuzeigen. Hierzu werden zunächst anhand einer Bestandsaufnahme in wichtigen Teilbereichen der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft Ansätze zur Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen entwickelt. In einem weiteren Kapitel werden grundlegende Maßnahmen und Modelle des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft entworfen. Die einzelnen Politikansätze werden dann in den wichtigsten Maßnahmenbereichen, wie Abschaffung der zentralen Planung, Preisliberalisierung und Subventionsabbau, institutionelle und organisatorische Reform, Herstellung von Wettbewerbsstrukturen und Änderung der Eigentumsordnung, präzisiert und diskutiert. Abschließend wird auf einige die Marktreform flankierende Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur, Ausbildung und Beratung aufgezeigt. In einigen Abschnitten wird auch auf erste Ansätze und Erfahrungen westlicher Hilfe für Polen eingegangen.

2. Problembereiche des Agrarsektors und Modelle zur Stärkung marktwirtschaftlicher Strukturen

2.1. Bedeutung und Einbindung des Agrarsektors in die Volkswirtschaft

Polen hat sich nach dem zweiten Weltkrieg aus einem Agrarland zu einer Industrienation entwickelt, wobei allerdings der Landwirtschaft und dem gesamten Nahrungsmittelsektor noch immer eine wichtige volkswirtschaftliche

Anteile der Land- und Forstwirtschaft an den Beschäftigten, am Nationaleinkommen und am Anlagevermögen in Polen, der DDR und der UdSSR, v.H.

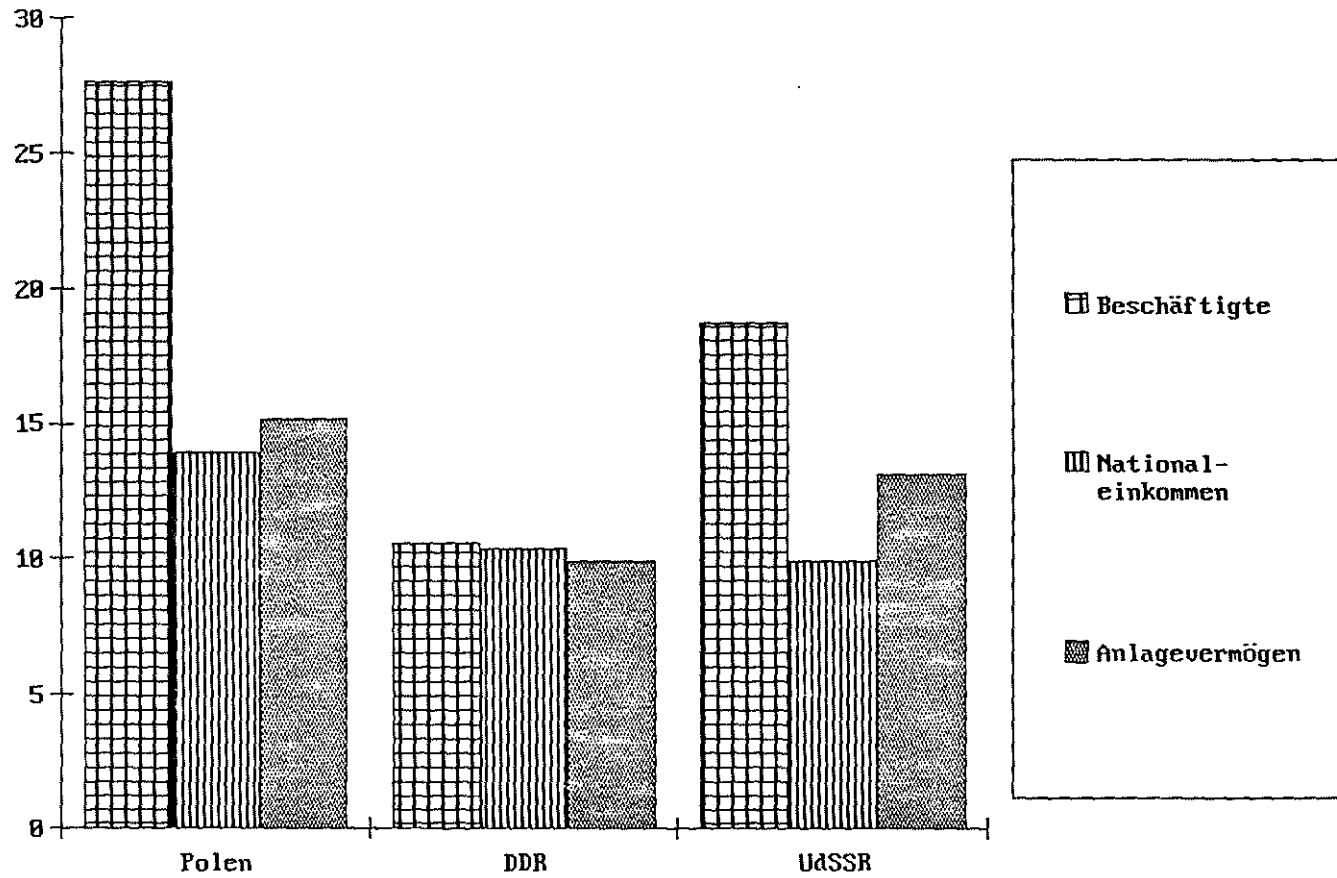


SCHAUBILD I

Stellung in der Volkswirtschaft einnehmen. Der rasche Strukturwandel zeigt sich daran, daß die Agrarquote (Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft) von 1950 bis 1988 von 52 % auf ca. 28 % gesunken ist. Der Anteil am Nationaleinkommen beträgt etwa 14 % und am Anlagevermögen der Volkswirtschaft etwa 15 %. Die Agrarquote entspricht etwa dem Anteil in den sogenannten "upper-middel-income" Entwicklungsländern (nach der Weltbankdefinition), die allgemein als Schwellenländer bezeichnet werden. Dieser Wert liegt allerdings deutlich über denjenigen anderer ost- und westeuropäischer Länder (vgl. Tabelle 1).

Während im Falle der DDR und der Bundesrepublik das allgemeine Entwicklungsniveau für den unterschiedlichen Anteil an Beschäftigung und am Nationaleinkommen vorrangig verantwortlich zu machen ist, müssen im Vergleich mit der UdSSR noch andere Faktoren angeführt werden. Die deutlich geringere Agrarquote in der UdSSR (ca. 19 %) und der höhere Anteil am Nationaleinkommen (22 %) sind auf die großbetriebliche und höher mechanisierte sozialistische Landwirtschaft zurückzuführen. Die hohe Agrarquote in Polen ist hingegen durch die spezifische Agrarstruktur, d.h. die arbeitsintensive privatbäuerliche Landwirtschaft bedingt (Tabelle 2 und Schaubild 1).

Die Bedeutung des Agrarsektors wird in Polen noch erhöht, wenn man die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche hinzuzählt. Im gesamten Nahrungsmittelsektor arbeiteten Mitte der 80er Jahre etwa 34 % der Beschäftigten, etwa 20 % des Nationaleinkommens wurden dort erwirtschaftet. Hinzu kommt, daß die Landwirtschaft trotz ständiger Versorgungsengpässe einen wichtigen Exportzweig für die polnische Wirtschaft vor allem in westliche Industrieländer darstellt. Durch Erzeugnisse der Nahrungsmittelindustrie erzielt das Land seinen zweithöchsten Handelsbilanzüberschuß mit dem Westen. Diese wenigen Daten zeigen, daß eine wirtschaftliche Gesundung Polens ganz wesentlich auch vom Nahrungsmittelsektor abhängt.

2.2. Grundkonzeptionen und Zielkonflikte der Agrarpolitik

Die polnische Landwirtschaft ist in den letzten 40 Jahren strukturell vernachlässigt worden. Als Gründe lassen sich im wesentlichen zwei Faktoren nennen: Erstens führte die Entwicklungsstrategie der "forcierten Industrialisierung" dazu, daß vorrangig schwerindustrielle Sektoren aufgebaut wurden, d.h. die Investitionen flossen auf Kosten der Landwirtschaft bevorzugt in diese Industriezweige. Die Landwirtschaft wurde als Akkumulationsquelle angesehen, d.h. man versuchte, über ungünstige Preisrelationen einen Ressourcentransfer aus dem Agrarsektor herbeizuführen. Diese Politik, die ebenfalls in einigen Entwicklungsländern mit ähnlich katastrophalen Ergebnissen zu beobachten ist, resultierte also unmittelbar aus der (makroökonomischen) Politik. Diese Wirtschaftspolitik wurde allerdings auch durch das zentralistische Planungssystem begünstigt, denn aus systemimmanenten Gründen (hohe Ineffizienz, Informations- und Entscheidungsprobleme, Macht- und Interessenstrukturen) neigt ein zentralistisches Planungssystem zu hohen Investitionen auf Kosten

+ Tabelle

Wenn man die
Nahrungsmittel
Produktion
einbezieht
so ist der
Anteil an
Beschäftigten
noch höher

Polen, 20.

1. 10. 20.

der Landwirtschaft und des Konsums. Schon aus diesen Überlegungen folgt, daß ein grundlegender Wandel des Wirtschaftssystems eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine veränderte Stellung des Agrarsektors in der Wirtschaftspolitik ist.

Zweitens ergab sich in Polen durch die ^{obere} Aufgabe der Kollektivierung ^{später} ein zusätzliches ideologisch verursachtes Dilemma, das die Agrarpolitik Polens bis in die 80er Jahre kennzeichnete. Die Privatlandwirtschaft, die immerhin ca. 75 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) bewirtschaftet und damit maßgeblich zur Agrarproduktion beiträgt, wurde zwar geduldet, jedoch nur als Übergangsstadium zu einer wie auch immer gearteten sozialistischen Landwirtschaft angesehen. Aus dieser Sicht folgte logischerweise, daß eine Förderung der Privatlandwirtschaft ausgeschlossen werden mußte, da man ja nicht Strukturen unterstützen wollte, die langfristig zum "Untergang" verurteilt sein sollten. Diese Haltung hatte zur Konsequenz, daß der Privatlandwirtschaft so gut wie keine Förderung zukam, d.h. praktisch, der überwiegende Teil der Landwirtschaft wurde strukturell vernachlässigt. Zudem wurden diejenigen Bereiche des Agrarsektors bevorzugt gefördert (Staatsbetriebe und Genossenschaften), die sich als besonders leistungsschwach erwiesen. Hieraus ergab sich ein fast unlösbarer Konflikt zwischen den beiden agrarpolitischen Zielen, der sozialistischen Transformation der Landwirtschaft und der Steigerung der Agrarproduktion.

Eine weitere fundamentale Voraussetzung für eine nachhaltige Verbesserung der Agrarverhältnisse in Polen ist daher die Aufgabe des ideologischen Ziels einer "langsamen sozialistischen Transformation der Landwirtschaft". Dies wird noch dadurch unterstrichen, daß alle Ansätze, die Bauern ohne offenen Zwang zu "höheren" Kooperationsformen zu bewegen, scheiterten ^{im 9/10er} bzw. äußerst ungünstige ökonomische Ergebnisse erzielten. Kaum Erfolge brachte die Strategie, über einfache Kooperationsformen (zunächst die Agrarzirkele) zu "höheren Eigentumsformen" zu gelangen. Die Bauern mißtrauten diesen Organisationen, traten entweder nicht ein, oder einzig aus ökonomischen Motiven, ohne an eine künftige Aufgabe ihrer Selbständigkeit zu denken. Dabei gab es durchaus ideologisch "trickreiche" Versuche, das bäuerliche Eigentum in den weiten Rahmen der sozialistischen Eigentumsformen zu integrieren. Andere Strategieansätze, die vorsahen den bäuerlichen Boden schrittweise über eine Landabgaberechte aufzukaufen und den Staatsbetrieben zur Bewirtschaftung zu überlassen, erwiesen sich aufgrund geringer Erträge und hoher Produktionskosten als ökonomischer Fehlschlag.

Mit einer unübersehbaren Regelmäßigkeit ^{gegen} wechselte die polnische Agrarpolitik von ideologischen zu mehr pragmatischen Zielen, die jeweils auch in Zusammenhang mit gesamtwirtschaftlichen Reformen standen. Diese Politikwende trat immer dann ein, wenn das Land in eine akute Versorgungskrise mit weitreichenden politischen Folgen hineinschlitterte. Die Wendepunkte waren die Jahre 1956, 1970 und 1980, in denen die politische Führung jeweils ausgewechselt wurde und die neue Regierung eine bauernfreundliche Politik verkündete. Dies drückte sich in höheren Erzeugerpreisen, besseren Investiti-

2

4. Auf dem
D. M. S. S.
P. L. C.

gegen

71 percent

onsbedingungen und einer verbesserten Belieferung mit Vorleistungsgütern aus. Nach einer Phase tatsächlich verbesserter Produktionsbedingungen, die entsprechende Angebotseffekte zur Folge hatten, ~~war~~ stets wieder eine stärker ideologisch orientierte Politik feststellbar, die jeweils auch vom Abbruch der Wirtschaftsreformen begleitet wurde. Als Folge blieben ungünstige Produktionsergebnisse und Versorgungsengpässe nicht aus.

Die agrarpolitische Wende von 1980 hatte allerdings eine etwas stabilere Agrarpolitik zur Folge, die fortan eine Gleichbehandlung der verschiedenen Eigentumssektoren der Landwirtschaft zumindest verbal verkündete. Während die Wirtschaftsreform insgesamt weitgehend in der Einführungsphase stecken blieb, hatten die agrarpolitischen Änderungen einige partielle Verbesserungen insbesondere in der Strukturpolitik zur Folge, die allerdings nur wenig an den grundlegenden Problemen änderten. Eine wechselhafte Agrarpolitik, ungünstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und das Scheitern der Wirtschaftsreform erklären, warum die Landwirtschaft weiterhin ein Problemsektor der polnischen Wirtschaft blieb. Erneut befindet sich Polen seit 1987 und vor allem seit dem Herbst 1989 in einer Phase der Wirtschaftsreform, wobei in allen Reformdokumenten der Landwirtschaft und dem Nahrungsmittelbereich eine hohe Priorität beigemessen wird. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Absichten zielt die Umgestaltung der Wirtschaft diesmal nicht auf partielle Veränderungen der Planwirtschaft, sondern auf eine tiefgreifende marktwirtschaftliche Reform. Dies schließt die Landwirtschaft mit ein.

2.3. Agrarstruktur, Beschäftigung und Einkommen

Eigentumsstruktur

Während in den vor- und nachgelagerten Bereichen des Agrarsektors staatliche bzw. genossenschaftliche Betriebe dominieren, ist der Produktionsbereich der Landwirtschaft durch eine für sozialistische Länder (außer Jugoslawien) untypische Eigentumsstruktur gekennzeichnet. Es dominiert die kleinbäuerliche Privatlandwirtschaft mit ca. 78 % an der landwirtschaftlichen Nutzfläche, gefolgt von den staatlichen Landwirtschaftsbetrieben mit ca. 17 % der LN (vgl. Tabelle 3). Die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften bewirtschaften, völlig ungewöhnlich für osteuropäische Länder, nur ca. 3 % der LN. Die in Schaubild II dargestellten Vergleichszahlen der DDR und Sowjetunion, die eine überwiegend staatliche bzw. genossenschaftliche Landwirtschaft vorzuweisen haben, verdeutlichen die Sonderrolle Polens (vgl. auch Tabelle 3). Der Flächenanteil der bäuerlichen Landwirtschaft ist in Polen zwar seit dem Ende der Kollektivierung zurückgegangen, doch hat sie ihre dominierende Position nicht verloren (vgl. Schaubild III). Typisch sind regionale Unterschiede in der Bedeutung der Privatlandwirtschaft, die vor allem in den zentralpolnischen Regionen dominiert (Schaubild IV). Die landwirtschaftlichen Privatbetriebe sind durch eine geringe durchschnittliche Betriebs-

größe von nur etwa 6 ha, einen hohen Arbeitseinsatz und geringen Mechanisierungsgrad gekennzeichnet. Die regionale Verteilung in der landwirtschaftlichen Betriebsgröße weist ein deutliches Nord-Süd-Gefälle auf (Schaubild V).

Die staatlichen landwirtschaftlichen Betriebe (PGR; Państwowe Gospodarstwa Rolne) nehmen mit ca. 18,5 % der LN den zweithöchsten Flächenanteil ein, der in den letzten Jahrzehnten angestiegen ist. Dieser Eigentumssektor wurde vor allem in den 70er Jahren prioritär gefördert und weist gegenüber den Privatbetrieben einen wesentlich höheren Mechanisierungsgrad und Inputeinsatz auf. Zu Beginn der 80er Jahre war die Kapital- und Bodenproduktivität der staatlichen Landwirtschaft deutlich geringer als die der Privatlandwirtschaft, die Arbeitsproduktivität, berechnet nach der Nettoendproduktion ist jedoch höher (nicht jedoch nach der Bruttowertschöpfung, Angaben). Die Mehrzahl der Staatsbetriebe war dem Landwirtschaftsministerium direkt untergeordnet, während einige wenige Betriebe als landwirtschaftliche Versuchsbetriebe den Universitäten unterstanden. Fast 60 % der Staatsgüter haben eine Fläche von über 1000 ha und sind regional vorrangig in den ehemals deutschen Ostgebieten lokalisiert. Die Reform von 1980 brachte den Staatsbetrieben zwar eine größere Selbständigkeit, doch waren sie auch weiterhin von zentralen Anweisungen und Subventionen abhängig.

Seit dem Abbruch der Kollektivierung von 1956 spielen die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (Spoldzielnie Produkcyjne) nur noch eine marginale Rolle in der Eigentumsstruktur. Sie bewirtschaften einen Flächenanteil von ca. 2,3 % an der LN, der sich in den letzten Jahren nur geringfügig geändert hat. Die Agrarpolitik behandelte auch die Produktionsgenossenschaften (im folgenden LPG abgekürzt) bevorzugt, was sicherlich der Grund ist, daß sie ihren Platz in der Agrarstruktur halten konnten. Die Mehrzahl der LPG bewirtschaftet eine Fläche zwischen 100 und 600 ha mit einer ähnlichen regionalen Verteilung wie die Staatsbetriebe. Die LPG unterstanden zwar nicht direkt dem Landwirtschaftsministerium, doch über ihren Zentralverband und über die entsprechenden politischen Instanzen wurde ein direkter administrativer Einfluß auf sie ausgeübt. Ähnlich den Staatsbetrieben sollten sie im Rahmen der Wirtschaftsreform eine größere Selbständigkeit erhalten, was allerdings nur begrenzt verwirklicht werden konnte.

Die traditionsreichen Agrarzirkel (bzw. Landwirtschaftliche Zirkel, LZ, Kolka Rolnicze) wurden 1956 von W. Gomułka wiederbelebt und sollten zunächst als einfache Kooperationsformen vor allem die Mechanisierung der bäuerlichen Betriebe fördern. Der Grundgedanke dieses agrarpolitischen Konzeptes war, die Privatbauern über gemeinschaftliche Produktionsformen schrittweise an genossenschaftliche Produktionsformen heranzuführen. Diese Konzeption scheiterte jedoch, weil die Privatbauern kein Vertrauen zu dieser Organisationsform setzten. In den 70er Jahren gründete man die sogenannten Vereinigte Landwirtschaftliche Betriebe der Zirkel, die nun Boden von Privatbetrieben gegen Rente aufnahmen. Die Zirkel waren seitdem direkt in der Agrarproduktion aktiv und dehnten ihren Flächenumfang aus. Die schlechten Produktionsergebnisse führten allerdings dazu, daß diese Strategie

bald aufgegeben wurde, wodurch der Flächenanteil der LZ wieder rückläufig war. Dennoch blieben die LZ für den ländlichen Raum insbesondere bei der Mechanisierung und Inputversorgung der Landwirtschaft eine wichtige Organisationsform.

Einkommen und Strukturwandel

Wichtiger Faktor des Strukturwandels ist die unterschiedliche Einkommensentwicklung zwischen dem Agrarsektor und den anderen Wirtschaftsbereichen. In Polen waren vor allem in den 50er und 60er Jahren diese starken Einkommensunterschiede vorhanden, und hielten auch in den 70er und 80er Jahren wenn auch abgeschwächt an. Das nach 1956 aufgestellte einkommenspolitische Ziel einer etwa gleichen Steigerung der sektoralen Einkommen konnte weder in den 60er noch in den 70er Jahren erreicht werden. In den 80er Jahren verfolgte man sogar das Ziel einer Einkommensparität. Starke Preisanhebungen führten tatsächlich zu einer Annäherung der Einkommensunterschiede zwischen den Sektoren. Dieser Trend kehrte sich Mitte der 80er Jahre wieder um, d.h. die Einkommendifferenzen nahmen zu. Bei ausreichendem Angebot an industriellen Arbeitsplätzen führen Einkommensunterschiede zwischen den Wirtschaftssektoren normalerweise zu einer Abwanderung aus der Landwirtschaft.

Trotz hohem Wirtschaftswachstum mit ausreichenden industriellen Arbeitsplätzen und einer deutlichen Einkommensdisparität zuungunsten des Agrarsektors verlief der landwirtschaftliche Strukturwandel nur langsam. Nach Schätzungen des agrarökonomischen Instituts in Warschau ging die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten in den 60er Jahren nur um 0,8 % und die der Privatbetriebe um 0,7 % jahresdurchschnittlich zurück. Vor allem in der zweiten Hälfte der 70er Jahre beschleunigten sich diese Strukturprozesse, d.h. die Zahl der Beschäftigten in der Privatlandwirtschaft ging jährlich um ca. 3,7 % und die Zahl der Privatbetriebe um ca. 1 % zurück.

Geringe Verdienstmöglichkeiten und ungünstige Arbeits- und Lebensbedingungen auf dem Lande führten dazu, daß vor allem junge Männer aus der Landwirtschaft abwanderten, so daß sich die demographische Struktur auf dem Lande ungünstig entwickelte. 1970 waren 59 % aller Arbeitskräfte Frauen, von denen 23 % über 65 Jahre alt waren. In den 70er Jahren blieb zwar der Anteil der Menschen im Rentenalter (über 65) etwa gleich, doch verminderte sich der Anteil jüngerer Arbeitskräfte. Zudem ging der Beschäftigungsanteil der Frauen zurück, obwohl er mit ca. 55 % Ende der 70er Jahre noch sehr hoch war.

Das geringe Interesse der Jugend an der Übernahme des elterlichen Betriebes lag sicherlich an den allgemein schlechten wirtschafts- und agrarpolitischen Rahmenbedingungen, die sich vor allem in der zweiten Hälfte der 70er Jahre durch eine stärker ideologisch geprägte Agrarpolitik verstärkten. Die ideologischen Akzente der Agrarpolitik traten insbesondere in den Rentenregelungen für private Landwirte aus dem Jahre 1970 und 1974 hervor,

die auch mit dem strukturpolitischen Ziel einer verstärkten Ausdehnung des sozialistischen Sektors eingeführt wurden. Private Landwirte konnten fortan ihre Flächen gegen eine Rente an den Staat abgeben.

Die gesamtwirtschaftliche Krise zu Beginn der 80er Jahre führte dazu, daß weit weniger Beschäftigte aus der bäuerlichen Landwirtschaft abwanderten als in den Jahren zuvor. Dies wurde nicht durch fehlende Arbeitskräfte in der Industrie, sondern durch die sich rasch verbesserte Einkommenslage (Ziel der Einkommensparität) auf dem Lande und die Versorgungslage in den Städten verursacht. Zudem war zu beobachten, daß auch jüngere männliche Arbeitskräfte in die Landwirtschaft zuwanderten. Dies drückt ein zumindest zeitweilig größeres Interesse an der Landwirtschaft aus, was sicherlich auch eine veränderte Agrarpolitik bewirkte. Der Trend war allerdings zu schwach und nicht anhaltend genug, um eine generelle Verbesserung der Altersstruktur zu erreichen. Insbesondere Mitte der 80er Jahre setzte der gegenläufige Trend ein. Die Abwanderung aus dem Agrarsektor führte dazu, daß sich die demographische Situation auf dem Lande verschlechterte wieder und eine zunehmende Überalterung festzustellen war. Dies betraf vor allem die kleineren Betriebe. Bei 30 % dieser Höfe war der Betriebsinhaber über 60 Jahre alt.

Betriebsstruktur

Polens Privatlandwirtschaft ist durch eine kleinbäuerliche Betriebsstruktur gekennzeichnet. Die durchschnittliche landwirtschaftlich genutzte Fläche (LN) der ca. 3 Millionen bäuerlichen Betriebe lag 1981 nur bei 4,8 ha, d.h. sie hat sich gegenüber 1958 (5,2 ha) sogar noch vermindert. Dies ist vor allem auf eine Erhöhung der Zahl der Höfe in den Betriebsgrößenklassen 0,5 bis 2 ha, die auch ihren Anteil an der Zahl der Betriebe vergrößerte, zurückzuführen. Demgegenüber verminderte sich die Zahl und Fläche der für polnische Verhältnisse mittleren Betriebe um 2 bis 7 ha, während Betriebe über 10 ha ihre Zahl und Fläche erhöhten. Die vor allem in den 60er und 70er Jahren zu beobachtende starke Zunahme der Zahl der Kleinstbetriebe kennzeichnete einen starken Trend zur nebenberuflichen Landwirtschaft. Ende der 70er Jahre bezogen nur ca. 37 % aller Betriebe ihr Einkommen ausschließlich aus der Landwirtschaft. Am stärksten konnte diese Entwicklung zur Nebenberufswirtschaft in den städtischen Regionen und in den südlichen Landesteilen beobachtet werden.

In den 80er Jahren ist eine Entwicklung in der Agrarstruktur zu beobachten, nämlich ein rascherer Anstieg der Zahl der Betriebe über 10 ha, wobei neben mittleren Betrieben auch Kleinstbetriebe bis 2 ha ihre Zahl verminderten (Tabelle 4). Die durchschnittliche Betriebsgröße stieg dadurch wieder leicht auf 5,2 ha. Dieser Trend erklärt sich durch verstärkte sozialökonomische Differenzierung in der Privatlandwirtschaft. Viele Kleinstbetriebe werden zunehmend nur für die Eigenversorgung aufrechterhalten, so daß ihre Vermarktungsquote sinkt. Ausgenommen sind eine kleine Gruppe speziali-

sierte Betriebe. Es darf allerdings nicht der Schluß gezogen werden, daß diese Betriebe nicht auf Preissignale reagieren. Die größeren Betriebe sind dagegen innovationsbereit mit steigender Vermarktungsquote. Die mittleren Betriebe sind unter verstärktem ökonomischen Anpassungsdruck geraten, d.h. sie müssen entweder ihre Fläche ausdehnen oder die Betriebe schließen.

Diese wenn auch nur leichte Verbesserung der Agrarstruktur war auch das Ergebnis einer Agrarpolitik, die seit Beginn der 80er Jahre stärker den bäuerlichen Sektor förderte. Das Gesetz zur Garantie des bäuerlichen Eigentums, zu Beginn der 80er Jahre verabschiedet, verbesserte zunächst grundsätzlich die rechtliche Position der Bauern. Zudem änderte die Agrarpolitik den bevorzugten Verkauf bzw. die Verpachtung von Land aus dem staatlichen Bodenfonds an den sozialistischen Sektor, d.h. Privatbauern kamen stärker in den Genuß frei werdender Flächen. Aufgrund geringer werdender Bodenreserven bzw. ihrer immer schlechteren Qualität - was die Attraktivität des Bodenerwerbs deutlich verminderte -, nahm allerdings die Bedeutung dieser Verkäufe bei der Verbesserung der Agrarstruktur ab und die des privaten Bodentransfers stieg.

Allgemein war in den 80er Jahren eine hohe und steigende Nachfrage nach Land zu beobachten, die von der Angebotsseite völlig unzureichend gedeckt werden konnte, nämlich schätzungsweise nur etwa die Hälfte der potentiellen Nachfrage konnte gedeckt werden. Ebenso nahm die private Verpachtung von Boden zu. Gleichwohl existiert Brachland, allerdings vorwiegend in den östlichen Grenzregionen und in Berggegenden, die dünn besiedelt und ungünstige natürliche Voraussetzungen sowie unvorteilhafte Lebensbedingungen haben. Insgesamt muß trotz einiger leichter Verbesserungen in den 80er Jahren darauf hingewiesen werden, daß es keine durchgreifenden qualitativen Fortschritte in der Agrarstruktur gab. Dies gilt auch für die starke Streulage der Flächen der Privatbetriebe, die die Mechanisierung erschwerte und enorme Zeitverluste sowie hohe Transportkosten verursacht. Es besteht deshalb auch weiterhin die Gefahr, daß zu langsame Strukturveränderungen sich als eine starke Barriere für die weitere Entwicklung der Landwirtschaft erweisen.

An dieser Stelle soll auch auf die regionalen Unterschiede der Strukturentwicklungen hingewiesen werden. Die größten Struktureffekte zeigten jene Regionen, die sich ohnehin durch eine vergleichsweise gute Agrarstruktur auszeichneten und in denen die Reserven des staatlichen Bodenfonds am größten waren. Dies war in den nördlichen und mittel-westlichen Regionen Polens der Fall (Schaubild V). In den zentral-polnischen Regionen verliefen die Strukturänderungen nur sehr langsam und in den südlichen, stark kleinbetrieblich geprägten Gebieten waren praktisch keine Verbesserungen der Agrarstruktur zu beobachten. Insgesamt muß trotz einiger leichter Verbesserungen der Agrarstruktur in den 80er Jahren darauf hingewiesen werden, daß es keine durchgreifenden qualitativen Fortschritte in der Verbesserung der Agrarstruktur gab. Dies gilt auch für die starke Streulage der Flächen der Privatbetriebe, was die Mechanisierung erschwerte und enorme Zeitverluste sowie erhöhte Transportkosten verursacht. Es besteht die Gefahr, daß zu

*H. W. W. W.
 ...
 ...
 ...
 ...*

—/

Anteile der Eigentumsformen an der LF in Polen, der DDR und der UdSSR, 1988, v.H.

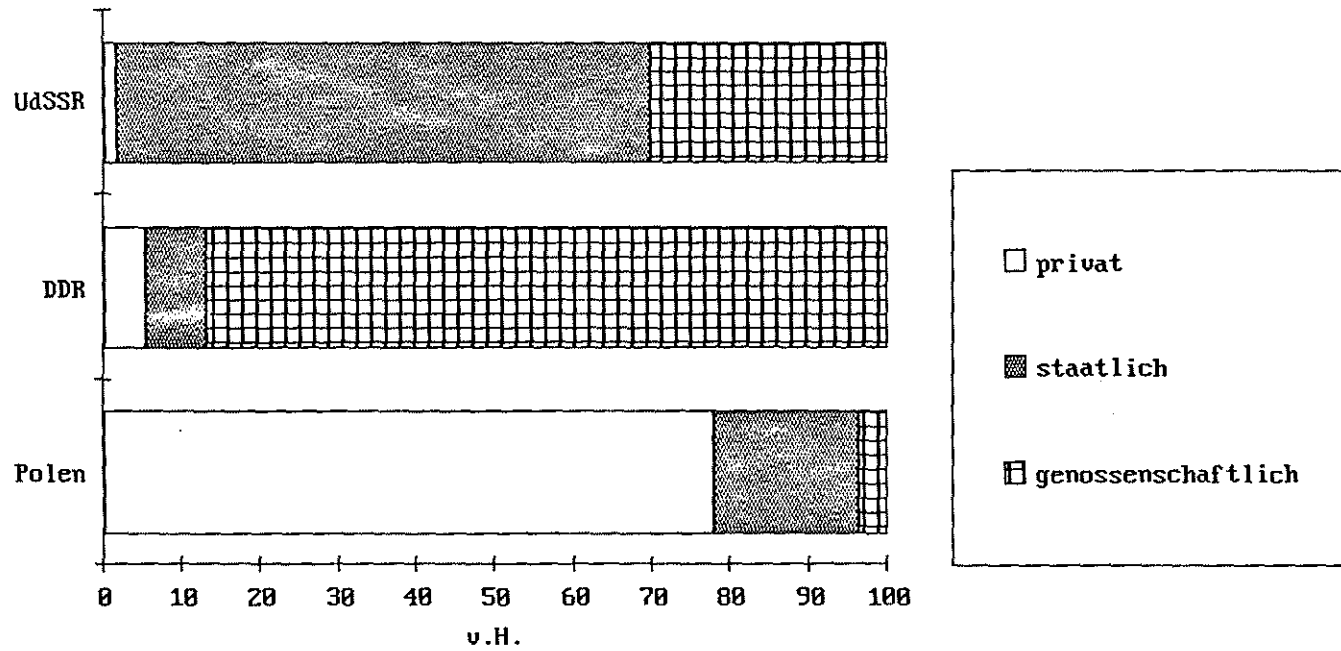


SCHAUBILD II

SCHAUBILD III

Landwirtschaftliche Nutzfläche in Polen nach Eigentumsformen





SCHAUBILD IV

Schaubild IV Anteile des Privatsektors an der Landwirtschaftlichen Nutzfläche, v.H., 1988



SCHAUBILD V

Schaubild V Durchschnittsgröße der bäuerlichen Betriebe, Hektar Betriebsfläche, 1988

langsame Strukturveränderungen sich als eine starke Barriere bei der weiteren Entwicklung der Landwirtschaft erweisen.

Die auf Ausbau der Grundstoff- und Schwerindustrie gerichtete Wirtschaftspolitik der Vergangenheit hat große Ungleichgewichte in der Entwicklung der einzelnen Regionen entstehen lassen. Besonders periphere Gebiete wie Nordost- und Ostpolen bleiben dadurch in ihrer Entwicklung hinter anderen Regionen zurück. Das wirkt sich bis heute und auf absehbare Zukunft negativ aus und hemmt auch die Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen in diesen benachteiligten Zonen. So ist z.B. das Angebot an außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen, das eine wesentliche Voraussetzung für den dringend nötigen Strukturwandel in der Landwirtschaft bildet, in jenen Gebieten weit geringer als im Landesdurchschnitt. Auch die Freigabe der Preisbildung hat hier nicht immer positive Effekte auf die Landwirtschaft gebracht. Vielfach bestehen monopolistische Abnahmestrukturen, z.B. wenn in der Region nur ein großer Aufkäufer und Verarbeiter für Schlachtvieh vorhanden ist, der seine Preise nahezu ohne Konkurrenzdruck setzen kann. So entsteht die Gefahr, daß die ohnehin langsame Strukturentwicklung in den benachteiligten Regionen noch zögerlicher verläuft und sich die dort vorhandenen Probleme noch verschärfen.

Bedingungen für den Strukturwandel

Folgende Rahmenbedingungen sind für einen positiven Strukturwandel wichtig und folgende Forderungen müssen an die Strukturpolitik gestellt werden:

1. Außerökonomische Faktoren (Bevorzugte Zuteilung von Boden an sozialistische Betriebe) müssen völlig beseitigt werden. Dies bedeutet, daß der staatliche Bodenfonds nach einheitlichen Richtlinien die Flächenvergabe durchführt und die Entscheidungsträger unter entsprechender demokratischer Kontrolle stehen. Die einzelnen Eigentumssektoren sollen unter gleichen ökonomischen Bedingungen arbeiten. Zudem ist der private Bodentransfer (Beseitigung rechtlicher Einschränkungen zum privaten Bodenerwerb) zu fördern. Auf die Frage einer möglichen Privatisierung von Staatsgütern wird noch an anderer Stelle einzugehen sein (siehe Kapitel 3.3.).
2. Die ökonomischen Faktoren, die den Strukturwandel maßgeblich beeinflussen, hängen entscheidend von den makroökonomischen Rahmenbedingungen (Wirtschaftswachstum, Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung) ab und können von der Agrarpolitik kaum beeinflußt werden. Ein Einflußfaktor ist die Preis- und Einkommenspolitik, worauf noch gesondert eingegangen wird. Allerdings sei schon hier darauf hingewiesen, daß eine stark einkommenspolitisch orientierte Preispolitik, wie sie auch in Polen gefordert wird, strukturpolitisch abzulehnen ist.
3. Sicherlich ist aus strukturpolitischen Gründen eine Förderung größerer und leistungsfähiger Betriebe sinnvoll. Sie sollte allerdings nach allge-

mein geltenden Richtlinien für jeden Betriebstyp (Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb) offen stehen. Eine einseitige Förderung von Haupterwerbsbetrieben ist angesichts der großen und künftig wohl nicht abnehmenden Bedeutung der Nebenerwerbswirtschaft (Wohnungsmangel in den Städten) abzulehnen. Die Förderung sollte sich auf zinsgünstige Investitionskredite und nicht auf eine bevorzugte Belieferung mit Vorleistungsgütern, wie in den 70er Jahren bei den sogenannten spezialisierten Betrieben, stützen.

4. Aufgrund der unzureichenden Wohnverhältnisse in den Städten, d.h. der geringen regionalen Mobilität der Arbeitskräfte, hängt die Intensität des Strukturwandels auch davon ab, inwieweit im ländlichen Raum Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft geschaffen werden. Diese neuen Wirtschaftszweige können durchaus mit der Landwirtschaft verknüpft sein und deren Entwicklung fördern. Zu denken ist hierbei vor allem an vor- und nachgelagerte Wirtschaftszweige und den Dienstleistungssektor, der ohnehin über Jahrzehnte unterentwickelt war. Darüber mehr an anderer Stelle (siehe Kapitel 3.3.).
5. Die Flächenarrondierung ist sicherlich zu fördern, stößt jedoch an finanzielle Grenzen. Deshalb sollte hier vorrangig Eigeninitiative und Selbsthilfe der Bauern ermutigt werden. Zudem sind aus finanziellen Gründen und aufgrund der ohnehin schon hohen effektiven Nachfrage nach Land spezielle Programme zur Förderung des Bodenerwerbs abzulehnen. Die Mobilisierung von Brachland wäre aufgrund der ungünstigen Lokalisierung dieser Flächen (Gegenden mit schlechten natürlichen, demographischen und infrastrukturellen Voraussetzungen) nur durch einen unverhältnismäßig hohen zusätzlichen finanziellen Aufwand zu erreichen.
6. Man muß auch künftig von regional sehr unterschiedlichen Strukturprozessen in der polnischen Landwirtschaft ausgehen. Dabei wird sich der schon in den letzten Jahrzehnten raschere Strukturwandel im Westen und Norden des Landes in den nächsten Jahren fortsetzen. Die Strukturpolitik muß diesen regional unterschiedlichen Entwicklungen Rechnung tragen, d.h. die entsprechenden Kriterien zur Förderung einzelner Betriebstypen regional differenzieren.

2.4. Produktionsleistung

Die landwirtschaftliche Nutzfläche verringert sich in Polen wie in anderen Ländern im Zuge der Industrialisierung ständig; sie war 1988 um 801 000 ha oder 4,1 % niedriger als 1970. Parallel dazu sinkt auch die bestellte Ackerfläche; sie lag 1988 um 603 000 ha oder 4,0 % unter der von 1970. Während der Rückgang der bestellten Fläche in den 70er Jahren jährlich etwas 45 100 ha betrug, wurden in den Krisenjahren zwischen 1980 und 1985 nur je etwas 12 200 ha aus der Produktion genommen. Dieser Wert ist seitdem erneut angestiegen und hat 1988 mit 45 000 ha das alte Niveau wieder erreicht.

Trotzdem steht in Polen mit 0,50 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und 0,38 ha Ackerfläche deutlich mehr Land zur Verfügung als in beiden Teilen Deutschlands.

**Verfügbare landwirtschaftliche Fläche in Polen, der DDR, der UdSSR
und der Bundesrepublik 1988 (ha je Einwohner)**

	Polen	DDR	Bundesrepublik	UdSSR
landw. Nutzfläche	0,496	0,370	0,194	1,944
dar. Ackerfläche	0,378	0,281	0,118	0,792

In der Flächennutzung (Tabelle 5) ist eine langsame Verschiebung zugunsten der Halmfrüchte und zulasten der Hackfrüchte festzustellen. Der Getreideanteil an der Ackerfläche hat jetzt 61 % erreicht. Darunter nimmt Roggen, früher in Polen die dominierende Getreideart, auch heute noch mit 16 % knapp vor Weizen die erste Stelle ein. Der Kartoffelanbau ist im Rückgang begriffen, beansprucht mit 13 % der Ackerfläche aber ebenso wie Roggen einen Anteil, wie er sonst nirgends zu finden ist. Demgegenüber spielt der Ackerfutterbau mit etwas 15 % der Ackerfläche heute noch immer eine relativ bescheidene Rolle. Auch der Zwischenfruchtanbau ist, verglichen etwa mit dem in der DDR, gering.

Die Entwicklung der Flächenerträge (Tabelle 6) ist durchweg positiv, ihr Niveau liegt weit über dem der UdSSR, aber deutlich unter dem der DDR, der Tschechoslowakei und Ungarns. Lediglich bei Kartoffeln und Zuckerrüben erreicht bzw. überschreitet Polen die bei diesen Kulturen in der DDR außergewöhnlich niedrigen Erträge.

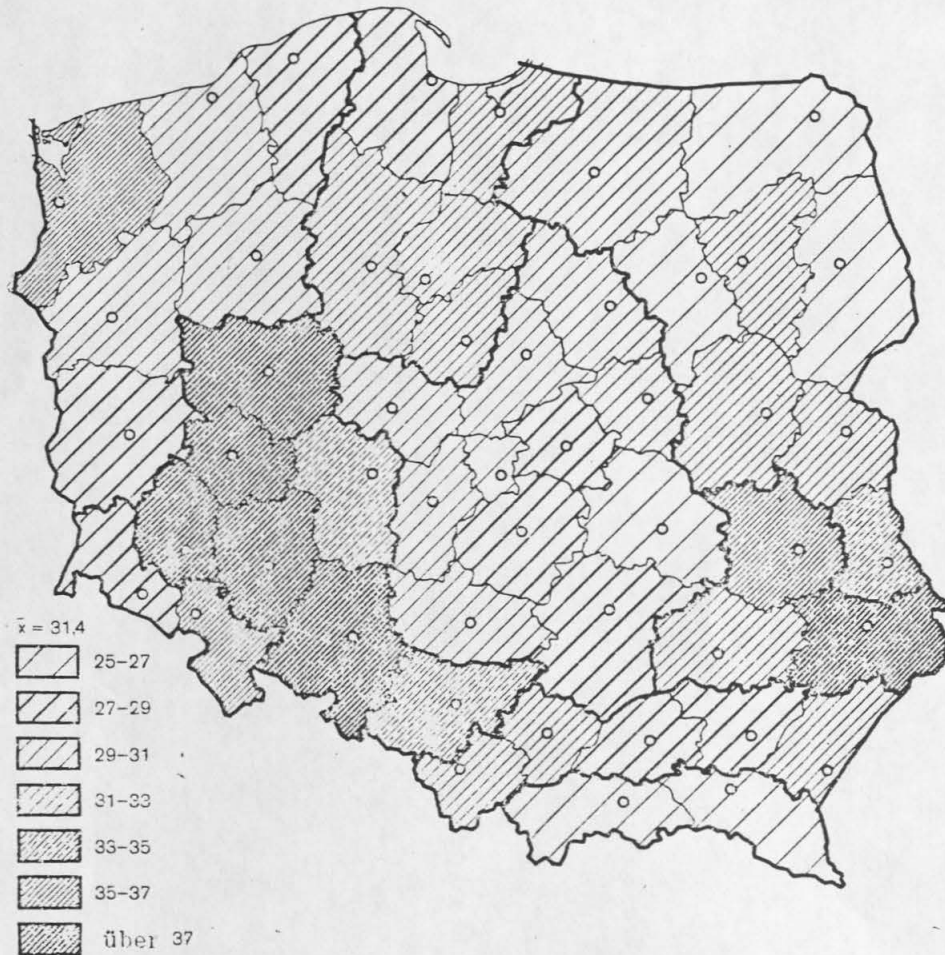
Infolge der positiven Ertragsentwicklung weisen auch die Produktionsmengen (Tabelle 7) ungeachtet der rückläufigen Fläche ein deutliches Wachstum auf. Das gilt insbesondere für Getreide und Ölfrüchte, während die Erzeugung von Hackfrüchten stagniert.

Die Tierbestände (Tabelle 8) wurden nach dem schroffen Rückgang zu Beginn der 80er Jahre wieder aufgestockt, haben aber mit Ausnahme des Schafbestands die Zahlen von 1980 nicht wieder erreicht. Gemessen in GV lag der gesamte Viehbestand 1988 um 18 % niedriger als 1980, in den bäuerlichen Betrieben allein um 16 % (Tabelle 9). Der Aufbau der Schweinebestände setzt sich fort, wogegen die Kuhbestände, insbesondere in den bäuerlichen Betrieben, ständig zurückgehen und heute um 17 % niedriger sind als 1980. Der Geflügelbestand stagniert, der Pferdebestand wird kräftig abgebaut (Tabelle 10).

Die Fleischproduktion (Tabelle 11) hat insgesamt das Niveau von 1980 wieder erreicht. Bei Rind- und Schweinefleisch wurde jene Marke über-

SCHAUBILD VI

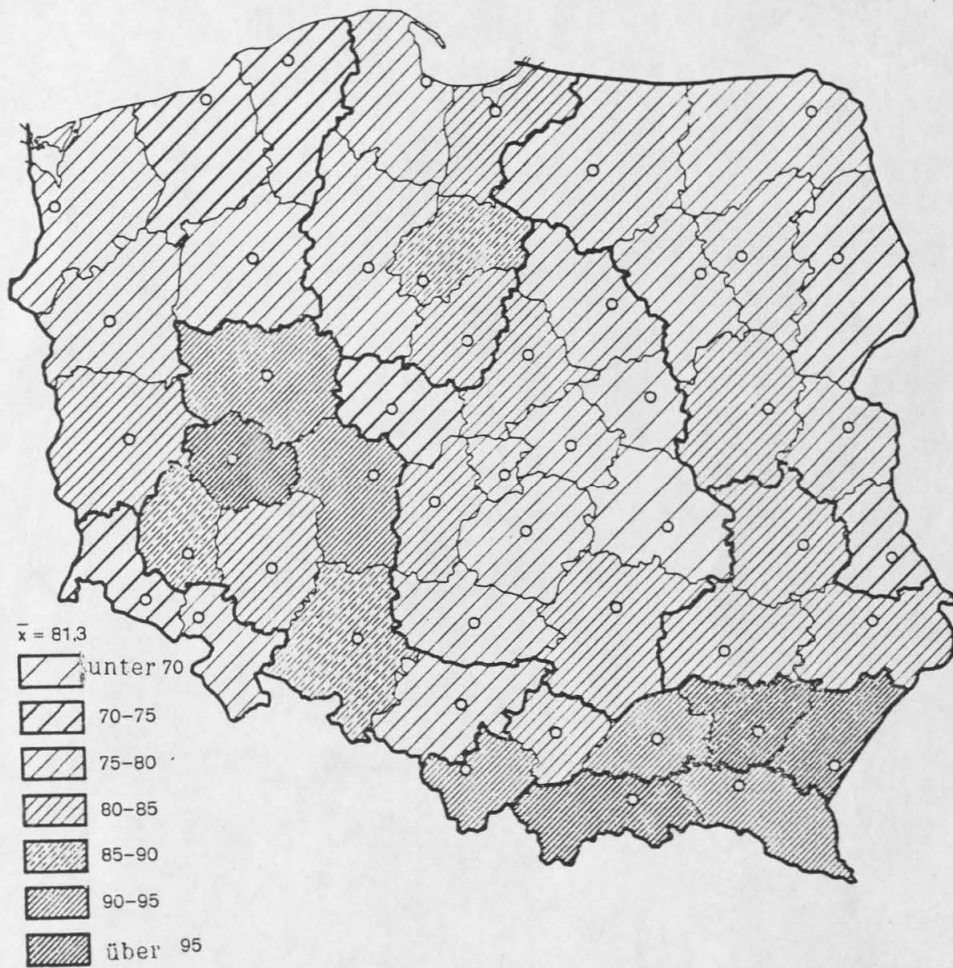
Durchschnittliche Erträge in der Pflanzenproduktion
nach Wojwodschaften 1977-81
(4 Hauptgetreidesorten, Zuckerrüben, Kartoffeln
in Getreideeinheiten dz/ha)



Quelle: entnommen aus T. Olszewski, Geografia Rolnictwa Polski, Warszawa 1985, S. 281

SCHAUBILD VII

Intensität der Tierhaltung nach Wojwodschaften 1977-81
(Bestandszahl auf 100 ha)



Bewertung: Pferd = 1,00; Rind = 0,80; Schwein = 0,15; Schaf = 0,08.

Quelle: entnommen aus T. Olszewski, Geografia Rolnictwa Polski, Warszawa 1985, S. 241

schritten, die Geflügelproduktion blieb darunter. Die Milcherzeugung befindet sich nach einem Anstieg nach 1980 wieder im Sinken, die Eierproduktion stagniert.

Die Milchleistung pro Kuh steigt an, sie lag 1988 mit 3 227 kg um 23,5 % höher als 1980, befindet sich damit aber noch immer am unteren Ende der Skala in Osteuropa.

In Flächennutzung, Erträgen, Tierbestand und Tierproduktion gibt es teilweise unterschiedliche Entwicklungen in der bäuerlichen Landwirtschaft einerseits und in der staatlichen und kollektiven Landwirtschaft andererseits. Die Gesamtentwicklung wird jedoch dank der dominierenden Rolle der bäuerlichen Betriebe (76 % der Fläche und 80 % der Tierbestände) von diesen bestimmt. Dabei ist jedoch von teilweise beachtlichen regionalen Unterschieden im Produktionsniveau auszugehen, was beispielhaft an den Durchschnittserträgen im Getreideanbau und im Viehbesatz pro ha in den Schaubildern VI und VII dargestellt wurde.

Insgesamt scheint das in der polnischen Landwirtschaft vorhandene Produktionspotential nicht ausgeschöpft. Durch Verbesserung der Anbaustruktur und Erhöhung des Viehbesatzes ließen sich mit vergleichsweise geringem Mehraufwand Produktionszunahmen erzielen. Auch eine Erhöhung der Erträge in der Pflanzenproduktion und der Leistungen in der Tierhaltung erscheint bei beschränktem Mehreinsatz von Produktionsmitteln kurzfristig möglich.

Mangelnde Verfügbarkeit von Investitionsgütern und Betriebsmitteln sowie eine ungünstige Betriebs- und Arbeitskräftestruktur hemmen ohne Zweifel die Leistungssteigerung. Als mindestens ebenso starke Bremse wirken aber die Unzufriedenheit der polnischen Bauern mit ihren Preis- und Einkommenserwartungen und die Unsicherheit über die weitere Entwicklung in Wirtschaft und Agrarpolitik.

2.5. Investitionen und Inputversorgung

Investitionen

Etwa 15 % der Investitionen der polnischen Volkswirtschaft fließen in die Landwirtschaft. Dieser Anteil entspricht ungefähr dem Beitrag der Landwirtschaft zum Nationaleinkommen und ihrem Anteil am Anlagevermögen (vgl. Abschnitt 2.1.). Der Investitionsanteil der Landwirtschaft ist rückläufig; er lag 1985 noch bei 16,5 %.

Der Schwerpunkt der landwirtschaftlichen Investitionen liegt beim "vergesellschafteten Sektor", der knapp die Hälfte der Mittel auf sich vereinigt, während sein Beitrag zum landwirtschaftlichen Bruttoproduct nur 21 % und sein Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche nur 23 % betragen. Auf diesen Sektor entfiel zudem der gesamte Zuwachs der Investitionen in den Jahren 1984-1987. Die Investitionssumme in den bäuerliche Betrieben blieb

Investitionen in die polnische Landwirtschaft und in die vor- und nachgelagerte Industrie

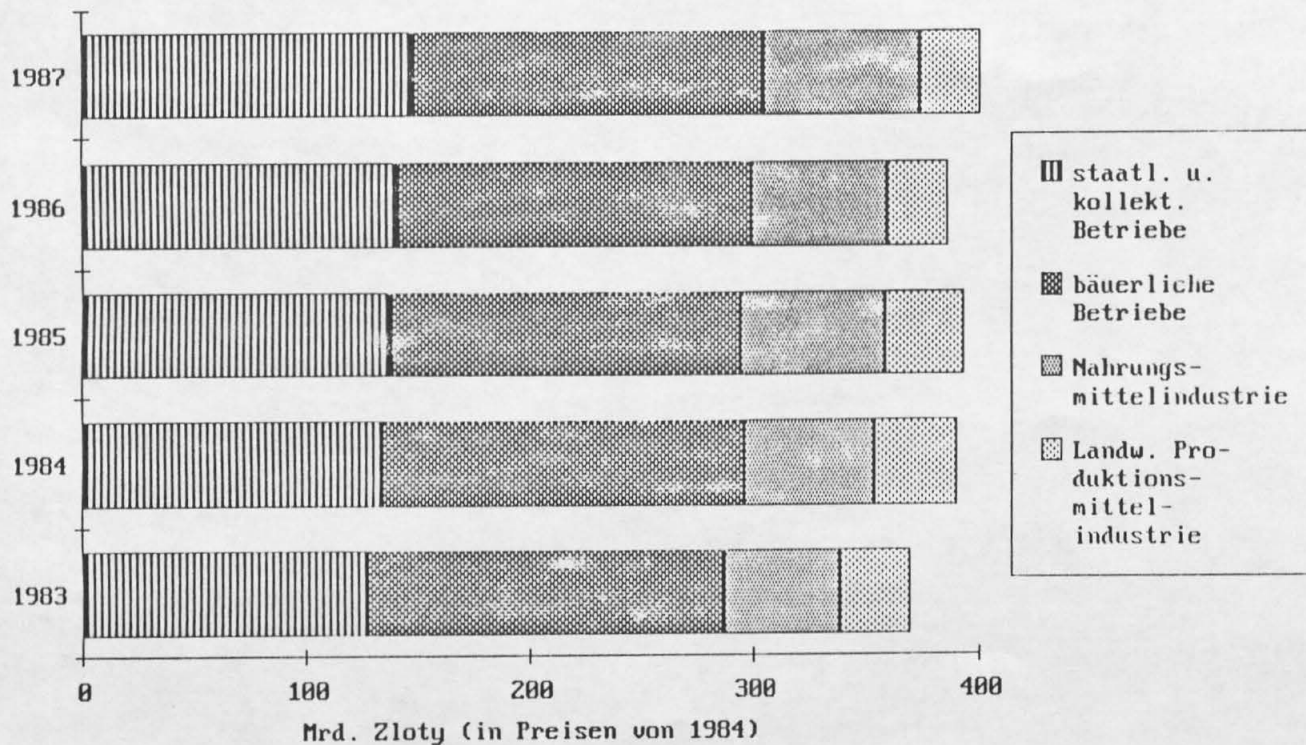


SCHAUBILD VIII

hingegen in diesem Zeitraum konstant, d.h. deren Anteil verringerte sich sogar (von 55,6 auf 51,6 %), obwohl sie unverändert 78 - 79 % zur landwirtschaftlichen Bruttoproduktion beitrugen (Schaubild VIII).

Immerhin ist es gelungen, den Anteil der Ausrüstungsinvestitionen in den bäuerlichen Betrieben gegenüber den Bauinvestitionen von 42,3 % (1978) auf 57,7 % (1986) zu erhöhen. Auch das ist verglichen mit der westdeutschen Landwirtschaft (Anlageinvestitionen 1988 81 %) ein sehr bescheidener Wert. Neuere Zahlen sind für Polen infolge der galoppierenden Inflation nicht erfaßbar. Auch liegen keine verlässlichen Angaben über die Höhe der Nettoinvestitionen vor; alle genannten Zahlen beziehen sich auf Bruttoinvestitionen.

Im Vergleich mit den vor- und nachgelagerten Industrien stehen der Landwirtschaft in Polen hohe Investitionsmittel zur Verfügung. 1987 entfiel auf diese Industriebranchen zusammen weniger als ein Drittel der Summe, die in die Landwirtschaft investiert wurde (Tabelle 12), davon wiederum mehr als zwei Drittel auf die Lebensmittelindustrie. Letztere konnte ihre Investitionen seit 1983 deutlich (um 33 %) steigern, während die Produktionsmittelindustrie sogar einen Rückgang (um 9 %) zu verzeichnen hatte.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß vor- und nachgelagerte Industrien mit ihren Kapazitäten den Ansprüchen der Landwirtschaft nicht gerecht werden können. Ihr Ausbau und ihre Modernisierung müssen durch geeignete Maßnahmen gefördert werden, will man nicht in Kauf nehmen, daß ein Anstieg der Agrarproduktion auf der einen Seite nur durch Faktorimporte ermöglicht und auf der anderen Seite nur durch Exporte unverarbeiteter Güter genutzt werden kann. Die zukünftige Wirtschaftspolitik muß diese Disproportionen zu beseitigen und, sofern sich durch Gewinnerwartung über den Preis nicht ein Gleichgewicht zwischen Ausbau von Zulieferindustrie, Landwirtschaft und Verarbeitungsindustrie einstellt, durch geeignete Maßnahmen den Kapitalfluß in die gewünschte Richtung zu lenken suchen.

Inputversorgung

Die Versorgung der polnischen Landwirtschaft mit Investitionsgütern und Betriebsmitteln erfolgt noch immer weitgehend zentralisiert und eher in Form einer Zuteilung als eines Handels. Obwohl privater Handel heute erlaubt ist, besitzen die Genossenschaften "Bäuerliche Selbsthilfe" (Samopoc chlopska) praktisch ein Monopol für zahlreiche wichtige Güter, die sie über ihr flächendeckendes Netz von Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen vertreiben. Diese Organisation, de jure ein Verband bäuerlicher Ortsgenossenschaften, war praktisch ein Ausführungsorgan der staatlichen Agrarpolitik bei der Erfassung von Agrarprodukten und der Versorgung der Landwirtschaft mit Inputs. Sie hat diesen Status in den Augen der Bauern und überwiegend auch tatsächlich bis heute behalten. Bei der Auslieferung der zumeist nicht in der nachgefragten Menge und Qualität verfügbaren Maschinen, Baustoffe und Betriebsmittel ist sie an staatliche Vorgaben über die vorrangige Bedienung bestimmter Bereiche der Landwirtschaft gebunden. Dazu gehört generell der

sogen. vergesellschaftete Sektor, d.h. Staatsgüter, Produktionsgenossenschaften und Landwirtschaftliche Zirkel, dazu können aber auch bestimmte Teile der bäuerlichen Landwirtschaft gehören, wenn dies aus Gründen der Strukturpolitik oder der Produktionsförderung wichtig erscheint.

Die Reorganisation der Genossenschaften bzw. der Aufbau von konkurrierenden Unternehmen wird einen wichtigen Rang bei der Einführung marktwirtschaftlicher Verhältnisse in der polnischen Landwirtschaft spielen. Hierauf wird in diesem sowie in den Abschnitten 3.3 und 3.4 noch eingegangen.

Maschinen

Polen hat, verglichen mit seinen Nachbarländern, einen hohen Schlepperbesatz. Auf einen Schlepper entfallen nur 17 ha LF, je 100 ha LF stehen 181 kW an Motorleistung zur Verfügung, mehr als in der DDR und in der Tschechoslowakei. Der Schlepperbestand steigt weiter an, veraltet aber zusehends. Von den jährlich etwa 70 000 ausgelieferten Schleppern dient nur ein Viertel zum Ersatz ausgesonderter Maschinen, so daß der Anteil der weniger als ein Jahr alten Schlepper auf unter 7 % des Bestandes gesunken ist (Tabelle 13).

Diese Tendenz bezieht sich ausschließlich auf die bäuerlichen Betriebe, während die staatlichen und kollektiven Betriebe ihren Schlepperbestand laufend modernisieren und zahlenmäßig sogar leicht abbauen (Tabelle 14). Sie sind ausreichend ausgestattet, hingegen verfügt nur jeder vierte bäuerliche Betrieb über eigene Schlepper. Die Mehrzahl, insbesondere die kleinen Haupterwerbs- und die Nebenerwerbsbetriebe, sind bei Zug- und Transportarbeiten auf Hilfe Dritter angewiesen; denn auch Zugpferde sind nur in einer Minderzahl der Betriebe vorhanden.

Bezogen auf die Gesamtfläche der bäuerlichen Betriebe ist jedoch die Ausstattung mit Schleppern noch wesentlich besser als die mit Landmaschinen. Die auf eine Maschine entfallende Fläche ist so groß, daß auch bei einer günstigeren Betriebsstruktur mit dem heutigen Maschinenbestand nur eine teilweise Mechanisierung der Arbeiten möglich wäre, mithin ein hoher Aufwand an Handarbeit notwendig ist (Tabelle 15).

Auch wenn man den Maschinenpark zur Zahl der Schlepper in Beziehung setzt, zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zu Ungunsten der Landmaschinen. Selbst Anhänger fehlen, nur für jeden zweiten Schlepper steht ein Anhänger zur Verfügung. In der Innenmechanisierung ist die Situation ähnlich. Beispielsweise verfügen von den 290 000 bäuerlichen Betrieben, die als ihren Spezialzweig Milchproduktion nennen, nur 229 000 über eine Melkmaschine und 117 000 über ein Milchkühlgerät.

Mehrbetriebliche Maschinennutzung

Überbetriebliche Zusammenarbeit zur besseren Nutzung des Maschinen- und Schlepperparks ist auch in Polen bekannt; sie erfolgt in der Form, daß landwirtschaftliche Betriebe Maschinen verleihen bzw. Arbeiten in anderen Betrieben ausführen sowie als Dienstleistung durch die Landwirtschaftlichen Zirkel. Beides ist jedoch ebenso wie der gemeinsame Maschinenkauf durch mehrere Landwirte nicht soweit verbreitet, daß jeder Betrieb ausreichend Zugriff auf Maschinenarbeit bzw. Zuggleistung hätte. Es ist fraglich, ob die für die Organisation des mehrbetrieblichen Maschineneinsatzes prädestinierten Landwirtschaftlichen Zirkel sofort und überall von den Bauern wider als "ihre" Einrichtung angenommen werden. Aus diesem Grunde und auch aus prinzipiellen Überlegungen sollte durch geeignete wirtschaftspolitische Signale dafür gesorgt werden, daß neben den Zirkeln auch andere Organisationen (wie die Ringe und die Gemeinschaften in der Bundesrepublik) nicht wie bisher benachteiligt oder gar untersagt bleiben, sondern freie Hand erhalten. Daneben sollten auch landwirtschaftliche Lohnunternehmer ein uneingeschränktes Betätigungsfeld finden.

Reparaturwesen

Erschwert wird die Lage dadurch, daß mit dem Veralten des Maschinenparks die Reparaturanfälligkeit und damit die Kosten der Maschinennutzung steigen, so daß durchaus nicht jeder bereit ist, seine kostbare Maschine auch anderen zur Verfügung zu stellen und sie dadurch noch schneller zu verschleifen. Reparaturen sind schwierig, da es sowohl an Ersatzteilen wie an Werkstätten fehlt.

Der Auf- und Ausbau privater Reparaturwerkstätten für Landmaschinen und Schlepper, wie er bereits im Hilfsprogramm des sogen. Kirchenfonds gefordert worden ist, sollte daher gefördert werden. Dabei erscheint es allerdings weniger sinnvoll oder gar notwendig, in einer Art Pilotprogramm punktuell derartige Werkstätten als Beispielsobjekte einzurichten. Wirksamer für die Landwirtschaft und zugleich für die Schaffung neuer Existenzen auf dem Lande dürfte es sein, allgemein günstigere wirtschaftliche Rahmenbedingungen für die spontane Ansiedlung von Werkstätten zu schaffen. Das könnte auch im Zusammenhang mit der bisher nur auf dem Papier erfolgten Zulassung eines privaten Landmaschinenhandels geschehen.

Die heute bei den landwirtschaftlichen Genossenschaften sowie bei den Landwirtschaftlichen Zirkeln bestehenden Reparaturlösungen bieten objektiv betrachtet eine gute Ausgangsbasis für den Aufbau eines Reparaturservicenetzes auf (echter) genossenschaftlicher Grundlage. Subjektiv sind aber beide Organisationen in den Augen vieler polnischer Bauern als Erfüllungsgehilfen der kommunistischen Agrarpolitik diskreditiert, so daß erhebliche Vorbehalte bestehen, sich hier als Mitglied zu engagieren oder auch nur als Kunde Vertrauen zu investieren.

Ebenso wie erwerbswirtschaftlich betriebene private Werkstätten zu erfolgreicher Arbeit einen Rechtsrahmen benötigen, der ihre Gewerbefreiheit sichert, bedarf es auch zur Reorganisation bzw. Wiedererrichtung genossenschaftlicher Unternehmen der gesetzlichen Garantie, daß eine Genossenschaft wieder ein ihren Mitgliedern verpflichtetes und von diesen kontrolliertes Institut sein kann. Das hierzu nötige Vertrauen muß allmählich wachsen können. Wenn in einem solchen Prozeß der Neubildung von Genossenschaften einige der alten Einrichtungen zerschlagen werden, dürfte der dadurch kurzfristig entstehende wirtschaftliche Nachteil langfristig durch den Gewinn einer soliden und akzeptierten Basis der Zusammenarbeit mehr als ausgeglichen werden.

Betriebsmittel

Die Benachteiligung der bäuerlichen Landwirtschaft zeigt sich nicht nur im Investitionsgüterbereich, sondern auch bei der Belieferung mit Betriebsmitteln. Als Folge ist z.B. der Mineräldüngeraufwand in den Staatsgütern und Produktionsgenossenschaften erheblich, teilweise um 100 % höher als im Mittel der bäuerlichen Betriebe (Tabelle 16) allerdings ohne daß sich das in entsprechend höheren Erträgen je Flächeneinheit niederschläge.

Insgesamt wandte die polnische Landwirtschaft 1987 mit 192 kg (Reinnährstoff NPK) viel Dünger auf, wenn auch weniger als ihre Nachbarländer DDR und Tschechoslowakei. 1988 und 1989 ist der Düngeraufwand infolge sinkendem Angebot allerdings wieder gesunken, und zwar fast ausschließlich zu Lasten der bäuerlichen Betriebe.

Der Einsatz von Schädlingsbekämpfungs- und Pflanzenschutzmitteln ist ansteigend und hatte 1988 einen Wert von insgesamt 3,0 kg (Produktgewicht) je ha LF erreicht (Tabelle 17). Mangels detaillierter Daten über die Zusammensetzung ist diese Zahl allerdings international kaum vergleichbar; Angaben über die behandelte Fläche sind nicht zuverlässig.

Die Belieferung mit Handelsfuttermitteln ist nach den Einfuhrbeschränkungen von 1980 drastisch zurückgegangen, lediglich die Auslieferung von Eiweißfuttermitteln hat den damaligen Stand inzwischen wieder überschritten. Besonders letztere werden gezielt an die Großbetriebe verkauft, die bäuerliche Landwirtschaft ist weitgehend auf Selbstversorgung verwiesen (Tabelle 18).

Versorgungsprobleme und Benachteiligung der bäuerlichen Betriebe gibt es auch bei Treibstoff, Schmieröl und Kohle, Gütern, die wie andere Betriebsmittel zugeteilt werden, sowie bei Elektroenergie.

Leasing nach ungarischem Vorbild?

Diskutiert wird auch die Frage, ob die polnische Landwirtschaft durch Übernahme geschlossener Technologiepakete aus Maschinen, Betriebsmitteln und

Verfahren-Know How einen schnellen Modernisierungsschub erfahren könnte. Ungarische Großbetriebe haben damit in den 70er Jahren gute Erfahrungen gemacht. Innovative Betriebe gaben dort damals von ihnen erprobte Technologien im Mietkauf an andere weiter, die Leasingraten wurden aus dem erzielten Mehrertrag finanziert, die Mehrproduktion wurde vor allem im westlichen Ausland abgesetzt und so Kapital für Einkäufe westlicher Produktionsmittel beschafft. Dieses in Ungarn unter dem Namen Produktionssysteme bekannte Verfahren ist allerdings nicht ohne weiteres auf polnische Kleinbetriebe übertragbar. Zwar würden sich Leasinggeber wahrscheinlich in Form gemischter polnisch-ausländischer Gesellschaften schaffen lassen, auf Seiten der Leasingnehmer aber müßten erst einmal technisierungswürdige Einheiten gebildet werden, die nur durch Kooperation bäuerlicher Betriebe entstehen könnten. Angesichts der verständlichen Zurückhaltung der polnischen Bauern gegen alle Formen enger Zusammenarbeit auf der Produktionsebene ist es allerdings sehr fraglich, ob kurzfristig die für ein solches Modell nötigen "Erzeugergemeinschaften mit gemeinsamer Arbeitsausführung" eine realistische Möglichkeit darstellen.

2.6. Versorgungslage und Nachfrage nach Lebensmitteln

Die Versorgung mit Lebensmitteln hatte sich bis 1988 gegenüber der ersten Hälfte der 80er Jahre deutlich gebessert (Tabelle 19). Die Zahlen über Verbrauch an Lebensmitteln je Einwohner lagen zwar nach wie vor niedriger als in der Tschechoslowakei, der DDR oder in Ungarn, aber wesentlich höher als in der UdSSR, und sie zeigten zudem einen steigenden Trend. Gleichwohl gab es lokal und saisonal Mängel vor allem im Angebot von Geflügel, Fisch, pflanzlichen Fetten, Hartkäse, Zucker und teilweise auch an Mehlprodukten. Zudem ergab sich eine starke Differenzierung im Nahrungsverzehr nach Einkommensgruppen. Das wird verständlich, wenn man bedenkt, daß 1988 der statistische Durchschnittshaushalt nicht weniger als 48,2 % seiner Ausgaben für den Kauf von Nahrungsmitteln verwandte.

Mit dem Abbau der Verbraucherpreissubventionen und der Freigabe der Einzelhandelspreise geht nun eine starke Preiserhöhung und als deren Folge ein Absinken der Realeinkommen einher. Nach polnischen Schätzungen stiegen die Lebensmittelpreise zwischen August und Dezember 1989 um fast eintausend Prozent. Jetzt scheint sich zwischen Angebot und Nachfrage ein Gleichgewicht eingestellt zu haben, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in der ersten Hälfte des Jahres. Man schätzt den Verbrauchsrückgang bis Jahresende 1989 bei Milch, Butter und Fleisch auf etwa 30 % gegenüber den in der Tabelle 20 genannten Zahlen von 1988.

Der derzeitige starke Preisanstieg im Lebensmitteleinzelhandel ist nicht allein Reaktion auf den Kaufkraftüberhang. Er wird auch dadurch gefördert, daß die Landwirtschaft lagerfähige Produkte zurückhält und nicht vermarktet, um ihren Inflationsverlust möglichst gering zu halten. Knappheit auf dem

Markt ist also nicht unbedingt und nur Ausdruck dafür, daß im Lande die entsprechenden Güter fehlen.

Erschwerend auf eine gleichmäßige Versorgung wirkt sich der Abbau der Subventionen aus, die bisher dem Handel zur Unterhaltung seiner Läger gewährt wurden. Der Wunsch des Handels, seine Lagerkosten möglichst niedrig zu halten, führt zwar bisweilen zu Preissenkungen, wenn Läger deshalb vorzeitig geräumt werden, andererseits kommt es zu Engpässen in der Versorgung, da nicht genügend Vorräte gehalten werden, um die Schwankungen in der Nachfrage ausgleichen zu können.

Die Befreiung des Handels von zahlreichen einengenden Vorschriften wirkt sich auf die einzelnen Produktgruppen unterschiedlich aus. Bei Waren, die auch vom Erzeuger selbst oder über private Händler vermarktet werden können (Obst, Gemüse, Eier, Geflügel, Kartoffeln), schaffen diese eine Konkurrenz zum staatlichen und genossenschaftlichen Einzelhandel. Für Produkte hingegen, die einer industriellen Weiterverarbeitung bedürfen (Zucker, viele Milchprodukte, Haferflocken), bestehen zwar heute keine landesweiten, wohl aber regionale Quasi-Monopole der Verarbeitungsindustrie hinsichtlich Preissetzung und Wahl der Abnehmer. Das erschwert die - an sich erlaubte - Gründung privater Handelsunternehmen erheblich.

Die landwirtschaftliche Bevölkerung hält nach wie vor einen vergleichsweise hohen Standard im Lebensmittelkonsum. Sie versorgt sich zum Teil aus der eigenen Produktion. So ist auch der Fleischverbrauch der Landbevölkerung überdurchschnittlich hoch, obwohl etwa ein Drittel aller Bauernbetriebe kein Vieh mehr hält.

Die bereits früher zu beobachtende Differenzierung im Nahrungskonsum zwischen den Einkommensgruppen der städtischen Bevölkerung hat sich deutlich verstärkt. Bestimmte Gruppen haben Schwierigkeiten, die notwendigen Lebensmittel zu bezahlen, zumal gleichzeitig mit den Lebensmittelpreisen auch zahlreiche andere Preise gestiegen sind.

Zur Unterstützung einkommensschwacher Haushalte wird derzeit eine "adressierte Reglementierung" erwogen, d.h. man möchte diesem Personenkreis über ein Bezugsscheinsystem verbilligte Lebensmittel zukommen lassen. Eine solche Lösung ließe vermutlich sofort ein Schwarzmarkt für Bezugsscheine entstehen. Damit wäre das Ziel einer besseren Versorgung der einkommensschwachen Schichten ebensowenig erreicht wie mit ausländischer Lebensmittelhilfe, die zum großen Teil nicht zu den wirklich Bedürftigen gelangt ist. Diese konnten sich schon zur Zeit der allgemeinen Rationierung nicht immer die ihnen zustehenden Nahrungsmittel kaufen, weil sie die mehrfach gestiegenen Preise nicht bezahlen konnten. Das gilt heute mehr denn je. Sinnvoll erscheint in diesem Falle jedoch aus den erwähnten Gründen nicht eine neue, wenn auch begrenzte, dadurch aber schwer organisierbare Reglementierung, sondern ein direkter Einkommenstransfer zugunsten der benachteiligten Personen, etwa in Form eines Zuschlags zu den Renten und anderen niedrigen Einkommen.

3. Ansätze für wirtschafts- und agrarpolitische Modelle zur Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen

3.1. Modelle des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft

Bisher existiert keine Theorie der Transformation von Wirtschaftssystemen, an die sich Modelle zur Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen auch in der Landwirtschaft orientieren könnten. Allerdings ist es anlehnd an verschiedene Theorieansätze (u.a. Ordnungstheorie) möglich, die konstitutiven Elemente von Plan- und Marktwirtschaften zu definieren. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß reale Wirtschaftssysteme vielfach nicht in der "Reinform" des einen oder anderen Modells erscheinen, sondern meist als Mischsysteme bezeichnet werden müssen. Dies gilt insbesondere für Agrarsysteme: In Planwirtschaften existieren in einigen Segmenten Marktelemente (Bauernmärkte), und Preise spielen oft aufgrund der dezentralen Produktionsstruktur und der Schwierigkeiten der zentralen Agrarplanung eine weitaus größere Allokations- und Distributionsfunktion als ihnen im traditionell zentralistischen Modell zgedacht wurde. Umgekehrt ist der Agrarsektor auch aufgrund seiner Besonderheiten (zersplittertes Angebot, geringe Markttransparenz) und aus einkommenspolitischen Gründen Objekt vielfältiger Marktinterventionen.

Im weiteren wird von der These ausgegangen, daß langfristig keine beliebige Mischung einzelner Ordnungselemente in Wirtschaftssystemen möglich ist, ohne daß weitreichende Effizienz- und Steuerungsverluste eintreten würden. Dies gilt insbesondere für Versuche, die zentrale Planwirtschaft mit anderen Lenkungssystemen (parametrisches System) und durch den "Einbau von Marktelementen" anzureichern, um so bestimmte Funktionsprobleme des zentralistischen Modells zu überwinden. Die Konzeption eines "dritten Weges", sei es als zentrale Planung auf parametrische Weise, d.h. über ökonomische Instrumente (Preise etc.) oder als "sozialistische Marktwirtschaft", haben sich als Illusionen und ökonomische Fehlschläge erwiesen, was empirisch und analytisch schon vielfach belegt wurde. Hierfür kann auch die polnische Entwicklung durchaus als Beispiel angeführt werden, worauf am Beispiel des Agrarsektors noch einzugehen sein wird. Aus diesem Grunde werden keine Modelle zu einem weiteren "Einbau von Marktelementen" in das zentralistische Wirtschafts- bzw. Agrarsystem diskutiert, sondern nur solche, die den Übergang von einem zum anderen System ermöglichen sollen.

Aus der Kenntnis der jeweiligen Systeme kann definiert werden, welche konstitutiven Elemente des einen Systems durch das des anderen ersetzt werden müssen. Folgende Maßnahmen müssen eingeleitet werden:

1. Die völlige Abschaffung der zentralen Planung und Lenkung der Volkswirtschaft einschließlich des Nahrungsmittelsektors, d.h. die Beseitigung der zentralen Bilanzierung und der direktiven Plankennziffern; dies wird durch eine dezentrale Allokation der Ressourcen über Märkte auf der Grundlage der freien Preisbildung abgelöst. Für die Landwirtschaft setzt dies eine Preisliberalisierung, d.h. die Einführung von Gleichgewichts-

preisen voraus, was nicht unmittelbar eine völliger Verzicht auf Subventionen bedeuten muß. Zudem können durchaus weiterhin Marktinterventionen mit dem Ziel der Marktstabilisierung durchgeführt werden.

2. Die Abschaffung der zentralen Planung ist nur dann wirksam durchzusetzen, wenn die vertikale Organisationsstruktur der Wirtschaft beseitigt und durch horizontale Strukturen (zwischen den Unternehmen) ersetzt wird. Den Unternehmen auch in den Zuliefer- und Verarbeitungsindustrien sowie im landwirtschaftlichen Produktionsbereich ist deshalb ihre völlige Selbständigkeit zu geben. Institutionen und Genossenschaften im ländlichen Raum müssen selbstverwaltet und aus ihrer quasi-staatlichen Position herausgeführt werden.
3. Um den Marktmechanismus wirken zu lassen, müssen Wettbewerbsstrukturen in der Wirtschaft geschaffen werden. Dies impliziert, daß die Dominanz des Staatseigentums aufgegeben, Eigentumsrechte neu definiert, Monopole, u.a. das staatliche Handelsmonopol mit Agrarprodukten, aufgelöst, der freie Markteintritt und -austritt gewährt wird. Markt ohne Wettbewerb und ohne Beseitigung des Primats des sozialistischen Eigentums ist nicht denkbar.
4. Die Schaffung von Gütermärkten muß komplementäre Maßnahmen im monetären System nach sich ziehen. Hierzu gehört der Aufbau eines zweistufigen Bankensystems, einschließlich einer Reform und Erweiterung des ländlichen Kreditsektors, die Möglichkeit zur Gründung von privaten Geschäftsbanken, eine grundlegende Reform des Steuer- und Finanzsystems. Dabei müssen Konkurrenzbeziehungen im ländlichen Kreditwesen geschaffen, d.h. das Monopol der Spezialbanken für die Landwirtschaft beseitigt werden.
5. Ferner ist ein hohes Maß an außenwirtschaftlicher Öffnung eines Landes nötig, um sich in den internationalen Wettbewerb zu integrieren und komparative Kostenvorteile zu nutzen. Dies bedeutet, daß zentrale Kontrollen des Außenhandels abgebaut, die Wechselkurse vereinheitlicht und die Währung schrittweise konvertibel werden. Auch im Nahrungsmittelsektor müssen Unternehmen eigenständig Außenhandel betreiben können. Spezielle Subventionen, unterschiedliche Wechselkurse und Steuersätze sind auch im Agrarbereich zu beseitigen, und ausländische Direktinvestitionen müssen zugelassen werden.
6. Die ordnungspolitischen Maßnahmen müssen durch eine Stabilitätspolitik flankiert werden, um bestehende monetäre Ungleichgewichte zu beseitigen und inflationäre Gefahren zu bekämpfen. Nachfrageüberhänge würden bei einer Preisfreigabe einen Inflationsschub auslösen, wenn sie nicht gleichzeitig durch eine restriktive Geld- und Lohnpolitik flankiert werden. In diesem Zusammenhang entsteht die Notwendigkeit, die inflationär finanzierten Subventionen abzubauen.

Setzt man eine solche grundlegende Umwandlung von einem plan- zu marktwirtschaftlichen System als Zielmodell voraus, so stellt sich die grund-

legende Frage nach Modellen zur Einführung marktwirtschaftlicher Bedingungen. Dabei sind allerdings die Rahmenbedingungen entscheidend, unter denen dieser Übergang vollzogen wird. In fast allen sozialistischen Ländern haben wir es neben den monetären Ungleichgewichten mit Strukturproblemen (u.a. Übergewicht des schwerindustriellen Sektors, Vernachlässigung der Landwirtschaft, Maschinenbau für Landwirtschaft) zu tun, die den Übergang zur Marktwirtschaft erschweren. Diese Strukturprobleme sind wiederum Ergebnis der Funktionsweise des zentralistischen Wirtschaftssystems und der Entwicklungsstrategie, wobei scheinbar folgender Teufelskreis entsteht: Die Strukturprobleme sind Ergebnis des Systems, d.h. die zentrale Planung bevorzugt schwerindustrielle Sektoren (Produktion um der Produktion willen). Umgekehrt wird die Änderung des Systems durch die Strukturprobleme erschwert, weil inflationäre Entwicklungen die Einführung von Marktbeziehungen unterlaufen und die Wirtschaftsstruktur Anpassungsreaktionen auf der Angebotsseite erschwert.

Beim Übergang zur Marktwirtschaft sind zwei grundlegende Modellvarianten möglich:

Modell 1: Marktwirtschaftliche Beziehungen werden langsam und stufenweise eingeführt. Die Regierung versucht zunächst die monetären Ungleichgewichte im Rahmen des bestehenden Systems "im Griff" zu behalten, d.h. eine galoppierende Inflation soll durch Preiskontrollen und eine restriktive Geld- und Kreditpolitik vermieden werden. Gleichzeitig bemüht sich die Regierung, stufenweise die Wirtschaftsstruktur im Rahmen des traditionellen Systems, d.h. durch Umlenkung zentraler Investitionen und Anweisungen zu verändern, um von der Angebotsseite die Ungleichgewichte abzuschwächen. Schrittweise versucht man durch die Einführung von Marktbeziehungen bzw. -bedingungen strukturelle Ungleichgewichte (vor allem in den Konsumgütermärkten) abzuschwächen, d.h. die Angebotsseite elastischer zu machen. Dies könnte durch eine größere Selbständigkeit der Betriebe und eine Zulassung von Unternehmensneugründungen erreicht werden. Erst allmählich im Zuge von Angebotssteigerungen vor allem bei Konsumgütern werden Preiskontrollen, Subventionen und das Außenhandelsmonopol beseitigt. Bei dem langsamen Übergang zur Marktwirtschaft (einschließlich langsamem Subventionsabbau) hofft man, daß es zu keinen größeren Friktionen bei der Produktion, Einkommensverteilung, Beschäftigung kommt, m.a.W. man glaubt, es sei sozial verträglich.

Modell 2: Die Regierung führt rasch und umfassend marktwirtschaftliche Beziehungen ein. Bei einem hohen Geldüberhang wird eine Währungsreform durchgeführt, um sofort die monetären Ungleichgewichte zu beseitigen. Wenn man sich schon in einer galoppierenden Inflation befindet und, wie in Polen, die Sparguthaben entwertet wurden, versucht man durch eine restriktive Einkommens- und Geldpolitik und Subventionsstreichungen die laufende monetäre Überversorgung zu stoppen. Gleichzeitig werden alle wichtigen marktwirtschaftlichen Systemänderungen in kürzester Frist durchgeführt, Privatisierungen eingeleitet und der verbleibende Staatssektor unter strikte

Finanzkontrolle gestellt. Man nimmt bewußt Einkommenseinbußen, Produktionsrückgänge und Firmenpleiten, d.h. auch Arbeitslosigkeit in Kauf, um möglichst rasch marktwirtschaftliche Strukturen herzustellen. Über den Markt soll dann ein Strukturwandel eingeleitet werden, der mittel- und langfristig die Angebotstruktur ändert, und der zu positiven Produktions-, Beschäftigungs- und Einkommenseffekten führen soll. Gegen dieses Modell wird eingewendet, daß die Herstellung von Gleichgewichtspreisen und der Abbau von Subventionen der Bevölkerung und besonders den schwächeren Einkommensgruppen Opfer und soziale Belastungen abverlangt.

Während die Wirtschaftsprogramme der Regierung Messner/Sadowski, der Konsolidierungsplan von Rakowski und selbst die Vereinbarungen am Runden Tisch eher dem Modell 1 entsprachen, verfolgt die erste von einem nicht-kommunistischen Ministerpräsidenten geleitete Regierung das Modell 2. Dabei hat sich in den Jahren 1987 bis 1989 gezeigt, daß Modell 1 die Erosionsprozesse des alten Systems beschleunigte, ohne daß ein leistungsfähiges marktwirtschaftliches System entstanden wäre. Markante Erscheinung war die Hyperinflation, die die weitere langsame Einführung von Marktbeziehungen zunichte machte. Diese Erfahrung bestätigt die These, daß zwischen den einzelnen Maßnahmen eine starke Interdependenz besteht. Das schrittweise Vorgehen birgt die Gefahr, daß die eingeleiteten Maßnahmen aufgrund fehlender Änderungen in anderen Bereichen nicht wirksam werden. Bei einem komplexen Vorgehen besteht die Möglichkeit, daß sich die Reformmaßnahmen gegenseitig verstärken. Allerdings entstehen auch schwer kalkulierbare Produktions-, Einkommens- und Beschäftigungseffekte, und ein solches Vorgehen setzt ein hohes Maß an politischer Akzeptanz voraus, da zunächst durchaus unpopuläre Entscheidungen getroffen werden müssen.

Im folgenden werden einige Konsequenzen und Effekte der beiden Grundmodelle für die Landwirtschaft diskutiert. Dabei werden auch einzelne Politikvarianten innerhalb dieser Modelle berücksichtigt.

3.2. Abschaffung der zentralen Planung, Preisliberalisierung und Subventionsabbau

Struktur und Nachteile des bestehenden Preissystems

Die Einbindung der Landwirtschaft und des Nahrungsmittelsektors im weiteren Sinne in die Volkswirtschaft erfolgte in Polen im alten zentralistischen Modell anhand sektoraler Pläne, die auf der Grundlage materieller Güterbilanzen jährlich aufgestellt wurden. Neben den grundsätzlicher Problemen dieser zentralen Abstimmung der Wirtschaftsprozesse (u.a. Informations- und Motivationsprobleme) bestanden in der Landwirtschaft spezifische Schwierigkeiten, die sich aus der Besonderheit der Agrarproduktion, insbesondere den witterungsbedingten Schwankungen ergaben. In der Praxis hatte die Bilanzierungsmethode deshalb nur geringe Bedeutung. Die zentrale Planung der Landwirtschaft wurde auch durch die Tatsache eingeschränkt, daß der über-

wiegende Teil der Landwirtschaft privat organisiert ist. Die Weitergabe verbindlicher Plankennziffern war dadurch vor allem nach der Abschaffung der Pflichtablieferungen im Jahre 1970 im Prinzip nicht realisierbar. Seitdem spielten indirekte ökonomische Instrumente, d.h. vor allem Preise, bei der Steuerung der Privatlandwirtschaft eine wichtige Rolle.

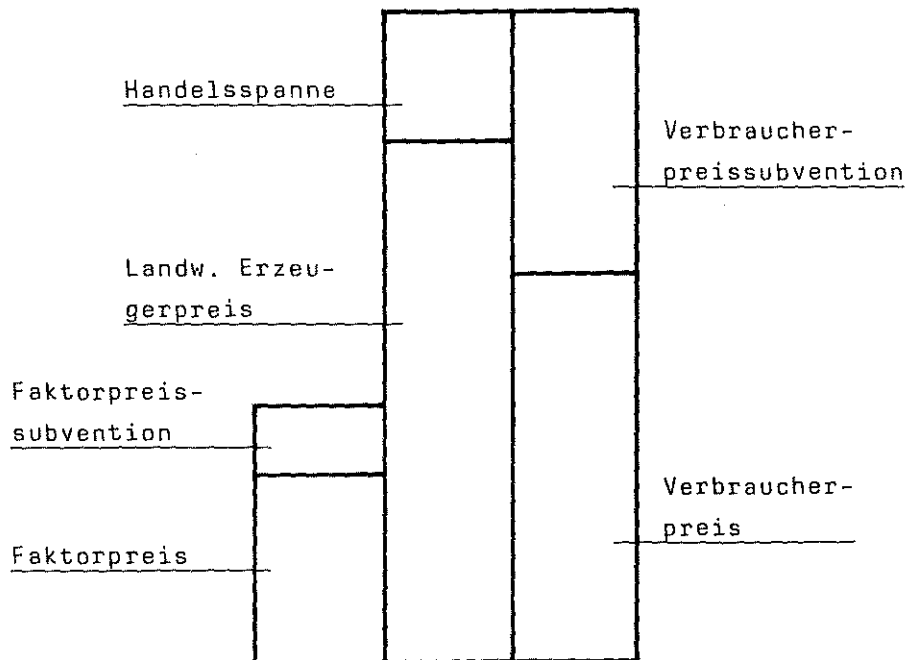
Dennoch blieben den staatlichen Behörden zwei wichtige direkte Instrumente in der Hand, die private Landwirtschaft in die volkswirtschaftliche Planung einzubinden und ihre Entwicklung zu steuern. Erstens legen die Planungsbehörden über die direkte Steuerung der Zulieferindustrien und der Verteilungsorganisationen im Agrarsektor die Belieferung und die Struktur industrieller Betriebsmittel für die Landwirtschaft fest. Zweitens werden den staatlichen bzw. genossenschaftlichen Aufkauforganisationen sowie den nachgelagerten Industriezweigen unmittelbare Anweisungen über die Menge und die Struktur der aufzukaufenden Erzeugnisse gegeben. Zwar versuchte man die private Landwirtschaft durch indirekte ökonomische Instrumente (Preise) zur Produktion gewünschter Erzeugnisse zu motivieren, doch benutzten Verarbeitungsindustrien und Aufkaufsorganisationen die sogenannte Vertragslandwirtschaft, um direkt die Produktionsentscheidungen der Bauern zu steuern. Dabei waren nicht höhere Preise für Vertragserzeugnisse, sondern vielmehr die bevorzugte Belieferung mit knappen Betriebsmitteln Hauptmotiv dafür, warum Bauern Verträge abschlossen. Trotz einer stärkeren Betonung indirekter Steuerungsinstrumente blieb das gemischte (direkte und indirekte Instrumente) Planungs- und Lenkungssystem auch in den 80er Jahren in der Landwirtschaft bestehen. Es war durch folgende Preisebenen und Merkmale gekennzeichnet:

Die Betriebsmittel- und Investitionsgüterpreise wurden aus den Großhandelspreisen errechnet, wobei die Gestehungskosten nicht gedeckt wurden, d.h. die meisten industriellen Inputs wurden stark subventioniert. Die Subventionen erreichten 1987 174,7 Mrd. Zloty, was etwa 6,9 % sämtlicher Subventionen entsprach. Die Subventionsrate (Subvention durch Einzelhandelspreis plus Subvention) betrug 1987 bei Nahrungsmitteln insgesamt 32,5 %, und speziell bei Fleisch 23,6 %, bei Milch und Molkereiprodukten 43,1 % und bei Brot und Mehl 43,9 %. Auf diesem Markt existierte ein erhebliches Ungleichgewicht, d.h. Nachfrageüberhang. Dies mußte zwangsläufig bei Beibehaltung konstanter Preise zu einem Rationierungssystem führen. Eine solche Rationierung und Zuteilung von Inputs entsprach durchaus den Vorstellungen der zentralen Planung und Steuerung des Agrarsektors, nicht jedoch einer indirekten Steuerung über Preise. Die Inputpreise wurden im Gegensatz zu den Erzeugerpreisen meist über mehrere Jahre konstant gehalten, so daß sich im Zuge von Erzeugerpreisanhebungen die Betriebsmittel realtiv verbilligten. Preisanhebungen für Inputs erfolgten meist sprunghaft, so daß sich die Rentabilität der Agrarproduktion kurzfristig verschlechterte (Beispiele: 1976, 1982). Dies führte zu negativen Produktionseffekten.

Die Erzeugerpreisebene (d.h. die Aufkaufpreise für landwirtschaftliche Produkte) war durch mehrere Preistypen gekennzeichnet. Nach Abschaffung

SCHAUBILD IX

Preissystem im Agrar- und Ernährungsbereich (vor der Reform)



der Pflichtablieferungen im Jahre 1972, deren Preise kaum die durchschnittlichen Selbstkosten deckten, spielte der freie staatliche Ankaufpreis eine wichtige Rolle. Dieser Preis wurde zumindest in der Theorie nach den durchschnittlichen Produktionskosten der bäuerlichen Betriebe festgelegt und galt für alle staatlichen Aufkauf- und Absatzorganisationen. In den 80er Jahren verfolgte man verstärkt einkommenspolitische Ziele, was zu stärkeren Erzeugerpreisanhebungen führte. Bei Verträgen zwischen Aufkauforganisation und Landwirten erzielten die Produzenten einen etwas höheren Preis. Die Bedeutung des Vertragspreises wird daran deutlich, daß zwischen 60 % und 70 % der staatlichen Vermarktungsmengen über Verträge aufgekauft wurden. Bei einigen Produkten lag die Vermarktungsmenge bedeutend höher (bei Getreide ca. 90 %, Zuckerrüben und Bacon-Schweine sogar 100 %). Die Preisrelationen zwischen einzelnen Erzeugnissen gestalteten die Behörden nicht widerspruchsfrei. Insbesondere waren im Vergleich zu anderen Ländern extreme Schwankungen der Preisrelationen festzustellen. Darüberhinaus existierten freie Preise bei Erzeugnissen, die auf Bauernmärkten oder freien Märkten in den Städten (Blumen, Gemüse) gehandelt werden konnten. Die Preise lagen meist höher als die staatlichen Preise.

Die Verbraucherpreise waren von den Erzeugerpreisen abgekoppelt, d.h. die Einzelhandelspreise für Nahrungsmittel wurden subventioniert. Über Jahrzehnte wollte man im Rahmen der "sozialistischen Industrialisierung" die Agrarpreise aus Kostengründen niedrig halten, um die Lebenshaltungskosten für die städtische Bevölkerung sowie die Produktionskosten in der Landwirtschaft zu minimieren. Niedrige Erzeugerpreise gaben jedoch den Bauern nur wenig Anreize, ihre Agrarproduktion zu steigern. Um ein höheres Angebot zu gewährleisten erhöhte man vor allem ab den 70er Jahren schrittweise die Erzeugerpreise, ohne jedoch im gleichen Schritt die Verbraucherpreise anzuheben. Die politischen Führungen scheuten Verbraucherpreisreformen, weil solche immer wieder Ausgangspunkt für politische Krisen waren. Die Verbraucherpreissubventionen stiegen drastisch an und wurden zu einer erheblichen Belastung des Staatshaushaltes. Sie erreichten im Jahre 1987 578,7 Mrd. Zloty, d.h. etwa 22,6 % sämtlicher vom Staat gezahlter Subventionen. Im Zuge eines deutlichen Produktionsrückgangs von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu Beginn der 80er Jahre war die Regierung gezwungen, das Angebot zu rationieren, d.h. Lebensmittelmarken für Fleisch und Zucker einzuführen. Für Fleisch blieben die Marken bis 1987 bestehen.

Die Nachteile des bestehenden Systems können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Das grundsätzliche Problem, daß Aufkauforganisationen wegen des langen Produktionszyklus Erzeugerpreise vor dem Auftreten der Nachfrage festlegen müssen, wurde in Polen noch die administrative staatliche Erzeugerpreisfestlegung verstärkt. Die Behörden reagierten unflexibel und verspätet auf Angebots- und Nachfrageentwicklungen, und sie waren deshalb meist nicht in der Lage, die Produktionsentwicklung ziel-

konform zu steuern. Dies gilt vor allem dann, wenn die Preissignale der freien Märkte nicht rechtzeitig erkannt und berücksichtigt wurden.

2. Während die subventionierten Inputpreise über einige Jahre konstant gehalten wurden, änderten sich die Erzeugerpreise laufend, so daß sich die externen (Inputs zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen) und die internen Preisrelationen (zwischen einzelnen Agrarprodukten) unkontrolliert änderten. Preisanpassungen bei Betriebsmitteln und Investitionsgütern, die nach einigen Jahren durchgeführt wurden, veränderten externe und interne Preisrelationen schlagartig und wiederum unkontrolliert, woraus ungünstige Produktionseffekte folgten. Hinzu kam, daß die hohen Subventionen sowie das Zuteilungssystem einen effizienten Einsatz knapper Inputs verhinderten.
3. Die Spaltung von Erzeuger- und Verbraucherpreisen führte dazu, daß Nachfrageänderungen nur völlig unzureichend an die Erzeuger weitergegeben werden konnten. Sie begrenzte auch den Spielraum der Agrarpreispolitik, weil Erzeugerpreiserhöhungen nicht die Höhe der subventionierten Einzelhandelspreise überschreiten durften (z.B. Getreidepreis gegenüber Brotpreis), um nicht ihre ökonomische Wirkung zu verlieren (z.B. Verfütterung von Brotgetreide). Die Verbraucherpreisstützung kostete den Staat zudem erhebliche Mittel, die man hätte anderweitig ökonomisch sinnvoller einsetzen können. Ferner wurde die Preisstruktur innerhalb des Konsumgütersektors ungünstig beeinflußt, da die Nachfrage durch die auf die billigen Nahrungsmittel zu Lasten der relativ teureren industriellen Konsumgüter umgelenkt wurde.
4. In den 80er Jahren kam noch eine verstärkte offene und aufgestaute Inflation hinzu, die sich im letzten Jahr (1989) zu einer Hyperinflation entfaltete. Die hohe Inflation verunsicherte die Erzeuger bei ihren Produktionsentscheidungen. Für die Landwirtschaft bedeutete die Inflation auf der Kostenseite hohe Preissteigerungen bei Inputs, die wiederum durch Erzeugerpreiserhöhungen ausgeglichen werden mußten. Dabei wurden aufgrund der stärker gewordenen "Agrarlobby" und der bauernfreundlichen Politik einkommenspolitische Ziele bei der Preispolitik mehr betont, die allerdings unter strukturpolitischen Gesichtspunkten nicht immer zu begrüßen waren. Die Preisfestlegung wurde immer mehr zu einer politischen Machtfrage.

Modellvarianten der Preisliberalisierung und des Subventionsabbaus

Die oben genannten Faktoren machen deutlich, daß eine Änderung des gesamten Preissystems, d.h. eine Freigabe der Preise, und eine Abschaffung der zentralen Planung in der Landwirtschaft als wesentliche Voraussetzung für eine marktwirtschaftliche Reform im Agrarsektor anzusehen ist. Im folgenden werden verschiedene Modellvarianten der Preisfreigabe vorgestellt, und deren Produktions-, Wohlfahrts- und Einkommensverteilungseffekte, so weit dies möglich und sinnvoll erscheint, diskutiert. Dabei wird eine Partialanalyse

vorgenommen, d.h. die entsprechenden Effekte nur für den Agrar- und Nahrungsmittelmarkt sowie den landwirtschaftlichen Betriebsmittelmarkt untersucht. Die Produktions-, Wohlfahrts- und Einkommensverteilungseffekte gelten dann nur für die Produzenten von Inputs, die landwirtschaftlichen Erzeuger sowie die Verbraucher. Gesamtwirtschaftliche Effekte können dabei völlig anders aussehen und werden hier zunächst nicht behandelt.

Zunächst muß noch einmal auf die komplizierte Ausgangslage hingewiesen werden. Dabei werden bei einer analytischen Betrachtung einige Vereinfachungen bzw. Annahmen notwendig, ohne die eine Wirkungsanalyse kaum möglich ist. Das erste Problem besteht darin, daß wir es in dem oben beschriebenen Preissystem mit mehreren Grundproblemen zu tun haben:

Erstens verhielten sich die ökonomischen Subjekte bis auf die Konsumenten und die privatbäuerlichen Betriebe im marktwirtschaftlichen Sinne nicht als Gewinnmaximierer, und sie waren nicht oder nur stark eingeschränkt an Effizienzsteigerungen interessiert. Selbst bei der Lockerung der zentralen Planung, wie es in Polen in den 80er Jahren zu beobachten war, bestanden weiterhin zentrale Anweisungen. Für die sozialistischen Betriebe und Vermarktungsorganisationen gab es keine "harte Budgetschränke". Verluste und Gewinne wurden über ein weitreichendes Steuer- und Finanzsystem abgeschöpft. Das Gewinnziel war aufgrund von Restriktionen bei der Verwendung von Löhnen und Gewinnen nicht wirksam, und ein Druck auf Kostensenkungen bestand aufgrund einer Überschußnachfrage und fehlender Konkurrenz nicht. Bei der folgenden Betrachtung wird davon ausgegangen, daß sich die Unternehmen im Zuge der jeweiligen Preisliberalisierung, d.h. auf der Ebene, auf der die Preise freigegeben wurden (Input-, Erzeuger-, Einzelhandels-ebene), im marktwirtschaftlichen Sinne als Gewinnmaximierer verhalten. Ferner wird angenommen, daß eine harte Budgetschränke (keine automatische Kreditierung) besteht, d.h. wir gehen von einem ökonomisch rationalen Verhalten der Unternehmen aus.

Zweitens existierten, wie oben beschrieben, in erheblichem Umfang finanzielle Subventionen des Staates, die als Differenz der Produktionskosten zu den Einzelhandelspreisen definiert werden. Darüberhinaus besteht ein Nachfrageüberhang auf einzelnen Teilmärkten, der auch als ökonomische Subventionen bezeichnet werden können (Weltbank). Bei der Analyse muß also unterschieden werden, welche Effekte eine Preisliberalisierung, d.h. Gleichgewichtspreise und ein Abbau der Subventionen, bzw. eine Kombination von beiden Maßnahmen haben werden.

Drittens wird das Problem noch dadurch kompliziert, daß es sich nicht nur um Nachfrageüberhang auf einzelnen Teilmärkten, sondern auch um eine markoökonomische Überschußnachfrage handelt, die in einer kombinierten offenen und aufgestauten Inflation zum Ausdruck kommt. Dabei sind die finanziellen Subventionen des Staates durchaus eine Inflationsquelle, ohne daß sie per se eine solche sein müßten, weil die Zuwendungen durchaus durch Umverteilung und nicht durch die Notenpresse finanziert werden könnten.

Viertens muß berücksichtigt werden, daß die Subventionen in dem leicht modifizierten zentralistischen Wirtschaftssystem Polens einen andere Konstruktion hatten als in marktwirtschaftlichen Systemen. Sie wurden bei Fixierung eines Einzelhandelspreises als Differenz zu Produktionskosten definiert, d.h. die Produktion wurden unabhängig von der Nachfrage alimentiert. Bei Preisliberalisierung fällt eine solche Alimentierung automatisch weg. Trotzdem kann natürlich auch bei freien Märkten und Preisen eine Subventionierung entweder als fixer Geldbetrag oder als Prozentsatz auch Kosten oder Absatz weiter erfolgen. Wenn von einer Preisfreigabe bei gleichzeitiger Subventionierung gesprochen wird, dann ist eine Subventionierung im letzteren Sinne gemeint.

Fünftens ist eine Agrarpreisreform nicht von einer gesamten Preisreform abzukoppeln. Eine solche Reform bringt schwer kalkulierbare Änderungen in den relativen Preisen hervor. Einerseits würden z.B. sich Gleichgewichtspreise bei industriellen Konsumgütern auch auf die Nachfrage nach Nahrungsmitteln auswirken. Andererseits würde eine Anhebung wichtiger Inputpreise für die gesamte Wirtschaft, u.a. die Energiepreise, die aus gesamtwirtschaftlichen Gründen unerlässlich ist, die Preise für Vorleistungsgüter für die Landwirtschaft verteuern. Bei unserer Betrachtung werden zunächst solche Preisänderungen, d.h. "extern" induzierten Änderungen der relativen Preise für die Landwirtschaft, nicht berücksichtigt. Es wird somit eine Partialanalyse vorgenommen. Dabei sind aufgrund fehlender Daten quantitative Modellrechnungen nicht möglich, da Elastizitäten wegen rationierter Märkte bisher nicht berechnet werden konnten.

Diese in vielfacherweise komplizierte Ausgangslage ist bei der folgenden Betrachtung zu berücksichtigen, wobei die Analyse einzelner Wirkungszusammenhänge der Preisfreigabe notwendigerweise gewisse Abstraktionen von dieser konkreten Situation verlangt. Im folgenden gehen wir wieder von den zwei grundlegenden Modellen 1 und 2 (langsame bzw. rasche ordnungspolitische Änderungen) aus. Ferner müssen bei der Wirkungsanalyse zwischen kurz- und mittel- bzw. langfristigen Effekten unterschieden werden.

Modell 1:

Modell 1 geht von einem langsamen ordnungspolitischen Wandel zu einer Marktwirtschaft aus, was mit einem schrittweisen Abbau administrativer Eingriffe, eine Freigabe einzelner Preiselemente und einen langsamen Subventionsabbau verbunden ist. Gehen wir dabei von folgenden Szenario und Annahmen aus:

1. Auf makroökonomischer Ebene gelingt es, die inflationären Gefahren im Rahmen des bestehenden ökonomischen Systems in engen Grenzen zu halten, d.h. es existiert nur eine geringe makroökonomische Überschußnachfrage. Allerdings existieren auf partiellen Märkten durchaus Ungleichgewichte und Rationierung.

2. Für die weitere Betrachtung wird davon ausgegangen, daß die Reform mit einer Preisliberalisierung und nicht mit einem Subventionsabbau beginnt. Dieses Vorgehen ist dadurch begründet, daß für das Wirken des Marktmechanismus Gleichgewichtspreise essentiell sind, d.h. ohne freie Preise ist ein Übergang zu marktwirtschaftlichen Beziehungen nicht möglich. Subventionen können im oben dargestellten Weise durchaus mit Gleichgewichtspreisen vereinbart werden.
3. Die Planungsvorgaben werden schrittweise vermindert und einzelne Preiselemente werden langsam und getrennt freigegeben. Zudem vermindert man in einem längeren Zeitraum, wenn die Märkte flexibler sind und Angebotsreaktionen entstanden sind, die Subventionen auf den einzelnen Preisebenen. Erst zu einem späteren Zeitpunkt (etwa 3 bis 5 Jahre) sind alle Preise frei und ein großer Teil der Subventionen abgebaut.
4. Den Betrieben in den vor- und nachgelagerten Bereichen und auf der Handelsstufe wird ein marktwirtschaftliches, ökonomisch rationales Verhalten unterstellt (siehe obige Annahme). Sie können eigenständig ihre Unternehmenspolitik bestimmen und über ihre Finanzen entscheiden. Die Betriebe besitzen allerdings kurzfristig eine Monopolstellung.
5. Mittel- und langfristig wird in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Marktzutritt erlaubt und Konkurrenzstrukturen gefördert, die es ermöglichen, zu einer völligen Liberalisierung der Preise und zum Abbau der Subventionen zu kommen, weil von der Angebotsseite Wettbewerbsstrukturen entstehen.

Welche Politikvarianten sind im Rahmen des Modell 1 möglich und welche Effekte haben sie:

VARIANTE 1: ISOLIERTE PREISFREIGABE

Freigabe der Erzeugerpreise:

Eine getrennte Freigabe der Erzeugerpreise, d.h. der freien Preisbildung zwischen Bauern auf der einen Seite und Absatzorganisationen oder Unternehmen auf der anderen Seite, geht von der Annahme aus, daß die Verbraucher- und Inputpreise weiter subventioniert und diese Märkte rationiert sind. Absatzorganisationen und Verarbeitungs- bzw. Handelsunternehmen hätten unter diesen Bedingungen nur das Interesse, das von den Einzelhandelsorganisationen angeforderte rationierte Angebot zu fixierten Preisen zu beliefern. Dadurch würde die Preisbildung auf der Erzeugerstufe nur wenig beeinflußt, was nur geringe Produktions- und Wohlfahrtseffekte zur Folge hätte. Produktions- und Effizienzeffekte wären auf der landwirtschaftlichen Erzeugerstufe nicht zu erwarten, weil die polnischen Bauern (im Gegensatz zu vielen anderen sozialistischen Ländern) ohnehin schon jetzt als Mengenanpasser auf Preissignale reagieren und ihr ökonomisches Verhalten nicht verändert wird. Bei Erzeugnissen, die auf Parallelmärkten gehandelt werden, und wenn sich

dort freie Preise bilden, wäre es möglich, daß die Aufkaufstellen flexibler auf Preisänderungen reagieren, als bisher die staatlichen Preisbehörden. Somit könnten Fehlallokationen durch hohe Preisdifferenzen vermieden werden. Bei einer Vielzahl von Erzeugnissen, bei denen Verarbeitungsstufen und der Handel zwischengeschaltet sind, käme es zu keiner Änderung, da die Produktionskosten einschließlich eines gewissen Gewinns weiterhin durch Subventionen gedeckt würden. Es bestände von Seiten der nachgelagerten Bereiche daher kein Anreiz, über Erzeugerpreiserhöhungen die Angebotslücke zu schließen. Umgekehrt existiert sogar die Gefahr, daß die Handelsorganisationen und Verarbeitungsindustrien aufgrund ihrer starken Marktposition versuchen, ihre staatlich garantierte Gewinnspanne auf Kosten der Produzenten, d.h. durch Erzeugerpreissenkung auszudehnen.

Freigabe der Verbraucherpreise:

Eine isolierte Freigabe der Verbraucherpreise würde den Nachfrageüberhang auf diesen Teilmarkt beseitigen. Allerdings würden die Produzenten nicht auf die Preissignale der Märkte reagieren, da sie lediglich an den staatlichen Erzeugerpreisen interessiert sind, die entsprechend der Annahme von den Verbraucherpreisen abgekoppelt sind, d.h. das staatliche Monopol im Agrarhandel wäre nicht aufgehoben. Daher käme es aufgrund des starren Angebots zu extremen Preisveränderungen auf der Verbraucherstufe. Wenn Nachfrageänderungen (Verschiebung der Nachfragekurve) auftreten, könnten diese aufgrund der staatlichen Preisfestsetzung nicht bzw. nur verspätet auf die Erzeugerstufe weitergegeben werden. Wenn aus irgendwelchen Gründen die Nachfrage sinkt, würde ein geringerer Gleichgewichtspreis erzielt und ein geringeres Angebot nachgefragt. Wenn diese Preisänderung nicht auf die Erzeugerstufe weitergegeben werden können, entsteht aufgrund der falschen Preissignale ein Angebotsüberhang, d.h. der Staat subventioniert die Erzeuger, eventuell aus einkommenspolitischen Gründen. Umgekehrt würde bei steigender Nachfrage das Angebot nicht oder nur mit Verzögerung reagieren, so daß zwangsläufig wieder ein Nachfrageüberhang entsteht. Die Angebotselastizität auf der Erzeugerstufe wäre nicht nur durch die inflexible staatliche Erzeugerpreisfestsetzung, sondern auch durch die Rationierung von Betriebsmitteln stark eingeschränkt. Aufgrund der gestiegenen Preise würden sich (bei starrem Angebot) keine Wohlfahrts- (die Konsumentenrente bleibt konstant) und gegative Einkommensverteilungseffekte (die niedrigeren Einkommensgruppen werden stärker belastet) einstellen.

Freigabe der Inputpreise:

Eine isolierte Freigabe der Inputpreise, d.h. weiterhin starren Erzeuger- und Verbraucherpreisen, würde die Produktionskosten der Agrarproduzenten erhöhen. Bei einem kurzfristig fast völlig unflexiblen Angebot von Betriebsmitteln käme es dabei zu starken Preiserhöhungen. Wenn die Erzeugerpreise

vom Staat nicht hoch gesetzt würden, bzw. Betriebsmittelangebot subventioniert würde, käme es zu einer Verschlechterung der relativen Preise für die Erzeuger, was eine entsprechende Angebotsreaktion, d.h. einen Rückgang der Produktion zur Folge haben würde. Dies würde wiederum die Ungleichgewichte auf der Verbraucherstufe verstärken. Würden die Erzeugerpreise hoch gesetzt, hätte dies höhere Subventionen auf der Verbraucher- bzw. Erzeugerstufe zur Folge. Die freien Inputpreise und die Aufhebung der Rationierung würden möglicherweise zu einem effizienteren Einsatz der Betriebsmittel führen, und Grenzproduzenten, d.h. einkommensschwache Betriebe würden aus der Produktion gehen. Mittel- und langfristig wäre bei Wirken der Wirtschaftsreform (Annahme 4) eine Angebotsreaktion auf Seiten der Input-Produzenten und damit Preissenkungen zu erwarten. Mittelfristig würden sie allerdings aufgrund der Monopolstellung der Produzenten geringer ausfallen als bei Wettbewerbsstrukturen, die erst in einem längeren Zeitraum zu erwarten wären. Dies könnte durch eine Importkonkurrenz beschleunigt werden.

Fassen wir zusammen: Eine isolierte Freigabe der einzelnen Preisebenen nach dem Modell 1 hätte im Falle der Erzeugerpreise praktisch keine Effekte, da keine Impulse von Seiten der Nachfrage wirken würden. Bei einer alleinigen Liberalisierung der Verbraucherpreise wären keine Wohlfahrts-, jedoch negative Einkommensverteilungseffekte zu beobachten, ohne daß es zu einer Verbesserung der Angebotssituation käme. Der Staat könnte die Erzeugerpreise administrativ heraufsetzen, um das Angebot zu stimulieren und das Gleichgewichtsniveau erreichen. Dabei könnten allerdings die aus dem bisherigen System bekannten Abstimmungsprobleme bei der Preissteuerung nicht überwunden werden, wobei gleichzeitig die Gefahr einer Erzeugerpreissubventionierung bestände. Gleichzeitig wären die Angebotsreaktionen aufgrund rationierter Inputmärkte stark eingeschränkt. Eine isolierte Freigabe der Inputpreise würde kurzfristig zu einer starken Erhöhung der Produktionskosten und damit Einschränkung des Angebots führen. Mittel- und langfristig wären bei Wirken der Wirtschaftsreform Angebots- und Preiseffekte auf der Inputseite zu erwarten. Ein Ausgleich der Einkommensverluste in der Landwirtschaft wäre nur durch eine administrative Erhöhung der Erzeugerpreise oder durch eine Subventionierung des Angebots von Betriebsmitteln möglich.

VARIANTE 2: KOMBINIERTE FREIGABE VON WENIGSTENS 2 PREISELEMENTEN

Freigabe der Input- und Erzeugerpreise:

Bei einer Freigabe der Input- und Erzeugerpreise ist zunächst zu erwarten, daß die Betriebsmittel- und Investitionsgüterpreise steigen, d.h. daß die Produktionskosten sich erhöhen. Blieben die Erzeugerpreise auf gleichen Niveau käme es zu einer Verminderung der Nachfrage nach Inputs, was eine Einschränkung der Produktion zur Folge hätte (siehe oben Freigabe der Inputpreise). Bei entsprechender Angebotsreaktion auf der Inputseite könnte mittelfristig ein höheres Angebot zu einem niedrigeren Gleichgewichtspreis zur Verfügung gestellt werden. Die Frage entsteht nun, ob bei einer gleichzeitigen

Freigabe der Erzeugerpreise diese reagieren würden. Da es keine unmittelbare Kopplung zwischen der Erzeuger- und der Verbraucherstufe gibt, d.h. Aufkauforganisationen und Unternehmen weiterhin nur ein Interesse daran hätten, den Einzelhandel zu vorgegebenen Mengen zu fixierten Preisen zu beliefern, gäbe es keine Impulse von der Nachfrageseite, um die Erzeugerpreise zu erhöhen. Um ein entsprechendes Angebot zu gewährleisten, müßte bei unflexiblen Verbraucherpreisen dann das Angebot subventioniert werden. Eine Erhöhung der Erzeugerpreise bei konstanten Subventionen wäre nur dann möglich, wenn der nachgelagerte Bereich seine Produktionskosten senken würde. Bei fehlenden Konkurrenzstrukturen wäre die Neigung zu Kostensenkungen gering.

Freigabe der Verbraucher- und Erzeugerpreise:

Eine Freigabe der Verbraucher- und Erzeugerpreise hätte bei einem kurzfristig sehr unelastischen Angebot starke Preissteigerungen auf der Verbraucherstufe zur Folge. Bei einer Freigabe der Erzeugerpreise könnten diese auch deutlich steigen, wenn der Handel die Preiserhöhungen weiter gibt. Dies wäre kurzfristig selbst bei Monopolen denkbar, da auch sie in Marktwirtschaften auf Nachfrageänderungen reagieren und Preissignale weitergeben, was allerdings auf andere Weise geschieht als bei oligopolistischen oder polypolistischen Märkten. Die entscheidende Frage ist allerdings, wie stark das Angebot bei rationierten Inputs auf die Erzeugerpreisänderungen reagieren kann. Die Erzeuger könnten praktisch nur mit einem verstärkten Einsatz bzw. Substitution betriebseigener Inputs reagieren, wobei sie auch ihr Sortiment entsprechend der relativen Input- und Outputpreise ändern würden. Dies bedeutet, daß die Angebotselastizität gering wäre und sich die Gleichgewichtspreise für Nahrungsmittel sich auch langfristig auf einem sehr hohen Niveau einpendeln würden. Es wären damit nur geringe Wohlfahrtseffekte (d.h. geringfügige Steigerung der Konsumentenrente) und sehr ungünstige Einkommensverteilungseffekte (starke Belastung unterer Einkommensgruppen) zu beobachten.

VARIANTE 3: PREISSPALTUNG AUF EINZELNEN MÄRKTEN

Eine weitere Möglichkeit im Rahmen des Modells 1 (langsamer ordnungspolitischer Wandel) wäre, daß man auf einzelnen Märkten eine Preisspaltung zuläßt, d.h. sowohl die fixierten Preise bei rationierten Mengen als auch Gleichgewichtspreise auf freien Märkten. Diese Lösung ist, sieht man von den schon lange bekannten Bauernmärkten ab, durchaus schon Praxis in einigen Ländern (u.a. in der Sowjetunion, China). Die Grundüberlegung dieses Konzeptes ist die, daß zunächst eine rationierte Menge weiter angeboten wird, so daß eine Grundversorgung zu niedrigen Preisen gesichert ist. Das rationierte Angebot müßte zu niedrigen Preisen allerdings auf einzelnen Ebenen (Inputlieferanten, Agrarproduzenten und Verbraucher) im Rahmen zentraler An-

weisungen (Produktionsauflagen, Ablieferungsverpflichtungen) garantiert werden. Dabei ist durchaus vorstellbar, daß einzelne Bereiche aus dieser Kette herausgenommen werden. Dies wäre in Polen die landwirtschaftliche Erzeugerstufe, da dort schon seit 1971 offiziell keine Pflichtablieferungen mehr bestehen. Die über die vertraglichen Lieferverpflichtungen hinaus produzierten Mengen können von bestehenden Unternehmen frei vermarktet werden. Neuen Unternehmen ist erlaubt, gleich für den freien Markt zu produzieren.

Welche Effekte wären bei einem solchen System zu beobachten und welche Erfahrungen wurden damit bisher gemacht?

Zu erwarten ist, daß sich auf den Parallelmärkten zunächst ein extrem hoher Gleichgewichtspreis bildet, der über dem Gleichgewichtspreis bei völliger Preisliberalisierung läge. Der freie Preis würde dabei von der Menge abhängen, die von den Unternehmen frei vermarktet werden darf. Dadurch würde der Nachfrageüberhang zum Teil abgeschöpft. Es ist anzunehmen, daß aufgrund der Preisanreize die Produzenten ihr Angebot ausdehnen werden und sich mittel- und langfristig, vor allem wenn neue Produzenten in den Markt kommen, ein niedrigerer Gleichgewichtspreis einpendeln wird. Wenn die Angebotselastizität deutlich erhöht ist, wäre dann eine schrittweise Reduzierung der rationierten Mengen und schließlich eine völlige Preisliberalisierung möglich. Dieser Weg würde vor allem in der Anfangsphase die negativen Einkommensverteilungseffekte mildern, da eine billige Basismenge angeboten wird. Die Bevölkerung hätte die Möglichkeit, sich schrittweise auf die Einführung des Marktmechanismus einzustellen. Ein weiterer Vorteil wäre, daß die völlige Preisliberalisierung zu einem Zeitpunkt erfolgen würde, an dem die Angebotselastizität schon erhöht ist.

Diese auf den ersten Blick recht vorteilhafte Variante hat jedoch folgende entscheidende Nachteile. Die Anpassungsreaktionen wären auf der Erzeugerstufe aufgrund des zumindest noch teilweise rationierten Inputbelieferungsverzögerter, d.h. die Angebotselastizität wird sich nur langsam ändern. Der zweite gravierende, auch empirisch zu beobachtende Nachteil dieses Systems ist, daß die extreme Preisdifferenzierung zwischen rationierten und freiem Angebot zu Korruption führt. Diese kann dabei ein Ausmaß annehmen, das politisch, sozial und ökonomisch verheerende Folgen verursacht, was in der Sowjetunion und China zu beobachten ist. Die Unternehmen, bzw. ein Teil der Angestellten, werden das rationierte Angebot nur zum Teil noch bedienen und versuchen, die Erzeugnisse auf den freien Märkten abzusetzen. Die Korruption würde dabei auf jedem Glied der Zuteilungskette ansetzen können und wäre praktisch nur durch ein stark repressives System zu unterdrücken. Zwar würde durch das höhere Angebot auf dem freien Markt der Gleichgewichtspreis etwas fallen, aber die Sicherung der Basismenge wäre nicht gewährleistet. Dadurch können ernste soziale Spannungen entstehen, weil nicht einmal mehr das rationierte Angebot gedeckt werden kann und andererseits die Waren zu hohen Preisen auf den Märkten zu kaufen sind. Hinzu kommt, daß die dadurch erzielten Gewinne aus einer Spekulation hervorgehen und damit illegal sind und nur zum Teil wieder investiv verwendet werden.

Modell 2: Völlige Preisfreigabe

Eine Freigabe aller Preise hätte bei einem kurzfristig sehr unelastischen Angebot starke Preissteigerungen der Verbraucher- und Inputpreise zur Folge. Bei einer Freigabe der Erzeugerpreise könnten diese auch deutlich steigen, wenn der Handel die Preissignale weitergibt, was selbst unter der Annahme eines monopolistischen Marktes zu erwarten wäre. Mittelfristig würden auf jeder Stufe Anpassungsreaktionen erfolgen, bei denen sich ein niedrigerer Gleichgewichtspreis und eine höhere Angebotsmenge einpendeln. Das Ausmaß der Preis- und Mengenveränderungen (aber auch der Verteilungswirkungen) hängt jedoch von der jeweiligen Preiselastizität des Angebots und der Nachfrage ab, d.h. je steiler beide Kurven verlaufen (m.a.W. je preisunelastischer Angebot und Nachfrage reagieren), desto größer ist der Preiseffekt und umso geringer die Mengenwirkung.

Die Effekte der Preiswirkungen sind nur schwer einzuschätzen, da keine empirisch ableitbaren Elastizitäten vorliegen, so daß wir von bestimmten, jedoch aus gewissen Erfahrungen der polnischen Situation konstruierbaren Reaktionen ausgehen müssen. Dabei wird mittelfristig (2 bis 3 Jahre) angenommen, daß auf der Inputseite wegen der starren Produktionsstruktur und des unzureichenden Vertriebssystems eine geringe Preiselastizität des Angebots an Produktionsmitteln, jedoch eine höhere Preiselastizität der Nachfrage nach solchen Gütern besteht. Wir hätten es damit auch mittelfristig mit geringen Mengeneffekten und hohen Gleichgewichtspreisen zu tun. Bei einer vergleichsweise unelastischen Nahrungsmittelnachfrage stände eine auf der Erzeugerstufe (nach den bisherigen Erfahrungen) durchaus hohe Angebotselastizität (wenn auch durch die ungenügend funktionierenden Faktormärkten von Vorleistungsgütern) gegenüber. Sie wäre allerdings aufgrund der sich nur langsam ändernden Vermarktungsstrukturen nur abgeschwächt auf der Verarbeitungs- und Einzelhandelsstufe zu beobachten.

Die Einführung von Gleichgewichtspreisen auf allen Preisebenen wäre nicht nur unter Effizienz Gesichtspunkten zu begrüßen, sondern hätte auch auf der Verbraucherstufe positive Wohlfahrtseffekte, wenn auch negative Verteilungseffekte in Kauf zu nehmen wären. Eine soziale Abdämpfung extremer Verbraucherpreiserhöhungen wäre durch Subventionen oder eine direkte Einkommenübertragung möglich, wobei (wie aus dem Abschnitt zu Ernährung und dem nächsten über Subventionsabbau hervorgeht) die letzte Alternative vorzuziehen ist. Vor allem kurzfristig ist zudem zu befürchten, daß sich die relativen Preise für die Agrarproduzenten aufgrund von starken Inputpreiserhöhungen verschlechtern, zumal es im Zusammenhang mit einer restriktiven Geld- und Lohnpolitik zu einer generellen Verminderung der Nachfrage auch nach Nahrungsmitteln kommen kann. Dabei erhebt sich die Frage, auf welche Weise die Agrarpolitik stabilisierend auf die Preisentwicklung einwirken kann, um kurzfristige extreme Preisbewegungen abzdämpfen und ein gewisses Rentabilitäts- und Einkommensniveau für die Landwirte zu garantieren.

ren. (Diskussion der Interventionsmöglichkeiten am Ende des Abschnitts zum Subventionsabbaus)

Subventionsabbau

Modell 1: schrittweiser Abbau der Subventionen

VARIANTE 1: SCHRITTWEISER SUBVENTIONSABBAU BEI PARTIELLER PREISLIBERALISIERUNG

Wenn wir entsprechend dem Modell 1 von einem schrittweisen Subventionsabbau in Verbindung mit einer partiellen Preisliberalisierung ausgehen, dann verlangt dies zumindest auf den Preisebenen, auf denen die Preisfreigabe vorgenommen wird, eine Umstellung des Subventionssystems (siehe vorhergehende Annahme). Eingeführt werden müßte eine einheitliche und feste, d.h. produktbezogene Subventionierung des Angebots für alle Erzeugnisse, die auch unabhängig von der Eigentumsform gezahlt wird. Dabei wird von einer langsamen Reduzierung der Subventionen ausgegangen. Zudem müßten individuelle Subventionen für einzelne Betriebe beseitigt werden. Ein solches Vorgehen würde im Falle Polens bei einer Verbraucher- oder Inputpreisfreigabe auf der jeweiligen Stufe (Vermarktungssystem bzw. Verarbeitungsindustrien; Zulieferindustrien bzw. Distributionssystem für Inputs; landwirtschaftliche Erzeuger) verstärkte Struktureffekte zur Folge haben, da bei fixer Subventionierung des Angebots weder automatisch das Durchschnittskostenniveau noch die überdurchschnittlichen Kosten einzelner Produzenten gedeckt würden. Grenzproduzenten würden (abhängig vom um den Subventionsbetrag verringerten Gleichgewichtspreis) aus der Erzeugung gehen. Im Zuge eines verstärkten Strukturwandels würde sich die Effizienz zumindest auf dem jeweiligen Teilmarkt erhöhen.

Der Nachteil einer solchen Vorgehensweise ist jedoch, daß bei einer Preis-spaltung, d.h. Liberalisierung nur eines Preiselements, eine Entlastung (Subventionen) des Angebots auf die nächste Stufe nicht weitergegeben würde, d.h. Mengen- bzw. Anpassungseffekte nicht oder nur begrenzt erfolgen würden. Dem wäre nur durch eine entsprechende Änderung der administrativen Preise auf der anderen Ebene entgegenzuwirken, was allerdings auf die bekannten Schwierigkeiten administrativer Preisfestlegung stößt. Hinzu kommt, daß auf der Ebene, auf der keine Preisliberalisierung vorgenommen wurde und das alte Subventionssystem (generelle Alimentierung der Produktionskosten; individuelle Subventionen für Betriebe) bestehen blieb, keine Anpassungs- und Struktureffekte erfolgten, d.h. Angebotsreaktionen auf Nachfrageänderungen ausblieben. Selbst dort, wo diese Änderungen vollzogen wurden, ist angesichts der nur langsamen Einführung von Wettbewerbsbedingungen und eines Kapitalmarktes nach Modell 1 anzunehmen, daß Struktur- und Effizienzeffekte ausbleiben oder sehr stark verzögert werden. Aufgrund der ausbleibenden Angebotseffekte käme es zu keinen oder nur geringen Wohlfahrts- jedoch zu ungünstigen Verteilungseffekten.

VARIANTE 2: SCHRITTWEISER SUBVENTIONSABBAU BEI VÖLLIGER PREISLIBERALISIERUNG

Unter der Annahme einer völligen Preisliberalisierung und der Umstellung des Subventionssystems auf die oben beschriebenen Grundsätze hätte ein langsamer Abbau der Subventionen die aus marktwirtschaftlichen Systemen bekannten Effekte zur Folge. Die langsame Beseitigung der Verbraucherpreissubventionen würde zu einer schrittweisen Belastung des Angebots (Verschiebung der Angebotskurve nach oben) und auf der Erzeugerstufe zu einer Verlagerung der Nachfragekurve nach unten führen, was entsprechende Preis- und Angebotseffekte zur Folge hätte. Dies hätte negative Wohlfahrts- (nach Annahme der Partialbetrachtung!) und ungünstige Verteilungseffekte zur Folge. Allerdings würden zumindest teilweise die Angebots- und Nachfrageverzerrungen des Subventionssystems abgebaut, wobei positive gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtseffekte zu erwarten wären.

Auf der Betriebsmittelseite würde ein schrittweiser Abbau der Subventionen zu einer Belastung des Angebots an Inputs mit entsprechender Verlagerung der Nachfrage nach solchen Gütern führen. Dies hätte entsprechende Angebotseffekte (Produktionsverminderung) bei gleichzeitigen Einkommenseinbußen der Landwirte zur Folge. Allerdings wären positive Struktureffekte (Betriebsaufgabe von Grenzproduzenten) zu beobachten. Die jeweiligen Reaktionen hängen wiederum von der Elastizität des Angebots und der Nachfrage ab (je steiler die Angebots- und Nachfragekurven desto stärker jeweils die Preiseffekte).

Modell 2: sofortige Beseitigung der Subventionen bei völliger Preisliberalisierung

Bei diesem Modell käme es zu einer Kombination der oben beschriebenen Effekte bei einer völligen Preisliberalisierung sowie bei einer schlagartigen Verschiebung der jeweiligen Angebots- und Nachfragekurven, entsprechend des in Variante 2 des Modells 1 analysierten Mechanismus. Da kurzfristig von unelastischen Angebotskurven auszugehen ist, wird die durch die sofortige Einführung von Gleichgewichtspreisen ohnehin extreme Preisbewegung bei den Verbraucher- und Inputpreisen noch zusätzlich verstärkt. Dabei würden starke negative Verteilungseffekte für die Konsumenten auftreten. Zudem wäre bei einer kurzfristigen Betrachtung zu befürchten, daß sich die relativen Preise weiter zuungunsten der landwirtschaftlicher Erzeuger entwickeln. Auf der Erzeugerstufe ist dabei von einer höheren Angebotselastizität auszugehen, so daß deutliche Produktionseinbußen zu erwarten wären. Aufgrund dieser Überlegungen wäre ein langsamer Subventionsabbau bei völliger Preisliberalisierung sinnvoller, da bei einem entsprechenden Zeitraum Anpassungsprozesse auf der Input- und Einzelhandelsstufe vollzogen würden.

Allerdings ist eine Beibehaltung der Subventionen auf der Verbraucher- und Inputseite problematisch. Abgesehen von den bekannten Verzerrungen in der Nachfragesstruktur sind selbst bei Umstellung des Subventionssystems von der oben beschriebenen automatischen Alimentierung ("cost-plus"-Prinzip) auf eine produktbezogene, einheitliche und eventuell konstante Subventionierung, Nachteile zu erwarten, die sich aus der bestehenden Markt- und Eigentumsstruktur ergeben. Der entscheidende Punkt ist, daß wir es gegenwärtig in Polen nicht nur mit Monopolen, von denen bestimmte, wenn auch nicht so starke Angebotsreaktionen zu erwarten wären, sondern mit Staatsmonopolen zu tun haben, d.h. die zu Beginn gemachte Annahme eines ökonomisch rationalen Verhaltens gilt bei Staatsmonopolen nicht unbedingt. Bei ihnen dürften die Angebotsreaktionen und die Weitergabe von Preissignalen, bzw. die Entlastung des Angebots durch Subventionen, auf die Erzeugerstufe noch geringer sein als bei privatwirtschaftlichen Monopolen. Das Gewinnziel dürfte bei diesen Unternehmen insbesondere bei einer Übergangsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft noch völlig unterentwickelt sein. Sie werden möglicherweise kaum auf produktspezifische Subventionen mit einer Angebotsausdehnung reagieren, sondern schlicht bei fixem Angebot "dankbar" für die Zuwendung bei konstanter Produktionsmenge sein.

Hieraus ergibt sich eine gewisse Bewertung der Interventionsmöglichkeiten, um eine Verschlechterung der relativen Preise für die Landwirtschaft zumindest in einer kurzen Periode zu verhindern. Dabei wären grundsätzlich Maßnahmen auf zwei Ebenen möglich, d.h. die Einführung von staatlich garantierten Mindestpreisen oder eine Subventionierung der Betriebsmittelpreise. Vor- und Nachteile der beiden Vorgehensweisen können wie folgt zusammengefaßt werden:

Bei einer allgemeinen Inputsubventionierung könnte ein Teil der Preissteigerungen, die durch die Einführung der Gleichgewichtspreise zu erwarten wären, aufgefangen werden. Bei bestehenden Staatsmonopolen und sich nur langsam entwickelnden Wettbewerbsstrukturen wäre jedoch zu befürchten, daß Angebotsreaktionen der Input-Anbieter ausbleiben. Diese Gefahr besteht auch, wenn nur einzelne Inputs gezielt subventioniert würden. Zudem ergibt sich dann noch ein staatlicher Einfluß auf die Allokationsentscheidungen der Erzeuger, was aus ordnungspolitischen Gründen prinzipiell problematisch ist.

Ein Mindestpreisgarantie würde den landwirtschaftlichen Erzeugern zumindest kurzfristig eine gewisse Basisrentabilität für wichtige Agrarprodukte garantieren. Dabei bestände der Vorteil, daß eine auch kurzfristig höhere Angebotselastizität des Agrarmarkts (im Vergleich vor allem zu den Inputs) anzunehmen ist. Zu hoffen wäre, daß es sich um eine vorübergehende Stabilisierungsmaßnahme handelt. Dafür spricht, daß Polen nicht wie die EG durch eine strukturelle landwirtschaftliche Überproduktion gekennzeichnet ist. Doch wird eine gesamtwirtschaftliche Preisreform gekoppelt mit einer restriktiven Geld- und Lohnpolitik die Gesamtnachfrage (und bei Korrektur der verzerrten Preisrelationen) insbesondere die für Nahrungsmittel deutlich reduzieren. Negative Preiseffekte für die Erzeuger könnten sich dann womöglich aus dau-

erhafter erweisen, als man unter den verzerrten relativen Preisen annehmen konnte. Dann bestände die Gefahr, wie es in Polen schon in den 80er Jahren zu beobachten war, daß die Agrarpreise aus einkommenspolitischen Gründen zum Gegenstand eines politischen Entscheidungskampfes werden, und die Regierung tendenziell doch in eine Erzeugerpreissubventionierung hineingetrieben wird. Welche langfristig negativen finanziellen und strukturellen Folgen dies haben würde, können wir am Beispiel der EG-Agrarpolitik feststellen.

Empirischer Befund - Ergebnisse und Probleme der Preisliberalisierung und des Subventionsabbau von 1989/90

Einige der oben mehr theoretisch ausgeführten Varianten können nun an der praktischen Agrarpolitik Polens der Jahre 1989 und zu Beginn 1990 "empirisch überprüft" werden, da man in diesem Zeitraum schrittweise Preise freigegeben und Subventionen abgebaut hat.

Zu Beginn 1989 wurden die Erzeuger- und Verbraucherpreise mit dem Ziel angehoben, sowohl die Marktungleichgewichte als auch die Subventionen drastisch zu reduzieren. Dies war jedoch keine Preisliberalisierung, sondern erfolgte über administrative Preisanhebungen. Beide Ziele konnten nicht erreicht werden, so daß weiterhin deutliche Ungleichgewichte auf dem Nahrungsmittelmarkt sowie erhebliche Subventionen bestehen blieben. Seit Januar 1989 war es allerdings für Privatpersonen und Unternehmen erlaubt, direkt vom landwirtschaftlichen Erzeuger Produkte zu freien Vertragspreisen zu kaufen. Im April 1989 hob die Regierung die staatliche Kontrolle der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise auf. Allerdings wurden garantierte Mindestpreise eingeführt, die im April und August deutlich stiegen.

Am 1. August schaffte die Regierung Rakowski schließlich sämtliche Preiskontrollen für die Einzelhandelspreise (abgesehen von einigen Käsesorten, Kindernahrung und "Basis-Brot") ab. Den Einzelhandelsorganisationen war es damit erlaubt, die Preise entsprechend der Marktsituation festzulegen. Zur gleichen Zeit beseitigte man die Fleischrationierung. Die Verbraucher- und Inputpreissubventionen wurden zunächst beibehalten, weil man extreme Preisausschläge befürchtete. Das Subventionssystem wurde jedoch auf produktbezogene Zuwendungen umgestellt, wobei die Eigentumssektoren gleich behandelt werden sollten. Bis zum Oktober wurden die Subventionen schrittweise auf ein niedriges Niveau reduziert.

Nach der Preisliberalisierung vom August 1989 wurde deutlich, daß sich weder die Einzelhandels- noch die Erzeugerpreise auf einem Gleichgewichtsniveau befanden. Trotz einer Versechsfachung der Einzelhandelspreise blieben große Ungleichgewichte auf dem Nahrungsmittelmarkt bestehen, was sich durch einen wesentlich höheren Preisanstieg vergleichbarer Erzeugnisse auf den freien Märkten zeigte. Dies bedeutet, daß die Einzelhandelsunternehmen keine Gleichgewichtspreise einführen, was auf einen administrativen Einfluß zurückgeführt werden kann (Erklärung hierfür siehe unten).

Trotz Beseitigung des staatlichen Aufkaufmonopols, kauften nur wenige Privatpersonen oder Unternehmen Erzeugnisse direkt beim Landwirt, so daß die quasi-Monopolsituation in der Landwirtschaft bestehen blieb. Die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise überschritten deshalb kaum das Niveau der Garantiepreise. Dagegen stiegen die Inputpreise für die Landwirtschaft erheblich, da steigende Lohnkosten als Begründung für Preiserhöhungen von den staatlichen Behörden akzeptiert wurden. Während im Oktober eine leichte Stabilisierung der Marktsituation stattfand, waren im November und Dezember weitere hohe Preissteigerungen zu beobachten, ohne daß Marktungleichgewichte beseitigt worden wären, wobei zusätzlich erhebliche regionale Preisdifferenzen auftraten. Polen befand sich in einer Phase der Hyperinflation.

Mit Verkündung des neuen Wirtschaftsprogramms der Regierung Mazowiecki im Januar 1989 änderten sich auch für die Landwirtschaft wichtige Rahmenbedingungen. Das Programm beseitigte bis auf wenige Ausnahmen sämtliche Preiskontrollen und Subventionen, wobei gleichzeitig die Energiepreise drastisch angehoben wurden. Diese Politik wurde durch eine harte Sparpolitik begleitet, die deutliche Reallohnsenkungen (Aufgabe der bisherigen Indexierung) sowie eine harte Geld- und Kreditpolitik gegenüber den Unternehmen zur Folge hatte. Auch für die Landwirtschaft hatte diese Politik Konsequenzen: Die ca. fünffache Erhöhung der Energiepreise verteuerte sämtliche Inputpreise für die Landwirtschaft drastisch, wobei gleichzeitig eine weitere Erhöhung der Nahrungsmittelpreise zu beobachten war.

Gleichzeitig war keine oder nur eine begrenzte Übertragung der hohen Einzelhandelspreise auf die Erzeugerstufe festzustellen. Die harte Kreditpolitik galt auch für die Landwirtschaft, so daß etliche Landwirte nicht mehr in der Lage waren, dringend benötigte Betriebsmittel einzukaufen. Zudem ist die Landwirtschaft aufgrund der Sparpolitik mit einer generell sinkenden Nachfrage konfrontiert. Die Warteschlangen für Nahrungsmittel, insbesondere für Fleisch sind aufgrund der enormen Preiserhöhungen und eines generellen Nachfragerückgangs verschwunden. Zum ersten Mal seit den 60er Jahren wurde Butter exportiert, außerdem wird ein deutlicher Produktionsrückgang bei Fleisch erwartet. Die Bauern sehen sich wie kaum eine andere Bevölkerungsgruppe erheblichen Einkommenseinbußen gegenüber. Harte politische Konflikte zwischen den Bauern und der "Agrarlobby" auf der einen und der Regierung auf der anderen Seite konnten schon beobachtet werden. Die Situation spitzt sich auch angesichts der zu erwartenden Gemeindewahlen deutlich zu.

Welche Lehren können aus dem polnischen Weg gezogen werden und welche politischen Alternativen sind jetzt denkbar:

1. Die schrittweise administrative Anhebung der Verbraucherpreise, wie sie schon seit 1987 mit dem Ziel der Beseitigung des Marktungleichgewichts und des Subventionsabbaus vorgenommen wurde, trug aufgrund der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen (fehlende Legitimation der politischen Führung) wesentlich zu einer sich beschleunigenden

Geldentwertung, die schließlich in einer Hyperinflation endete, bei. Die politische Führung akzeptierte als Ausgleich der Preiserhöhung entsprechende Lohnerhöhungen, um einen politischen Frieden zu garantieren. Zudem bestand für die Betriebe kein Druck, die Kosten zu senken, da weiterhin eine Überschußnachfrage vorhanden war und die weiche Budgetschränke nicht beseitigt wurde. Selbst bei einer drastischen Anhebung der Verbraucherpreise hätte man vielleicht kurzfristig ein Gleichgewichtsniveau und einen völligen Subventionsabbau erreichen können, doch wäre dies nur eine "passive Anpassung" an die bestehenden Produktionskosten gewesen. Zudem wäre dies ein "labiles Gleichgewicht" gewesen, was aufgrund der unflexiblen administrativen Preisfestsetzung nur von kurzer Dauer gewesen wäre.

2. Die schrittweise Preisliberalisierung brachte entweder keine (bei der Freigabe der Erzeugerpreise im April 1989) oder unvollständige und teilweise unerwarteten Anpassungsreaktionen (Freigabe der Erzeuger- und Verbraucherpreise im August 1989). Dabei kam es, wie zu erwarten, zu extremen Preisausschlägen, wobei Preisanreize nicht oder nur begrenzt an die Erzeuger weiter gegeben wurden und zu Reaktionen, die selbst bei monopolistischen Märkten nicht zu erklären wären: Der Einzelhandel hob bei der Preisliberalisierung nicht die Preise auf ein Gleichgewichtsniveau an, und die Preisanreize wurden nicht, wie selbst bei Monopolen zu erwarten, an die Erzeuger weitergegeben. Diese Situation ist nur zum Teil auf administrative Eingriffe (Anweisungen für geringere Preiserhöhungen) oder Unverständnis des Marktmechanismus zurückzuführen. Entscheidend ist vielmehr, daß es sich um Staatsmonopole handelte, die auch weiterhin auf eine "weiche Budgetschränke" hoffen durften. Ein Druck zu kosten- und leistungsorientiertem Verhalten bestand nicht.
3. Erschwerend ist die Tatsache zu werten, daß die Preisliberalisierungen zwar mit ordnungspolitischen Maßnahmen verknüpft waren, die einen freien Marktzutritt im Agrarhandel aber auch im Zulieferbereich zuließen, jedoch die Hemmnisse zu Unternehmensgründungen in vielfältiger Weise fortbestanden. Unter diesen Umständen behielt der Staat weitgehend die Kontrolle über alle vor- und nachgelagerten Bereiche. 1988 wurden keine Maßnahmen unternommen, die bestehenden Monopole aufzulösen und zu privatisieren bzw. teilweise zu privatisieren. Die Staatsmonopole verhielten sich wiederum nach dem oben beschriebenen Muster, was sich insbesondere auch auf der Inputseite für die Landwirtschaft bemerkbar machte, d.h. die relativen Preise für die Landwirte verschlechterten sich zusehens.
4. Die Inflation selber wurde zu einem destabilisierenden Faktor, da Korrekturen der Erzeugerpreise erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung vorgenommen wurden. Die Inflationserwartungen und die starken Marktungleichgewichte auf den Faktor- und Produktmärkten, auch für industrielle Konsumgüter, führten dazu, daß Preisanreize immer weniger

ihre Motivationsfunktion übernehmen konnten. Dies führte dazu, daß Bauern immer weniger bereit waren zu vermarkten. Der schrittweise Subventionsabbau (August bis November) auf Verbraucherebene verstärkte eher die Inflationserwartungen.

5. Eine Wirtschaftspolitik, die der Inflationsbekämpfung Vorrang einräumte und die Betriebe unter eine harte Kredit- und Geldpolitik stellte, was auch zu einer generellen Reduzierung der Endnachfrage führen mußte, war deshalb auch eine entscheidende Bedingung zur Konsolidierung der Agrarmärkte. Unter diesen Bedingungen führte eine völlige Preisliberalisierung bei Anhebung der Energiepreise zu einem erneuten "korrekativen Inflationsschub", der jetzt weitgehend aufgefangen wurde. Für die Landwirtschaft hatte dies allerdings eine weitere Verschlechterung ihrer relativen Preise und damit geringere Produktionsanreize zur Folge. Sicherlich müssen auch der Landwirtschaft in der Sanierungspolitik gewisse "Opfer" abverlangt werden, d.h. weitreichende Interventionen aus einkommenspolitischen Gründen sind abzulehnen, zumal sie auch den Erfolg der gesamten Wirtschaftspolitik gefährden würden.
6. Die polnischen Erfahrungen zeigen, daß eine Preisliberalisierung rasch und umfassend durchgeführt werden sollte. Dies gilt auch für den Abbau der Subventionen, da ein schrittweises Vorgehen die Inflationserwartungen nicht beseitigt und immer neue Preisschübe verursacht. Eine solche Politik muß allerdings mit einer harten Geld- und Lohnpolitik (Vermeidung der Inflationsgefahren) und durch bestimmte gezielte Einkommenübertragungen an sozial schwache Bevölkerungsgruppen begleitet werden. Für die Landwirtschaft müssen zudem stabilisierende Maßnahmen eingeleitet werden, wobei eine Mindestpreispolitik in einer Übergangsperiode für unvermeidbar angesehen wird. Eine Preisliberalisierung birgt allerdings große Gefahren in sich, wenn sie nicht unmittelbar mit einer "aggressiven Politik" zur Auflösung der Staatsmonopole, einer umfassenden Privatisierung und massiven Förderung von Unternehmensneugründungen in der kürzesten nur denkbaren Frist verknüpft ist. Nur so kann ein marktwirtschaftliches Preisbildungssystem rasch und wirksam funktionieren. Leider war dies in Polen im Jahre 1989 nicht der Fall, und der Prozeß scheint auch jetzt zu langsam voran zu gehen.

3.3. Herstellung von Wettbewerbsstrukturen und Änderungen in der Eigentumsordnung

Aus den Ausführungen zur Preispolitik wurde deutlich, welche herausragende Bedeutung der Herstellung von Wettbewerbsstrukturen im Nahrungsmittelsektor zukommt. Nur so ist zu erwarten, daß das Angebot flexibler auf Preisänderungen reagiert, d.h. die Preiselastizität des Angebots zunimmt. Dabei besitzen der Agrarhandel sowie vor- und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche der Landwirtschaft eine Schlüsselrolle, weil gerade hier die Wirtschaftsstrukturen stark monopolisiert sind. Dagegen ist der Produktionsbereich der

Landwirtschaft dank der dominierenden kleinbäuerlichen Landwirtschaft durch eine polypolistische Anbieterstruktur gekennzeichnet. Wenn schon in marktwirtschaftlichen Systemen die Landwirtschaft aufgrund dieser Anbieterstruktur gegenüber den vor- und nachgelagerten Bereichen in einer äußerst ungünstigen Position ist, dann trifft dies für die spezifisch polnische Situation besonders zu. Hinzu kommt, daß in Polen ein staatliches Monopol für die wichtigsten Agrarerzeugnisse (ausgenommen Blumen, Gemüse, Obst) und für den Handel mit Vorleistungsgütern bestand, so daß die Bauern auf diese weitgehend ineffizienten Vermarktungssysteme angewiesen waren.

Eine besonders ungünstige Ausgangsposition besteht in den die Landwirtschaft umschließenden Wirtschaftsbereichen. Die Strukturschwäche der vor- und nachgelagerten Bereiche wird u.a. an der geringen Beschäftigtenzahl in diesen Sektoren deutlich. Sie war im Dienstleistungs- und Verarbeitungssektor für die Landwirtschaft mit jeweils ca. 400.000 bzw. 500.000 Angestellten gegenüber der Privatlandwirtschaft mit ca. 4 Mio. Beschäftigten vergleichsweise gering. Noch deutlicher wird diese Diskrepanz bei Zulieferindustrien der Landwirtschaft mit ca. 110.000 Beschäftigten. Dies wird auch daran deutlich, daß die Verarbeitungsindustrie immerhin ca. 10 % des Nationaleinkommens auf sich vereint, während die Zulieferindustrien hier nur einen Wert von ca. 1 % erreichen. Diese Zahlen sind Indikatoren dafür, daß diese Wirtschaftszweige im Vergleich zu den Leistungsmöglichkeiten der Landwirtschaft deutlich unterentwickelt sind und, wie in den vorhergehenden Abschnitten schon teilweise aufgezeigt wurde, weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht dem Bedarf bzw. ihren Anforderungen gerecht werden.

Die Leistungsschwäche der stark zentralisierten und in Großbetrieben organisierten Nahrungsgüterindustrie wird daran deutlich, daß in den 80er Jahren die Diskrepanz zwischen der steigenden Agrarproduktion und den Verarbeitungskapazitäten der Verarbeitungsbetriebe erheblich zunahm. Fehlende Investitionen führten dazu, daß Engpässe bei der Verarbeitung, der Lagerung und des Lebensmitteltransports nicht behoben werden konnten. Dies war einer der Gründe, daß die Verluste auf der Verarbeitungsebene hoch waren. Die Anlagen der polnischen Verarbeitungsindustrie waren durchschnittlich bis zu 60 % abgeschrieben. Hinzu kommen schlechte Verpackungen, die sich insbesondere für den Export als hemmend erwiesen. Die insgesamt etwa 11700 Verarbeitungsbetriebe versorgten vorrangig die Großstädte, wohingegen der Bedarf der Kleinstädte und ländlichen Regionen nur unzureichend berücksichtigt wurde. Festgefahrene Liefer- und Produktionsstrukturen sowie das Fehlen einer lokalen Rohstoffbasis führten dazu, daß die Betriebe kaum in der Lage waren, ihr Angebotssortiment an den sich ändernden Marktbedarf anzupassen. Die mangelnde Anpassung an die Verbraucherwünsche wurde noch durch das genossenschaftliche jedoch quasi staatliche Einzelhandelssystem verstärkt.

Maßnahmen zur Förderung von Wettbewerbsstrukturen

Die Herstellung von Wettbewerbsstrukturen im Nahrungsmittelsektor Polens erfordert Maßnahmen in folgenden Bereichen:

Erstens muß das staatliche Monopol im Agrarhandel sowie bei der Belieferung mit landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und Maschinen aufgehoben werden, was, allerdings bisher mehr oder weniger verwaltungstechnisch, schon im Jahre 1989 geschah. Dies schließt ein, daß private bzw. genossenschaftliche Handelsunternehmen neu gegründet werden können, was auch auf der Grundlage des Gesetzes zur Aufnahme der Wirtschaftstätigkeit aus dem Jahre 1989 möglich ist.

Zweitens ist es notwendig, bestehende Unternehmen zu demonopolisieren, d.h. Unternehmen sollten dort, wo keine größeren technischen bzw. ökonomischen Probleme entstehen, in kleinere Einheiten aufgeteilt werden. Dies schließt sowohl die Erzeugung und das Verteilungssystem mit landwirtschaftlichen Vorleistungsgütern als auch die Verarbeitung von Agrarerzeugnissen sowie den Einzelhandel mit ein. Die Überlegungen hierzu sind erst im Anfangsstadium.

Drittens müßten für die bestehenden Unternehmen die Eigentumstitel neu definiert und eine Privatisierung von Unternehmen eingeleitet werden, bzw. neue Unternehmensformen, u.a. Aktiengesellschaften oder GmbH gegründet werden. Diese Entwicklung ist in Polen schon zum Teil im Gange, wobei grundsätzlich das Handelsgesetzbuch von 1934 gilt, das entsprechende Unternehmensformen zuläßt.

Viertens ist es notwendig, die Frage des Marktaustritts, d.h. des Konkurses neu zu regeln. Ohne die Bedrohung, bei fehlender Wettbewerbsfähigkeit aus dem Markt herauszufallen, ist der Aufbau von Konkurrenzstrukturen in der Wirtschaft nicht möglich. Das bisher bestehende, jedoch unwirksame Konkursgesetz wird in Polen gerade novelliert.

Ein Vorgehen nach Modell 1 (langsame ordnungspolitische Änderungen) birgt die Gefahr in sich, daß die Strukturänderungen und damit die Anpassungsreaktionen auf der Angebotseite sich langsam vollziehen werden. Dies hätte entweder ein Marktgleichgewicht bei hohen Preisen und niedrigem Angebot zur Folge, oder man wäre gezwungen, weiterhin Fehlallokationen aufgrund von Rationierungen und Subventionen in Kauf zu nehmen. Aus diesem Grunde ist grundsätzlich ein rascher ordnungspolitischer Wandel (Modell 2) zu begrüßen, obwohl es auch auf diesem Weg komplizierte Probleme gibt, deren Lösungen eine gewisse Zeitverzögerung miteinschließen. Diese Probleme können wie folgt benannt werden.

Probleme bei Eigentumsumwandlung

Das Vermögen muß bewertet werden, was aufgrund eines fehlenden Kapitalmarktes erschwert ist. Neue Eigentumstitel müssen ausgegeben werden. Die Frage entsteht, ob die Titel einfach übertragen (Belegschaftsaktien) oder ver-

kauf werden sollen. Kombiniert man beides miteinander, stellt sich die Frage der Mischung der Anteile und ob die Anteile gehandelt werden können. Ferner muß man bestimmte Unternehmen für eine Privatisierung auswählen, wobei zu klären ist, welche dies sein sollen. Dies sind nur einige der wichtigsten offenen Fragen. Man kann deshalb mit Recht sagen, daß die Privatisierung eines der kompliziertesten Probleme beim Übergang zur Marktwirtschaft darstellt, zumal es hier auch um soziale Fragen, d.h. um Veräußerung von Gemeineigentum geht.

Das polnische Privatisierungsgesetz befindet sich gerade in Beratung. Der Gesetzesentwurf sieht die Bildung einer Agentur zur Eigentumsumwandlung vor, die dem Ministerrat untersteht. Sie ist für die Umwandlung von Staatsbetrieben in Aktiengesellschaften sowie deren Privatisierung zuständig. Dabei können auch Anteile an ausländische Unternehmen verkauft werden. Das verbleibende Staatsvermögen wird künftig von einem "Rat des Staatsvermögens" verwaltet, der wiederum dem Sejm und Senat verantwortlich ist. Nach bisherigen Informationen sollen etwa 100, vorrangig rentable Unternehmen in diesem Jahr in breit gestreutes Privateigentum übergehen, wobei etwa 20 % der Aktien zur Vorzugsbedingungen an die Belegschaft verkauft werden sollen. Den Rest beabsichtigt man, auf Auktionen oder im Direktverkauf zu veräußern. In den kommenden Jahren will man nicht mehr als 200 Unternehmen jährlich privatisieren (Gesamtzahl der Staatsbetriebe etwa 7000). Hierzu muß allerdings kritisch angemerkt werden, daß angesichts der Notwendigkeit eines raschen Aufbaus von Wettbewerbsstrukturen, die Privatisierung zu langsam vor sich geht.

Auf die Gesamtheit der Probleme, die im engen Zusammenhang mit der gesamten Wirtschaftsreform stehen, kann im weiteren nicht eingegangen werden, sondern es folgen einige den Agrar- und Nahrungsmittelsektor betreffende Fragen.

Demonopolisierung

Ein entscheidender Schritt im ländlichen Raum ist die Beseitigung der Monopolstellung einzelner Genossenschaften und der Marktzutritt. Um dies zu erreichen müssen bestehende hochkonzentrierte Genossenschaften in einzelne Regionalgenossenschaften umgewandelt und teilweise dezentriert, d.h. einzelne Bereiche abgetrennt werden. Dies könnte entweder dadurch geschehen, daß neue Genossenschaften bzw. Aktiengesellschaften gegründet oder einzelne Bereiche privatisiert werden. Ähnliches müßte auf der Verarbeitungsstufe geschehen, wobei erste Ansätze mit den Industrien zu Fleisch- und Zuckerverarbeitung zu beobachten sind. Die Privatisierung könnte dabei vergleichsweise einfach bei den Einzelhandelsläden und bei kleineren und mittleren Verarbeitungsbetrieben beginnen. Zudem sollte die Bildung von Erzeugergenossenschaften gezielt unterstützt werden, um die schwache Marktposition der landwirtschaftlichen Produzenten auszugleichen. Dies gilt umso mehr,

als daß man zunächst noch mit einer starken Monopolsituation auf der Zuliefer- und Verarbeitungsstufe rechnen muß.

In diesem Zusammenhang müßte auch die bisher bestehende Vertragslandwirtschaft in ihrem Charakter verändert und auf wirklich freiwilliger Basis organisiert werden. Dies bedeutet, daß die bisherige Praxis, die Bauern über eine bevorzugte Belieferung mit knappen Betriebsmitteln und über eine Verknüpfung der Verkäufe an staatliche Aufkaufstellen mit der Rentenhöhe, in solche Verträge zu zwingen, aufgegeben werden müßte. Dahingegen müßten echte Vertragsbeziehungen zwischen landwirtschaftlichen Verarbeitungsbetrieben, kleinen Metzgereien und Zwischenhändlern entwickelt werden, um eine kontinuierliche und qualitativ ausreichende Versorgung mit landwirtschaftlichen Vorprodukten zu erzielen.

Da allerdings die Änderung der Marktstrukturen selbst bei einer raschen Einführung der Reform eine gewisse Zeit erfordert, werden staatliche Kontrollen und Eingriffe gegen monopolistische Praktiken unumgänglich sein. Ein entsprechendes Gesetz wurde schon im Januar 1987 verabschiedet, das sich allerdings als wenig wirksam erwies. Deshalb sind weitere gesetzliche Änderungen notwendig und in der Diskussion, um eine aktive "Anti-Monopolpolitik" betreiben zu können. Hierzu muß die Forderung aufgestellt werden, daß die neu zu gründende Antimonopolbehörde mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet wird. Daneben ist die "finanzielle Disziplin" der Staatsunternehmen zu stärken, d.h. ihre "weiche Budget-Schranke" muß beseitigt werden. Entsprechende Gesetze wurden seit Beginn 1990 eingeführt.

Förderung von Existenzneugründungen

Eine wirksame Umgestaltung auch bestehender Organisationen und Institutionen im ländlichen Raum ist ohne die Schaffung von Wettbewerbsstrukturen kaum zu erreichen. Deshalb muß dies gleichzeitig mit einer massiven Förderung von privaten Existenzgründungen im gesamten Nahrungsmittelbereich verbunden werden. Grundsätzlich sind zwar die rechtlichen Bedingungen für die Gründung von Privatunternehmen geschaffen worden, doch gilt es, in diesem Jahr so rasch wie möglich sämtliche formellen und informellen Hemmnisse für Privatunternehmen zu beseitigen. Dabei sollten spezielle Erleichterungen (insbesondere Steuerermäßigungen) für die Gründung von Unternehmen im Agrarbereich geschaffen werden. Solche Maßnahmen, die sowohl national als auch international unterstützt anlaufen könnten, würden gerade im Nahrungsmittelbereich rasch neue Arbeitsplätze auch im ländlichen Raum schaffen. Dies ist insofern bedeutsam, da aufgrund des Wohnungsmangels die regionale Mobilität der Arbeitskräfte eingeschränkt ist.

Marktstrukturpolitik

Der Aufbau von neuen Vermarktungssystemen und Konkurrenzstrukturen im Distributionssystem muß für die Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen in der Landwirtschaft als prioritär angesehen werden. Dies gilt insbesondere für den privaten Agrarhandel. Nur so ist die Preisbildung wirksam zu gestalten. Dies gilt sowohl für die Versorgung mit landwirtschaftlichen Vorleistungsgütern als auch für die Vermarktungskette. Notwendig ist eine Marktstrukturpolitik, die der Besonderheit einzelner Märkte Rechnung trägt und die von der Erzeuger-, Großhandels-, Verarbeitungs- bis hin zur Einzelhandelsstufe reicht. Dabei sollte auch der Agraraußenhandel berücksichtigt werden. Ein Modell wäre, daß man für jeden Einzelmarkt einen bestimmten organisatorischen Rahmen (u.a. interprofessional organizations nach Vorschlägen der Weltbank für Ungarn) schafft, in dem die Vertreter jeder Stufe sowie der agrarpolitischen Institutionen den Aufbau eines effizienten Vermarktungs- (Aufkauf, Transport, Lagerung) und Informationssystems organisieren. Dies könnte die Organisation von Großhandelsmärkten und Auktionen miteinschließen. Hinzu käme, daß Risiken aus starken Preisschwankungen geteilt bzw. abgemildert werden könnten. In dieser Institution sollten allerdings nicht die alten Staatsunternehmen, sondern die neuen Aktiengesellschaften und Privatunternehmen vertreten sein. Gleichzeitig wäre die Schaffung einer Marktinterventionsbehörde, wie sie jetzt auch vorgeschlagen wird, nötig, um die entsprechenden Aktivitäten zu koordinieren.

Da die Kenntnis sowohl über Aufbau und Wirkungsweise effizienter Vermarktungssysteme sowie eines Marktinformationssystems als auch über preisstabilisierende Marktinterventionen in osteuropäischen Ländern einschließlich Polens nicht besonders ausgeprägt ist, wäre hier ein wichtiger und u.E. entscheidender Ansatz einer westlichen Unterstützung für die Einführung marktwirtschaftlicher Beziehungen in der polnischen Landwirtschaft. Modellhaft könnte dies so organisiert werden: Eine "fact finding mission" bestehend aus westlichen Experten der Vermarktungssysteme und der Marktstrukturpolitik zusammen mit polnischen Fachleuten müßte zunächst eine spezielle Studie über Struktur, Probleme und Lösungsmöglichkeiten im Bereich der Agrarmärkte Polens erarbeiten. Dabei könnten z.B. einzelne Märkte, eventuell auch in einzelnen Regionen identifiziert werden, in denen man entsprechende Organisationen aufbaut und einen entsprechenden Maßnahmenkatalog entwickelt.

Die ausländische Unterstützung sollte dann nicht einmaliger Natur sein, sondern mittelfristig angelegt werden. Sie müßte eine ständige Betreuung und Kontrolle bei der Durchführung einzelner Projekte (Monitoring) sowie die Ausbildung eines entsprechenden Fachpersonals ermöglichen. Westliche Hilfe hätte im Rahmen eines solchen Konzeptes nicht rein technische Aspekte, sondern würde durch die gezielte Förderung von Wettbewerbsstrukturen marktwirtschaftliche Strukturen fördern. Dabei wäre eine entsprechende internationale Abstimmung des Vorgehens sinnvoll, da auch andere Organisationen planen, in diesem Bereich tätig zu sein (Weltbank). In diesem Zusammenhang

könnte eine bilaterale Hilfe (auch eines bestimmten Bundeslandes) sinnvoll ansetzen, da hier durchaus regional differenziert und marktspezifisch vorgegangen werden könnte.

Politikansätze auf einzelnen Agrar- und Inputmärkten

Im Rahmen dieses Kurzgutachtens können nur einige vorläufige Überlegungen für bestimmte Märkte angestellt werden:

Getreide:

Getreide wird vorrangig über die Genossenschaft (Samopoc Chlopska, SC) oder direkt von der Industrievereinigung der Mühlenindustrie aufgekauft. Kleine Getreidemengen werden von den Bauern angeliefert, wohingegen größere Mengen von der Genossenschaft bzw. den landwirtschaftlichen Zirkeln transportiert werden. Dabei muß das Transport- und das Lagersystem als völlig unzureichend angesehen werden. Die Förderung marktwirtschaftlicher Beziehungen könnte hier ansetzen, indem man privaten Agrarhandelsfirmen beim Aufbau von Transportkapazitäten hilft. Zudem sollen die Industrievereinigung der Mühlenindustrie aufgelöst und ihre Betriebe dezentriert bzw. Unternehmensgründungen eingeleitet werden. Einzelne Unternehmen sollten fortan direkt beim Bauern oder über Zwischenhändler einkaufen können. Gleichzeitig müßte man überlegen, wie man eine neue Vermarktungskette aufbaut. Sie würde private Bäckereien (die staatlichen sind durch eine schlechte Qualität und geringes Sortiment gekennzeichnet), Mühlen (eventuell Förderung von privaten Mühlen auf regionaler Ebene) sowie den Agrarhandel bzw. die Direktbelieferung an die Mühlen über Verträge umfassen.

Andere pflanzliche Erzeugnisse:

Ölsaaten werden sowohl von den Genossenschaften (SC) wie der Verarbeitungsindustrie und der Vereinigung der Mühlenindustrie aufgekauft. Das Aufkauf- und Vermarktungssystem ist in diesem Bereich mit ähnlichen Problemen (Transport, Trocknung, Lagerung) konfrontiert wie bei Getreide. Zuckerrüben werden direkt von den Zuckerfabriken aufgekauft, was auch in Zukunft aufgrund des hohen technischen Konzentrationsgrades kaum anders zu organisieren ist. Allerdings sollte die Art der Verträge überprüft werden. Kartoffeln und ein Teil des für die Verarbeitung bestimmten Gemüses werden über die Genossenschaften (SC) bzw. die Gemüsegenossenschaften vermarktet. Hier ist insbesondere das schlechte Lagerhaltungssystem zu beklagen, wo erhebliche Verluste auftreten. Bei frischem Obst und Gemüse besteht jedoch eine gut funktionierende Privatvermarktung auf Wochenmärkten. Zu überlegen wäre, ob man nicht auch gezielt private Verarbeitungsbetriebe fördern sollte.

Schweine, Rinder und andere tierische Erzeugnisse:

Die Vermarktung von Lebendvieh ist regional unterschiedlich organisiert. In einigen Fällen wird der Einkauf über die Vereinigung der fleischverarbeitenden Industrie, manchmal von den Industrieunternehmen selbst oder von den Genossenschaften (SC) vorgenommen, wobei jeweils eine Einkaufsform gesetzlich regional vorgeschrieben war. Diese den Wettbewerb ausschließende Regelung wurde zwar aufgehoben, doch fehlen noch alternative Vermarktungswege. Vor allem die Großschlachtereien, die oftmals weitab vom Angebot lokalisiert waren, verursachten nicht nur hohe Transportkosten, sondern sie behindern auch eine rasche Versorgung der regionalen Märkte. Zudem sind diese Betriebe durch weitgehend veraltete Anlagen und hohe Produktionskosten gekennzeichnet. Ihre Monopolstellung bzw. dominierende Marktposition behinderte auch, wie die letzten Erfahrungen der Preisliberalisierung zeigten, eine rasche Anpassung der Erzeugerpreise. Eine Förderung privater Metzgereien eventuell kombiniert mit direkten Vertragsbeziehungen wäre eine wichtige Maßnahme zur Förderung marktwirtschaftlicher Beziehungen in der Landwirtschaft. Diese beträfe zudem einen Markt, der in Polen eine hohe Verbraucherpräferenz besitzt.

Milch:

Milch wird vorrangig durch die Milchgenossenschaften vermarktet. Die Sammelstellen sind jedoch oft schlecht lokalisiert. Oft werden auch zu geringe Mengen von einzelnen Stellen bzw. Betrieben aufgenommen, so daß die Wirtschaftlichkeit des Distributionssystems zu wünschen übrig läßt. Zudem besitzen viele der Sammelstellen unzureichende Transport- und Lagerkapazitäten. Die Molkereien wiederum sind oft veraltet und unzureichend ausgestattet sowie schlecht lokalisiert. Weitreichende Änderungen im Molkereiwesen müssen deshalb angestrebt werden. In welchem Umfang Unternehmen dezentriert und auf privatwirtschaftlicher oder genossenschaftlicher Grundlage reorganisiert werden müssen, ist gesondert zu untersuchen.

Landwirtschaftliche Betriebsmittel

Die Belieferung mit Düngemitteln und Kalk erfolgte praktisch ausschließlich über das Monopol der Genossenschaft (SC), wohingegen Pflanzenschutzmittel über eigens dafür zuständige Organisationen gekauft werden. Eine Beseitigung dieses Monopols ist als wesentliche Bedingung für eine Verbesserung des Zuliefersystems anzusehen. Dies ist schon erfolgt, ohne daß jedoch bisher neue Distributionssysteme existieren. Eine gezielte Förderung des privaten Agrarhandels scheint deshalb sinnvoll zu sein. Eine andere Frage ist es, auf welche Weise die Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelindustrie gefördert werden könnte, wobei kurzfristig auch höhere Importe sinnvoll wären. In diesem Zusammenhang ist ein eigenes Programm zu entwickeln, das entsprechend den allgemeinen Leitsätzen der Reform (Dekonzentration bestehender Betriebe,

Privatisierung, Förderung von Neugründungen) konzipiert sein müßte. Dies betrifft auch die Produktion konzentrierter Futtermittel, wo durchaus Möglichkeiten im Lande bestehen, die Kapazitäten auszuweiten.

Maschinen und Ausrüstungen

Auf die schlechte und inadäquate (zu große Einheiten) Versorgungslage mit Maschinen und Ausrüstungsgütern über das staatliche bzw. genossenschaftliche Verteilungssystem (SC) wurde schon hingewiesen. Eine Änderung dieses Systems, der Aufbau von neuen Dienstleistungs- und Versorgungszentren sowie eine Umstrukturierung der bestehenden Zulieferindustrien sind deshalb unabdingbar. Diese Maßnahmen können jedoch nur mittelfristig angelegt sein. Kurzfristig müßte daran gedacht werden, die Importe zu liberalisieren, was zum Teil schon geschehen ist. Eine marktwirtschaftliche Umgestaltung des ineffizienten Vorleistungssystems ist für die Modernisierung und rasche Anpassung der Landwirtschaft an veränderte Rahmenbedingungen wesentlich.

Maßnahmen im Produktionsbereich der Landwirtschaft

Im unmittelbaren Produktionsbereich der Landwirtschaft besitzt Polen den Vorteil, daß ein Großteil der Agrarproduktion schon privat organisiert wird, d.h. Wettbewerbsstrukturen bestehen und weitreichende Änderungen in der Eigentumsstruktur hier nicht notwendig sind. Zudem besteht schon jetzt ein Gesetz aus dem Jahre 1981, daß das Recht auf Privateigentum absichert. Eine Stärkung dieses Sektors muß allerdings durch die Agrarpolitik in vielen Einzelbereichen erfolgen, worauf in den entsprechenden Abschnitten schon eingegangen wurde (u.a. Agrarstruktur; Förderung des privaten Bodentransfers).

Eine andere Frage ist, welche Politik man gegenüber den staatlichen und genossenschaftlichen landwirtschaftlichen Betrieben einschlagen will. Hier sollte zunächst nach dem Prinzip der allgemeinen Wirtschaftsreform verfahren werden, d.h. diese Betriebe müssen tatsächlich unter den gleichen Rahmenbedingungen wirtschaften wie der Privatsektor. Dieses Prinzip wurde zwar schon zuvor verkündet, doch in der Praxis aus politischen Gründen nicht voll realisiert. Bei Gleichbehandlung wird sich bald erweisen, welche Betriebe profitabel sind und welche nicht. Dabei besteht der Vorteil, daß es schon jetzt eine polypolistische Wettbewerbsstruktur in der Landwirtschaft gibt. Unter diesen Bedingungen ist es eine politische Entscheidung, ob einzelne Betriebe dann aufgelöst werden oder aus bestimmten Gründen (u.a. in ungünstigen Randlagen) weiter subventioniert werden. Im Einzelfall muß entschieden werden, ob unrentable landwirtschaftliche Staatsbetriebe völlig verkauft oder nur teilprivatisiert werden sollten. Bei einer Teilprivatisierung könnten zunächst einzelne Produktionsbereiche aufgeteilt und in unterschiedlichen Formen an die dort Beschäftigten verkauft oder verpachtet werden.

3.3. Struktur und Reform der Institutionen sowie Organisationen im Agrarbereich

Das übergeordnete staatliche Organ, das die Grundlinien der Agrarpolitik festlegt und auch weiterhin festlegt, ist das polnische Parlament, der Sejm. In ihm sind nach dem grundlegenden politischen Wandel nicht mehr nur Mitglieder der ehemaligen Blockpartei, d.h. der den Kommunisten nahestehenden Bauernpartei ZSL (Zjednoczone Stronnictwo Ludowe), sondern auch solche der unabhängigen Bauerngewerkschaft Landsolidaritat vertreten. Bisher fehlte eine eigenständige und unabhängige Bauernvertretung, sieht man von der kurzen Periode 1980-81 ab. Diese Organisation entwickelt sich immer mehr zur Konkurrenz der bisher bestehenden Vereinigungen, die offiziell als selbstverwaltet bezeichnet, in Wahrheit jedoch stark durch den Staat bzw. die kommunistische oder linientreue Bauernpartei kontrolliert wurden. Zu den bestehenden Organisationen gehörten der Landesverband der Landwirte, Zirkel und landwirtschaftliche Organisationen (Krajowy Zwiazek Rolnikow, Kolek i Organizacji Rolnikow), die auf zentraler Ebene verschiedene Fachverbände der Landwirtschaft vertraten (Anhang 2). Die Parteienlandschaft beginnt sich allerdings weiter zu differenzieren, da sich schon jetzt die traditionsreiche unabhängige Bauernpartei PSL (Polskie Stronnictwo Ludowe) reorganisiert hat, die von 1944 bis 1947 als stärkste Opposition zu den Kommunisten galt und wahrscheinlich auch die größte Partei insgesamt darstellte.

Die Entscheidungen über die konkrete Ausgestaltung der Wirtschafts- und Agrarpolitik fallen im Ministerrat, dem auch der Landwirtschaftsminister (Mitglied der ZSL) angehört. Hieran hat sich auch nach der jüngsten Reform nichts geändert. Allerdings hat die Planungskommission, die zuvor den zentralen Plan erstellte, ihre Machtposition eingebüßt. Sie wurde aufgelöst und in ein zentrales Planungsamt mit weit weniger Kompetenzen umgewandelt. Ihre Aufgabe ist es jetzt, statt der Pläne Prognosen über die künftige Wirtschaftsentwicklung auszuarbeiten.

Das für die Landwirtschaft zuständige Fachministerium mit seinen breit angelegten Kompetenzbereichen umschließt nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch die Holz- und gesamte Nahrungsmittelwirtschaft (Verarbeitungs- und einen Teil der Zulieferindustrien). Das Landwirtschaftsministerium mußte sich zwangsläufig bei Plandurchfuhungen mit anderen Fachministerien (vor allem, Maschinen- und Huttenbauministerium, dem Ministerium für Chemie- und Leichtindustrie) sowie mit der Bank für Ernährungswirtschaft (Bank Gospodarki Zywnosciowej) abstimmen. Letztere war und ist für die Kreditierung des Nahrungsmittelbereichs (siehe Abschnitt zur Kreditpolitik) zuständig. Die Reorganisation der zentralen Ebene führte in den letzten beiden Jahren zu einer deutlichen Verminderung der sogenannten Branchenministerien, d.h. man schaffte die oben genannten Ministerien ab und bildete ein Industrieministerium. Es ist allerdings anzunehmen, daß entsprechende Fachabteilungen im Industrieministerium fortbestehen. Zentrale Schaltstelle der Wirtschaftspolitik sind jetzt funktionale Ministerien, d.h. vor allem das Fi-

nanzministerium. Seit Mitte der 80er Jahre besteht ein separates Umweltministerium.

In der vertikalen Organisationsstruktur zentralistischer Wirtschaftssysteme sind unterhalb der zentralen Ebene, d.h. dem Ministerrat, der Planungskommission und den jeweiligen Ministerien, verschiedene Branchenvereinigungen angeordnet, die für die Weitergabe der verbindlichen Plankennziffern ihres Wirtschaftsbereichs an die einzelnen Unternehmen verantwortlich sind. Dies stellt das organisatorische Gerüst des zentralistischen Planungssystems dar. Im Zuge der Wirtschaftsreform von 1980/81 wurden diese Vereinigungen zunächst aufgelöst, doch sogleich neue Assoziationen gegründet. In einigen von ihnen war die Mitgliedschaft weiterhin verbindlich, d.h. Wirtschaftseinheiten bzw. Unternehmen, die in diesen Bereichen arbeiteten, waren verpflichtet, den neuen Vereinigungen beizutreten. Dazu gehörten im Nahrungsmittelbereich die Vereinigung der fleischverarbeitenden Industrie; die Vereinigung der Getreide- und Mühlenindustrie etc. In andere Vereinigungen (u.a. die von Betrieben für Wasserbau und Melioration) sollte der Beitritt fortan "freiwillig" erfolgen, was allerdings aufgrund vielfältiger administrativer Eingriffe kaum der Realität entsprochen haben dürfte. Im Zuge der jüngsten Wirtschaftsreform werden die Vereinigungen aufgelöst.

Die regionalen Organisationsstrukturen erweisen sich nicht weniger kompliziert als diejenigen auf Landesebene. Viele der zentralen Institutionen und Organisationen haben ihre regionale Entsprechung. Dabei fällt letzteren eine doppelte Funktion zu, die zugleich ihre Problematik verdeutlicht. Bisher war vorgesehen, daß sie einerseits die zentralen Vorgaben der Agrarpolitik verwirklichen, andererseits jedoch auch Regionalinteressen repräsentieren. Da diese Interessen nicht immer übereinstimmen, rief dies vielfältige Zielkonflikte hervor, zumal das ganze System trotz Reform von 1980-82 stark zentralisiert blieb. Das gilt in erster Linie für die Landwirtschaftsabteilungen der Wojewodschaften aber auch für die unterste regionale Entscheidungsstufe, nämlich die Gemeinde (Gmina). Diese hat die Aufgabe, sämtliche die Landwirtschaft betreffenden Tätigkeiten zu koordinieren. Gerade auf dieser Ebene besaß die lokale Bürokratie ("apparatschiki") eine erhebliche Macht über die Privatbauern, die oft selbstherrlich ausgeschöpft wurde. Nicht selten erwiesen sich die lokalen Behörden als entscheidende Bremsklötze bei der Durchsetzung von Reformvorhaben. Dieses Problem ist nur über eine politische Demokratisierung, d.h. demokratische Wahlen auf Gemeindeebene zu lösen.

Für die Organisationsstruktur des gesamten Nahrungsmittelbereichs ist ein weitverzweigtes Genossenschaftswesen von herausragender Bedeutung, das allerdings aufgrund seiner administrativen Einbindung in den Staat nicht mit einem Genossenschaftswesen in westlichen Marktwirtschaften vergleichbar ist. Dies gilt zunächst für das Kreditwesen, das durch ein Netz von Kooperationsbanken in fast jeder polnischen Kleinstadt präsent ist (vgl. Abschnitt zu Finanzierung und Kreditpolitik). Eine wichtige Funktion haben die ländlichen Genossenschaften "Samopomoc Chlopska", die auf lokaler und regionaler Ebene für die Versorgung der Privatlandwirtschaft mit Betriebsmitteln zuständig sind

(siehe Abschnitt zur Inputversorgung). Auch die Molkereiwirtschaft und der ländliche Einzelhandel (Spolem) sind genossenschaftlich organisiert und selbst die Gärtner und Imker haben sich in Kooperativen zusammengeschlossen.

All diese Genossenschaften besitzen Zentralverbände, die zumindest in der Vergangenheit wichtige "Transmissionsriemen" bei der Durchsetzung der staatlichen Agrarpolitik waren. Obwohl neue Gesetze 1982 die Selbstverwaltungsrechte der Genossenschaften, der landwirtschaftlichen Zirkel und anderer regionaler Organisationen erweiterten, hatten sich die realen Entscheidungsmöglichkeiten nur wenig geändert. Vor allem die Zerschlagung der Landsolidarität bestätigte die Bauern in ihrem tiefen Mißtrauen gegenüber den bestehenden Institutionen und politischen Parteien.

Eine marktwirtschaftliche Reformpolitik im Agrarsektor muß auch im Falle Polens auf einen tiefgreifenden Wandel der Organisationsstruktur im Nahrungsmittelbereich zielen, der sich jetzt auch abzeichnet. Die bisherigen Erfahrungen der "ersten Reformetappe" von Anfang der 80er Jahre bestätigen die These, daß eine langsame Veränderung der Organisationsstruktur nach dem Modell 1 (schrittweise ordnungspolitische Änderungen) die große Gefahr in sich birgt, daß weiterhin vertikalen Strukturen bestehen bleiben. Selbst dann, wenn neue Strukturen geschaffen wurden, können informelle Beziehungen die neu ausgerichteten Entscheidungssysteme unterlaufen. Hält man dies für einen Übergang unvermeidlich, so setzt die weitere Transformation der Organisationen Konsequenz und einen "langen Atem" voraus. Das kann allerdings zu einer Stabilisierung der sich wiederum als Bremsklötze einer marktwirtschaftlichen Reform erweisenden Mischkulturen führen.

Deshalb scheint das Modell 2 (rascher ordnungspolitischer Wandel) erfolgversprechender zu sein. Kernelement einer solchen Vorgehensweise wäre die rasche und umfassende Abschaffung sämtlicher formeller und informeller vertikaler Organisations- und Entscheidungsstrukturen in der Wirtschaft, durch die staatliche Behörden administrativ in die Landwirtschaft eingriffen. Dies bedeutet, daß sämtliche verbindliche Branchenvereinigungen aufgelöst und die internen Strukturen der heute zumindest formal freiwilligen Vereinigungen überprüft werden müssen. Ein weiteres Element ist die Beseitigung des Nomenklatursystems, wogegen sich die ehemals kommunistische Partei am Runden Tisch noch wehrte. Unter den heutigen gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen, d.h. der praktischen politischen Dominanz der ehemaligen Opposition, ist diese Frage leichter lösbar, vor allem wenn in Kürze auch auf regionaler Ebene Kommunalwahlen stattfinden. Diese Wahlen sind von entscheidender Bedeutung, weil dadurch die Macht der lokalen Bürokratie, die oft selbstherrlich eine eigene "Dorfpolitik" organisieren konnte, gebrochen werden kann. Selbstverständlich müssen auf der Ebene der staatlichen Verwaltung vertikale Strukturen bestehen bleiben, die allerdings durch die politische Konkurrenz und demokratische Kontrolle einen anderen Charakter als bisher erhalten.

Ein weiteres Schlüsselproblem ist in diesem Zusammenhang die Frage, auf welche Weise die bisherigen, zumeist nur formal bestehenden Selbstverwal-

tungsorganisationen einschließlich des Genossenschaftswesens, der Agrarzir-
kel sowie anderer Kooperationsformen verändert werden sollten. Die
manchmal auch von der "Landsolidarität" geäußerte Vorstellung, diese Orga-
nisationen gänzlich abzuschaffen und durch neue zu ersetzen, scheint ange-
sichts organisatorischer Schwierigkeiten und des zwangsläufig für einige Zeit
entstehenden Vakuums ein kaum sinnvoller Weg zu sein. Entscheidend ist
vielmehr, daß im Zuge der Ausdehnung des politischen Wettbewerbs der Ein-
fluß beharrlicher Kräfte zurückgedrängt wird. Wirkliche Demokratie ist neben
Marktwirtschaft der einzige Garant dafür, daß informelle Beziehungen bis hin
zu Korruption minimiert werden können. Dies wird zudem durch die Beseiti-
gung vertikaler Organisations- und Entscheidungsstrukturen erleichtert. In
Einzelfällen, d.h. dort wo sich die bestehenden Institutionen völlig diskreditiert
haben und ihren Funktionen überhaupt nicht nachgekommen sind, wird es si-
cherlich sinnvoll sein, neue Selbsthilfeorganisationen zu gründen. Ein einheit-
liches Modell ist deshalb nicht vorzuschlagen.

Entscheidend für die Umwandlung des ländlichen Genossenschaftswesens
und anderer Kooperationsformen ist die Veränderung der internen Strukturen
("Demokratisierung und Transparenz"). Dabei kann durchaus auf die reich-
haltigen Erfahrungen im ländlichen Genossenschaftswesen westlicher Länder
zurückgegriffen werden. Dies impliziert, daß Mitgliederversammlungen zu
tatsächlichen Entscheidungsgremien werden und die laufenden Unternehmen-
entscheidungen tatsächlich über einen Aufsichtsrat kontrolliert werden. Fer-
ner müssen die Genossenschaften den Status von quasi-staatlichen Organi-
sationen verlieren, d.h. die Mitgliedschaft muß freiwillig sein, und den Genos-
senschaftsmitgliedern ist das Recht zu gewähren, mit ihren ursprünglichen
Einlagen auszutreten, oder die Genossenschaft völlig aufzulösen. Dabei be-
steht die Schwierigkeit, das Vermögen der Genossenschaften sowie die Einla-
gen der einzelnen Mitglieder zu bestimmen, da die Kooperativen praktisch
Zwangsgenossenschaften waren, so daß die Vermögenswerte ohne funktionie-
renden Kapitalmarkt schwer bewertet werden können. Man könnte sich so
helfen, daß dem einzelnen Mitglied vorerst nur ein Eigentumstitel zuerkannt
und dessen relativer Anteil am genossenschaftlichen Vermögen bestimmt
wird, dessen Bewertung aber zu einem späteren Zeitpunkt nach Konsolidie-
rung der Wirtschaft des Landes erfolgt.

3.5. Änderungen des monetären Systems und Kreditpolitik

Das traditionelle Kreditsystem

Das polnische Bankwesen wurde analog zur Einführung des zentralistischen
Planungssystems in den Jahren 1948 bis 1953 in ein Monobanksystem trans-
formiert. In diesem System waren die wichtigsten Banktätigkeiten auf die
Zentralbank (Narodowy Bank Polski, NBP) konzentriert, die man direkt dem
Finanzministerium unterordnete. Die NBP übernahm seit diesem Zeitpunkt
die Funktionen der Geldemission und der Kreditvergabe. Umlauf- und Inve-

stitutionskredite an die vergesellschafteten Unternehmen wurden seitdem den Planentscheidungen untergeordnet, die an quantitativen Kennziffern orientiert waren. Die Bankenkontrolle beschränkte sich auf eine Überprüfung der Planauflagen.

Die Nationalbank besaß zudem wichtige Funktionen bei der staatlichen Finanzplanung (Aufstellen des Kreditplanes und Bargeldumlaufplan etc.). Eine gewisse Einschränkung des Monobankensystems bestand darin, daß neben der Zentralbank weitere Banken wichtige Aufgaben bei der Finanzierung einzelner Wirtschaftsbereiche übernahmen. Diese konnten jedoch nicht als unabhängige Geschäftsbanken bezeichnet werden. Sie erhielten, insbesondere bei der Kreditvergabe, klare Anweisungen von der Zentralbank. Außerdem konnten die Betriebe ihre Bank nicht frei wählen. Für die Forstwirtschaft und den gesamten Nahrungsmittelsektor war die Bank für Ernährungswirtschaft (Bank Gospodarki Żywnościowej, BGZ) zuständig. Mit der BGZ war ein weit verzweigtes Netz von Kooperativbanken verbunden, die für die Finanzierung der privaten Landwirtschaft und des Handwerks zuständig waren. Obwohl sie sich als freiwillige genossenschaftliche Unternehmen bezeichneten, unterstanden sie doch der organisatorischen und wirtschaftlichen Aufsicht der BGZ. Diese gemischten staatlich-genossenschaftlichen Bankunternehmen nahmen Geldeinlagen auf und vergaben Umlauf- und Investitionskredite.

Im Zuge der Wirtschaftsreform zu Beginn der 80er Jahre wurde ein neues Bankengesetz eingeführt. Die Regierung beabsichtigte damit, die Grundlage für eine aktivere Rolle der Banken in der Wirtschaftspolitik insbesondere bei der Herstellung bzw. Sicherung des wirtschaftlichen Gleichgewichts zu schaffen. Der Bankenapparat wurde aus dem Finanzministerium ausgegliedert und als eine selbständige wirtschaftspolitische Institution angesehen. Die einzelnen Banken waren formal weder von der Regierung, noch von der Zentralbank abhängig. Trotzdem änderte sich wenig an der bisherigen Praxis. Die Nationalbank kontrollierte die meisten Einlagen, und es existierte so gut wie kein Wettbewerb zwischen den einzelnen Banken.

Die Agrarkreditpolitik

Die ländliche Kreditpolitik war im traditionellen System ein Instrument zur Durchsetzung gesellschaftspolitischer Ziele, d.h. der Förderung des sog. vergesellschafteten Sektors der Landwirtschaft. Dieser erhielt nicht nur günstigere Kreditkonditionen, sondern hatte auch wesentlich leichteren Zugang zu Krediten als die bäuerlichen Betriebe. Die Liquidität der Staatsgüter wurde von der BZG quasi automatisch und nahezu ohne Begrenzung gesichert, während bäuerliche Betriebe nur unter Auflagen und vielfach nur bei Vorliegen einer agrarpolitisch erwünschten Entwicklungsplanung Kreditzusagen erhielten (vgl. Tabelle 21 zur Kreditierung der Privatlandwirtschaft). Daher waren Anfang 1989 die Betriebe des vergesellschafteten Sektors mit dem zehnfachen Wert einer Bruttomonatsproduktion verschuldet, die bäuerlichen Betriebe hingegen nur mit dem dreifachen Wert.

Dabei verfügten nur etwa 45 % aller bäuerlichen Betriebe überhaupt über Kredite, und 25 % aller Ausleihungen konzentrierten sich auf die nur 7 % der Betriebe mit mehr als 15 ha LF. Aber auch für diese und andere im Sinne der agrarpolitischen Ziele förderungswürdige Betriebe, wie die von Junglandwirten, war der verfügbare Kreditplafonds sehr beschränkt. Für die etwa 7 500 von Betriebsleitern unter 35 Jahren bewirtschafteten Höfe z.B. wurden 1987 nur 434 Mio. Złoty an Krediten vergeben. So führte die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der polnischen Landwirtschaft in den 80er Jahren nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, zu einer verstärkten Neuverschuldung, sondern infolge der restriktiven Kreditpolitik zu deren Rückgang. Wurden 1979 37,4 % der Umlaufmittel und 34,5 % der Investitionen in der gesamten polnischen Landwirtschaft durch Kredite finanziert, so waren es 1988 nur 19 und 32 %.

Reform des Kreditsystems

Mit der "zweiten Reformetappe" sah man seit 1987 eine recht weitgehende Reform des Bankensektors vor, die z.Zt. noch durchgeführt wird. Die Grundzüge des neuen Bankensystems sind in einem neuen Bankengesetz und in einem Gesetz über die Nationalbank präzisiert. Kernstück der Reform ist die am 1.1.1989 durchgeführte Umwandlung des Bankensystems von einer ein- in eine zweistufige Struktur. Dies bedeutet, daß die Zentralbank weitgehend die in westlichen marktwirtschaftlichen Systemen üblichen Funktionen (Geldemission, Geldpolitik) übertragen bekommt, während für das Kreditgeschäft Geschäftsbanken zuständig sein sollen. Die Banken sind nach den neuen Gesetzen selbständige und sich selbstfinanzierende Organisationseinheiten, deren Aufgaben in der Aufbewahrung der Spareinlagen, der Kreditvergabe und in der Abwicklung finanzieller Transaktionen liegen sollen.

Banken können rechtlich nach dem Handelsrecht als Aktiengesellschaften und nach dem Zivilrecht als Genossenschaften organisiert sein. Sie erhalten Entscheidungsfreiheit in ihren Bankgeschäften und der Wahl ihrer Vertragspartner, d.h. sämtliche sachlich bzw. branchenbezogenen und territorialen Begrenzungen wurden beseitigt, und sie konkurrieren mit anderen Instituten. Neben dem Kreditgeschäft ist den Banken auch erlaubt, andere wirtschaftliche Tätigkeiten durchzuführen. Am 1.7.1989 wurde zudem die freie Bankwahl für die Unternehmen eingeführt. Für den Agrarbereich ist besonders wichtig, daß die Banken fortan verpflichtet sind, ihre Kunden unabhängig von der Eigentumsform gleich zu behandeln. Das neue Gesetz ermöglicht zudem die Gründung von Banken mit ausländischem Kapitalanteil als Aktiengesellschaften. Der polnische Kapitalanteil muß allerdings 51 % betragen.

Neben neun aus den Zweigniederlassungen der Nationalbank entstandenen Geschäftsbanken bestehen weiterhin die schon vorher zumindest formal selbständigen Banken, d.h. für den Agrarsektor die Bank für Ernährungswirtschaft. Die Gründung von Banken auf der Grundlage von Aktiengesellschaften befindet sich dagegen erst im Anfangsstadium. Die Analyse wichtiger ökonomischer Indikatoren einzelner Banken zeigte, daß sich 1989 nur wenig am

polnischen Bankwesen geändert hat. Hinsichtlich der Bedeutung, der Struktur und Spezialisierung einzelner Banken sind keine starken Veränderungen feststellbar. Die bisherigen Erfahrungen der ersten aber auch der zweiten Reformetappe bis Mitte 1989 zeigen, daß ein Vorgehen nach Modell 1 (langsame ordnungspolitische Änderungen), die eingefahrenen Strukturen des monetären Systems kaum verändern. Bei einem solchen Ansatz besteht die große Gefahr, daß man zwar formale Umstrukturierungen vornimmt, aber aufgrund vielfältiger bürokratischer Hemmnisse und informeller Abhängigkeitsbeziehungen kein kommerzielles Kreditwesen entsteht.

Die neue Regierung Mazowiecki hat dieses Problem durchaus erkannt, und zu Beginn des Jahres (1990) wurden weitere Änderungen im Kreditwesen eingeleitet, die u.a. die Gründung von neuen in- und ausländischen Banken erleichtert. Auch in diesem Bereich wird deutlich, daß die Regierung das Modell 2 (rasche ordnungspolitische Änderungen) mit Verknüpfung einer Stabilitätspolitik verfolgt. Eine wichtige Maßnahme ist in diesem Zusammenhang, daß keine Kredite mehr automatisch an staatliche Unternehmen vergeben werden, so daß etliche Betriebe auch im Ernährungsbereich von der Pleite bedroht sind. Ferner sind auf einen Schlag rund 160 Erlasse außer Kraft gesetzt worden, die verschiedenartigste Krediterleichterungen regelten. Künftig kann nicht mehr die Bank solche Erleichterungen gewähren, sondern nur die Regierung nach vom Sejm festgelegten Grundsätzen. Gegenwärtig berät das Parlament über solche Maßnahmen u.a. auch für den Agrarsektor.

Trotz eines entschlossenen Vorgehens bleiben auch im ländlichen Bereich enorme Probleme bestehen, um das Kreditwesen auf eine kommerzielle Grundlage zu stellen. Zwar hat mit der Einführung des Gleichbehandlungsgrundsatzes die Verfassungsnorm von der Gleichberechtigung aller Eigentumsformen in der polnischen Landwirtschaft nun endlich auch eine kreditrechtliche Konkretisierung erfahren, doch liegen noch keine Erfahrungen vor, wie sich diese Regelung in der Praxis der Kreditvergabe auswirken wird. Denn angesichts der nicht mehr kontrollierbaren Inflationsrate sind selbst kurzfristige Kreditgeschäfte für jede Bank mit einem unübersehbaren Risiko behaftet. Die 1988 offiziell zugelassenen (und trotz aller Liberalisierung von der Zentralbank vorgegebenen) Zinsmargen von bis zu 30 % p.a. waren schon damals und sind erst recht heute aus Sicht der Banken weit entfernt davon, auch nur Kostendeckung zu liefern. Eine praktikable Indexierung des Zinsfußes gibt es bisher nicht.

Aber auch nach Überwindung der inflationsbedingten Schwierigkeiten bleiben genügend Probleme zu lösen. Die fehlende Bank-Infrastruktur, d.h. technische Ausrüstung, die mangelnde Ausbildung der Bankmitarbeiter und die damit verbundene Unkenntnis der grundlegenden, in einer Marktwirtschaft üblichen Banktechniken, wirken sich als Hemmnisse der Reform des ländlichen Kreditwesens aus. Schließlich fehlen Konkurrenzstrukturen auch im Bankwesen, so daß noch die alten Kreditinstitute dominieren. Gerade in den Bereichen Ausbildung, Beratung und Verbesserung der Banktechniken beständen wichtige Ansätze für eine westliche Hilfe der Reformentwicklung in

Polen. Hier könnten auch deutsche im ländlichen Kreditwesen erfahrene Banken aktiv werden, und auf polnischer Seite dürfte hier durchaus ein großes Interesse vorhanden sein. Der Aufbau eines kommerziellen ländlichen Kreditwesens ist auch deshalb wesentlich, weil nur so eine finanzielle Hilfe des Westens, u.a. zur Unterstützung von privatwirtschaftlichen Aktivitäten im ländlichen Raum, dezentral wirksam werden kann.

Modelle zur Förderung des Kreditwesens

Welches Vorgehen zur Förderung des ländlichen Kreditwesens wäre denkbar: Umwandlung der bisher bestehenden quasi-staatlichen Genossenschaftsbanken in echte ländliche Kreditgenossenschaften. Rein rechtlich wurden die Bedingungen dafür geschaffen. Die andere Möglichkeit ist die, vorrangig neue Institutionen zu gründen. Das Genossenschaftsmodell bietet sich in Polen an, da es schon eine lange Tradition hat. Zudem dürfte der erste Ansatz zunächst auch erfolgreicher sein, weil man schon an einem weitverzweigten Netz von Kooperativbanken ansetzen kann. Da der Staat auch weiterhin auf das Instrument der Agrarkreditpolitik nicht verzichten wird und nicht verzichten sollte, wird man auch auf ein umfassendes Kreditsystem angewiesen sein. Wichtig ist, nach welchen Kriterien die Kreditpolitik durchgeführt wird und welche Prinzipien für das gesamte Kreditsystem und die Geldpolitik gelten, d.h. ob es weiterhin eine Kreditzuteilung gibt oder ob Geschäftsbanken und die Geldmenge mit marktwirtschaftlich üblichen indirekten Instrumenten gesteuert werden. Im Rahmen eines solchen Systems kann es durchaus spezielle staatliche Kreditprogramme geben.

Wichtig ist allerdings auch, daß Sparkapital in ländlichen Regionen mobilisiert wird. Dies ist nur möglich, wenn die Wirtschaft stabilisiert, d.h. die Inflationsrate herabgedrückt, und reale, d.h. über der Inflationsrate liegende Zinssätze gezahlt werden. Nur so ist ein Vertrauen in die Währung wiederzuerlangen. Erst in diesem Moment wird privates Sparkapital, das heute auch im ländlichen Raum in US \$ im "Sparstrumpf" angelegt ist, in Zloty umgewandelt und dem internen Wirtschaftskreislauf zur Verfügung gestellt werden. Dies streicht wieder die Bedeutung der makroökonomischen Politik heraus, die im Moment vorrangig das Ziel der Geldwertstabilität verfolgt. Darüberhinaus sind die schon jetzt bestehenden rechtlichen Möglichkeiten für neue Kreditinstitute, im ländlichen Raum tätig zu sein, positiv zu bewerten. Solche Kreditinstitute könnten aus bäuerlichen Selbsthilfeorganisationen und Unternehmen bzw. Institutionen hervorgehen, die im Agrarbereich tätig sind. Ein fertiges Modell ist hier nicht anzubieten, da eine Marktwirtschaft bei Verbot von ausdrücklich ungesetzlichen, d.h. Menschen oder die Umwelt schädigenden Tätigkeiten, auf dem Prinzip der freien wirtschaftlichen Betätigung basiert. Die wirtschaftliche Initiative einzelner wird darüber entscheiden, ohne daß die staatliche Politik eingreifen hätte.

3.6. Änderungen des Außenhandelssystems und Agrarhandel

Das traditionelle Außenhandelssystem

Die Organisation und Funktionsweise des polnischen Außenhandels folgten unmittelbar aus der zentralen Planwirtschaft. Die Staats- und Parteiführung kontrollierte den gesamten außenwirtschaftlichen Verkehr (Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr). Dieses Außenhandels- und Devisenmonopol fand seine Entsprechung in der Organisationsstruktur des Außenhandels, an dessen Spitze immer ein dafür zuständiges Fachministerium stand. In Zusammenarbeit mit der Regierung und der Planungskommission beim Ministerrat erstellte das Ministerium einen Außenhandelsplan, der Umfang, Struktur und regionale Verteilung der Außenhandelsströme sowohl wert- als auch mengenmäßig festlegte. Für den Außenhandel einzelner Wirtschaftsbe- reiche waren spezialisierte Außenhandelsunternehmen zuständig, so daß die inländischen Erzeuger völlig von den Auslandsmärkten isoliert waren.

Auch der inländische Zahlungsverkehr wurde vom ausländischen getrennt, d.h. die Behörden bestimmten die Inlandspreise für Ex- und Importgüter administrativ. Dies wurde noch dadurch vervollständigt, daß die polnische Währung (Zloty) eine reine Binnenwährung war, die keinen ökonomisch fundierten Wechselkurs gegenüber Fremdwährungen (einschließlich der RGW-Länder) besaß. In den 70 er Jahren koppelte man die Inlandpreise der Außenhandelsgüter stärker an die Weltmarktpreise über sog. Valutakoeffizienten. Die neue polnische Führung strebte zu Beginn der 80er Jahre weitreichende Änderungen im Außenhandel an. Obwohl nach dem Reformkonzept auch im Außenhandel der zentrale Plan nicht mehr verbindlich sein sollte (d.h. Selbständigkeit der Unternehmen) wurden viele Exportunternehmen durch sogenannte Operationsprogramme und Regierungsaufträge zentral gesteuert. Zudem wurden die Importe zentral überwacht.

Bedeutung und Struktur des Agrarhandels in Polen.

Für Polen spielt der Agraraußenhandel eine wichtige Rolle. 1988 entfielen 13,9 % aller Importe und 11,9 % aller Exporte auf Güter der Land- und Ernährungswirtschaft. Bezieht man die Vorprodukte für die landwirtschaftliche Erzeugung und die Produktionsmittel für die Nahrungsmittelindustrie mit ein, so ergeben sich Anteile von 19,5 % bei den Importen und 13,7 % bei den Exporten (vgl. Tabelle 22). Polen hat lange Zeit den größten Teil seines Außenhandels mit den übrigen Staatshandelsländern, darunter in erster Linie mit den Mitgliedsländern des RGW, abgewickelt. Erst 1988 sank deren Anteil am polnischen Außenhandel unter 50 %. Bei Agrar- und Ernährungsgütern hingegen überwiegt traditionell der Handel mit westlichen Ländern. Auf sie entfielen 1988 nicht weniger als 85,3 % der Außenhandelsumsätze dieser Gütergruppe, davon ziemlich genau die Hälfte (42,9 %) auf die EG.

Die EG ist damit der wichtigste Absatzmarkt für polnische Agrargüter. Polen erwirtschaftet auf diesem Markt seit 1983 beständig einen Außenhandelsüberschuß, der nicht unwesentlich zur Verbesserung des Saldos im Gesamtaußenhandel beigetragen hat. Da Polen jedoch gleichzeitig gegenüber anderen westlichen Ländern einen Einfuhrüberschuß bei Agrar- und Ernährungsgütern hat, ist der Saldo gegenüber der Gesamtheit der westlichen Länder zumeist negativ (vgl. Tabelle 23). Im Agrarhandel (SITC-Klassifikation, Gruppe 0) wird mit westlichen Industrieländern der zweithöchste Überschuß erzielt (der höchste im Energiebereich). Der Agrarhandel mit den Staatshandelsländern weist seit vielen Jahren ein Minus auf, positive Gesamtsalden wie 1986 und 1987 gehen allein auf Überschüsse im Westhandel zurück.

Polen hat im Herbst 1989 ein Abkommen mit der EG "über den Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit" geschlossen. Die Anhänge zum Abkommen, die auch die davon berührten Agrar- und Ernährungsgüter auflisten, sind mit der Aufnahme Polens in das Allgemeine Präferenzsystem der EG für Entwicklungsländer per 1. Januar 1990 jedoch bereits wieder außer Kraft gesetzt worden. Die jetzt gültige Regelung bringt Handelserleichterungen für zahlreiche Agrar- und Ernährungsgüter, u. a. eine Ermäßigung der Abschöpfung um 50 % für Enten-, Gänse- und Schweinefleisch, Kartoffelstärke sowie verschiedene Obst- und Gemüsearten. Sicherlich wäre für Polen weitere Handelserleichterungen nützlich. Sie sind jedoch abhängig von politischen Entscheidungen der EG.

Eingeführt werden vor allem Getreide (Weizen, Gerste, Mais), Eiweißfuttermittel, Fleisch und Pflanzenfette. Bei den Ausfuhren stehen mit Abstand Fleisch und Schlachttiere an der Spitze der Exportliste, daneben spielen Milchpulver, Speisefette und seit einigen Jahren Zucker eine gewisse, aber untergeordnete Rolle. Von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln nichtlandwirtschaftlicher Herkunft werden in erster Linie Phosphor- und Kalidünger, Pflanzenschutzmittel und Schlepper eingeführt. Umgekehrt exportiert Polen (vor allem im Rahmen der Produktionsabsprachen im RGW) auch selbst Schlepper sowie in beschränktem Umfang Stickstoffdüngemittel (vgl. Tabelle 24).

Reform des Außenhandelssystems

Die Änderungen im Außenhandelssystem zu Beginn der 80er Jahre folgten weitgehend dem Modell 1 (langsamer ordnungspolitischer Wandel), wenn auch das Zielmodell von wesentlichen Elementen einer Marktwirtschaft abwich. Ein wichtiger Bereich der Änderungen war, daß man versuchte die Wechselkurs- und Preispolitik so zu gestalten, daß ca. 80 % der Exporte rentabel werden sollten. Ferner schaffte man die künstliche Währungseinheit, den Devisenzloty ab und führte kommerzielle Wechselkurse für Fremdwährungen ein. Trotz einer rascheren Anpassung des Zloty an ausländische Währungen, d.h. mehreren Abwertungen, war man nicht in der Lage, realistischere Wech-

selkurse festzulegen. Verschiedene Exporte mußten weiterhin subventioniert werden, wozu auch die Agrarexporte gehörten.

Insgesamt blieb ein sehr differenziertes Subventions- und Steuersystem im Außenhandel bestehen, daß keinen direkten Preiszusammenhang zwischen Binnen- und Außenmarkt herstellen konnte. Auch die Vergabe von Außenhandelsrechten verlief enttäuschend. Bis Mitte der 80er Jahre wurden nur 322 Konzessionen für eigenständigen Außenhandel erteilt. Exportunternehmen erhielten zwar die Möglichkeit, eigene Devisenkonten zu führen und ausländische Währungen im beschränkten Maße auf Auktionen zu handeln, doch blieb der Umfang dieser Konten und Transaktionen beschränkt. Die Gefahr des ordnungspolitischen Wandels nach Modell 1 (langsame Änderungen) besteht unzweifelhaft darin, daß eine weitgehend zufällige Mischung von Regulationsmechanismen verschiedener Art (Subventionen, Steuern bzw. Steuerbefreiungen, unterschiedliche Preise und Wechselkurse) entsteht, die meist noch individuell festgelegt wurden. Dies verhindert eine stärkere außenwirtschaftliche Anpassungsfähigkeit des Wirtschaftssystems, d.h. es kommt zu Zeitverlusten bei der Umstrukturierung der Wirtschaft.

Die neue Regierung Mazowiecki strebt seit 1989 auch tiefgreifende Änderungen im Außenwirtschaftssystem an, die im Kern auf eine völlige Abschaffung des traditionellen Systems innerhalb kürzester Frist hinauslaufen. Grundsätzlich wird allen Unternehmen (auch Privatfirmen) gestattet, im Außenhandel tätig zu sein, d.h. das staatliche Außenhandelsmonopol wird beseitigt (genehmigungs- bzw. lizenzpflichtig sind nur wenige Bereiche, u.a. Waffen, radioaktive Materialien, Brennstoffe). 1990 wird der Wechselkurs zu westlichen Währungen vereinheitlicht, eine freie Preisbildung zugelassen. Die Konvertibilität der Währung wird zumindest partiell bis Ende 1990 bzw. Anfang 1991 eingeführt. Individuelle Steuererleichterungen und Exportsubventionen werden abgeschafft, und die Regierung will die finanzpolitischen Rahmenbedingungen sowie die Zollregelungen für die Unternehmen vereinheitlichen. Dennoch muß kritisch angemerkt werden, daß das gegenwärtige Außenhandelssystem (März 1990) noch undurchsichtig ist und in Einzelbereichen unterschiedliche Bedingungen herrschen. Eine weitgehende außenwirtschaftliche Öffnung muß indes als wichtige Voraussetzung zur Etablierung marktwirtschaftlicher Strukturen in der Landwirtschaft angesehen werden.

Ein wirksames Modell zur Unterstützung marktwirtschaftlicher Strukturen auch im ländlichen Raum ist die wirtschaftliche Kooperation und die Förderung von Gemeinschaftsunternehmen. Dies wäre vor allem in jenen Bereichen förderlich, die als Schwachstellen in der gesamten Nahrungswirtschaft identifiziert wurden, d.h. im Agrarhandel, in der Verarbeitungs- und Zulieferindustrie. Dabei besitzen vor allem Joint-Ventures eine Schlüsselrolle, da mit ihnen nicht nur neue Technologien, sondern auch marktwirtschaftlich ausgerichtete Managementmethoden eingeführt werden. Schon 1988 erweiterte die Regierung Rakowski das bisher geltende und wenig wirksame Joint-Venture-Gesetz (Gemeinschaftsunternehmen) von 1986. Künftig sind sogar Direktinve-

stitutionen in Polen möglich, und das Management kann ausschließlich von westlichen Unternehmen gestellt werden.

Sicherlich stellt das gegenwärtige Joint-Venture-Gesetz eine Weiterentwicklung des vorhergehenden Gesetzes dar. Dies zeigt die Praxis, da alleine 1989 über 800 Anträge auf Joint-Ventures genehmigt wurden, wohingegen in den Jahren zuvor (abgesehen von den Firmen der Auslandspolen) es nicht einmal 100 waren. Dennoch bestehen bürokratische Hemmnisse zur Gründung ausländischer Unternehmen fort, obwohl man bemüht ist, diese abzubauen. Daneben sind die Regelungen zum Gewinntransfer unbefriedigend. Devisengewinne aus Exporten können Joint-Ventures nach Abzug entsprechender Steuern ins Ausland transferieren. Bei Zlotygewinnen ist dies noch nicht möglich, was den Anreiz in Polen zu investieren allerdings deutlich vermindert. Gerade wenn es um die Einführung und Stärkung marktwirtschaftlicher Beziehungen in Polen geht, wären Investitionen zur Verbesserung der Binnenmarktversorgung nötig. Das Investitionsschutzabkommen mit der Bundesrepublik sieht zwar eine schrittweise Liberalisierung des Gewinntransfers bis 1998 vor, doch ist zu befürchten, daß dies im Hinblick auf die Erfordernisse einen zu langen Zeitraum darstellt.

4. Flankierende Modelle zur Verbesserung der Ausbildung, Beratung und Infrastruktur

4.1. Ausbildung und Beratung

Ausbildung

Das Bildungsniveau der Jugend auf dem Dorfe ist deutlich geringer als in den Städten. 1987 lag der Anteil der jungen Bauern unter 35 Jahren ohne Grundschulabschluß bei etwa 30 %. Von allen Leitern bäuerlicher Betriebe besaßen nur 28 % einen berufsqualifizierenden Abschluß, davon weniger als die Hälfte einen landwirtschaftlichen. Dabei gibt es eine deutliche Korrelation zwischen landwirtschaftlichem Ausbildungsstand und Betriebsgröße: in Betrieben mit mehr als 15 ha hatten 27,3 % der Bauern eine landwirtschaftliche Berufsausbildung, in den Betrieben unter 2 ha nur 7,3 % (Tabelle 25). Sehr unterschiedlich ist auch die regionale Verteilung der ausgebildeten Betriebsleiter: In den West- und Nordregionen mit vielen vergleichsweise großen Betrieben ist das landwirtschaftliche Ausbildungsniveau ungleich höher als in den Ost- und Südostregionen mit ihrer ausgeprägten Kleinbetriebsstruktur.

Über eine weit bessere Qualifikation als die privaten Bauern verfügen die Beschäftigten im vergesellschafteten Sektor der Landwirtschaft, also in erster Linie in den Staatsgütern. Von den dort insgesamt ausgewiesenen 751 000 Arbeitskräften hatten 1987 46 800 Hochschulabschluß, 157 000 Fachschulabschluß, 22 400 Abitur und 184 400 Grundschulabschluß.

Die angebotenen Bildungsmöglichkeiten sind vielfältig. Sie führen von der Grundschule über das Gymnasium oder über das Technikum zum Hochschulstudium, von der Grundschule zur Berufsschule oder zur Berufsfachschule; auf allen Stufen können fehlende Abschlüsse in Fern- und Abend-

kursen nachgeholt werden. Für Landwirte werden zusätzlich Winterkurse zur fachlichen Weiterbildung angeboten.

Grundsätzlich steht der Zugang zu diesen Bildungseinrichtungen jedem offen. Er wird aber von der Stadtbevölkerung nicht zuletzt wegen der Verkehrslage wesentlich intensiver genutzt als von den Dorfbewohnern. Von diesen wiederum nutzen viele eine erworbene Qualifikation zum Antritt einer zwar abhängigen, aber als sicher betrachteten Position in der staatlichen Landwirtschaft.

Das dürfte sich ändern, wenn in einer nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen arbeitenden Landwirtschaft die Tätigkeit als selbständiger Bauer oder sonstiger Unternehmer auf dem Lande wirtschaftlich interessanter und langfristig aussichtsreich wird. In diesem Fall ist auch damit zu rechnen, daß ein verstärkter Bedarf nach Weiterbildung entsteht. Entsprechende Angebote müssen bei der Entwicklung des Bildungswesens berücksichtigt werden. Sie sind für den Aufbau eines leistungsfähigen Unternehmertums auf dem Lande zwar nicht kurzfristig, wohl aber mittel- und langfristig von großer Bedeutung.

Beratung

Das landwirtschaftliche Beratungswesen in Polen ist staatlich. Es steht unter Leitung des Ministeriums für Land- und Ernährungswirtschaft und wird getragen von den 49 "Wojewodschafts-Zentren für Landwirtschaftlichen Fortschritt" (WOPR), denen regionale und lokale Beratungsdienste nachgeordnet sind. Insgesamt verfügt es über etwa 20 000 Mitarbeiter. Das ist gemessen an der LF des Landes von 18,7 Mio ha nicht wenig, wohl aber im Verhältnis zu den mehr als 2,5 Mio landwirtschaftlichen Betrieben. Ein großer Teil des Personals ist zudem in den Wojewodschaftszentralen konzentriert und nicht vor Ort tätig.

Die Beratung erreicht heute nur 200 000 - 250 000 Betriebe, also nicht einmal alle Vollerwerbsbetriebe. Bevorzugt bedient werden sogen. spezialisierte Betriebe sowie Sonderkulturbetriebe, so gibt es z.B. ein spezielles Informationssystem für Obst- und Gemüsebaubetriebe. Die geringe Beratungsdichte ist jedoch auch nachfragebedingt. Nicht alle Bauern haben Interesse an oder Verständnis für Anregungen der Berater. Zudem steht zumindest ein Teil von diesen ebenso wie der zentrale Apparat der Beratung in dem Ruf, weisungsabhängig im Sinne der staatlichen Agrarpolitik zu arbeiten.

Neben der Beratung der selbständigen Landwirte sind die WOPR auch zuständig für die fachliche Weiterbildung von Mitarbeitern bzw. Mitgliedern der Staatsgüter, Produktionsgenossenschaften und Landwirtschaftlichen Zirkel. Die Großbetriebe verfügen ansonsten über direkten oder indirekten (über ihre Verbände) Zugang zu speziellen Beratungskapazitäten der landwirtschaftlichen Hochschulen und Forschungsinstitute.

Für die Einführung und Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in der Landwirtschaft ist u. E. eine schlagkräftige Beratung unerlässlich. Einmal ist,

wie bemerkt, der Bildungs- und Ausbildungsstand der polnischen Bauern noch bescheiden, so daß ein Nachholbedarf besteht, zum anderen läßt eine Modernisierung der Landwirtschaft den Beratungsbedarf steigen. Das gilt sowohl für die produktionstechnische Beratung (Anbau- und Haltungsmethoden, neue Technologien) als auch in ganz besonderem Maße für die Vermittlung von Wissen für dispositive Aufgaben (Einkauf, Vermarktung, Rechnungswesen, Finanzierung, Rechts- und Steuerfragen).

Gerade im letztgenannten Bereich ist das bisher bestehende polnische Beratungswesen völlig überfordert. Obwohl das Personal in der Regel über eine solide Fach- oder Hochschulausbildung verfügt, sind die früher dort gelehrteten Methoden und Denkweisen den Anforderungen eines selbständigen, marktwirtschaftlich orientierten Betriebs in vielerlei Hinsicht nicht adäquat. Zudem ist die Ausstattung der Berater mit technischen Hilfsmitteln z.B. für die Betriebsplanung äußerst dürftig.

Damit die Beratung ihre Funktion erfüllen kann, sind zwei Aufgaben zu lösen. Einmal muß das Organisationssystem so umgestaltet werden, daß die Beratung von den Bauern als eine unabhängige, dem Wohl ihrer Klienten verpflichtete Einrichtung gesehen wird. Das kann dadurch erfolgen, daß die Beratung nur mehr durch eine pauschale Finanzierung mit dem Staat verbunden bleibt, ansonsten aber aus dem Unterstellungsverhältnis gegenüber dem Ministerium gelöst wird. Die Aufsicht müßte dann einem unabhängigen Gremium übertragen werden, das in erster Linie von Vertretern der Bauernschaft kontrolliert wird. Ein anderer Weg wäre die Bildung von Beratungsringen nach deutschem Vorbild, die von einer Gruppe von Bauern getragen und zumindest teilweise auch finanziert werden. Derartige Ringe bieten sich einmal für Betriebe einer bestimmten Spezialrichtung an, zum anderen für Regionen mit größeren Betrieben. Ein Nebeneinander von beiden Organisationsformen der Beratung ist denkbar und wahrscheinlich sinnvoll.

Die zweite Aufgabe besteht in der Vorbereitung der Berater auf die veränderten Ansprüche ihrer Mandanten und in ihrer ständigen Weiterbildung. Diese Aufgabe kann grundsätzlich den an den polnischen landwirtschaftlichen Hochschulen bestehenden Ausbildungseinrichtungen für Berater übertragen werden. Diese Einrichtungen befürfen dazu am Anfang ausländischer Hilfe durch Vermittlung von Erfahrungen hinsichtlich der Beratungsinhalte und der Beratungsmethoden. Eine solche Starthilfe könnte von den in den Bundesländern bestehenden Aus- und Weiterbildungszentren für landwirtschaftliche Berater geleistet werden.

Auf diese Weise kann mit einer starken Multiplikatorwirkung und - im Unterschied zur Wirkung des allgemeinen Bildungswesens - sehr schnell ein Wissenstransfer in die polnische Landwirtschaft erfolgen, der für die Nutzung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen unerläßlich erscheint.

4.2. Infrastruktur

Die polnischen Dörfer sind mit Infrastruktureinrichtungen unterversorgt. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung für eine schnelle wirtschaftliche Entwicklung; die Produktion wird mit hohen Kosten belastet, und die Arbeits- und Lebensverhältnisse auf dem Lande sind schlecht. Die Schaffung marktwirtschaftlicher Verhältnisse wird dadurch nicht unerheblich behindert und verlangsamt.

Mit die geringsten Sorgen bereitet in diesem Zusammenhang das Wegenetz. Zwar findet man in Polen so gut wie keine befestigten Feldwege, wenn man von einigen Ausnahmen vor allem in Staatsgütern und Sonderkulturbetrieben absieht. Das überörtliche Straßennetz und in der Regel auch die Ortsdurchgangsstraßen sind jedoch in gutem Zustand und dem heutigen Verkehrsaufkommen durchaus gewachsen.

Wesentlich ungünstiger ist das Bild bei der Wasserversorgung. Diese geschieht nur in 38 % der Landgemeinden zentral, und weniger als 60 % der Bauernhöfe verfügen in ihren Betriebsgebäuden über einen Wasseranschluß. Dabei ist die Versorgungsdichte in Westpolen wesentlich höher als in Zentral- und Ostpolen (Tabelle 26). Bezogen auf die Betriebsgröße stehen hinsichtlich des Wasseranschlusses die größeren Betriebe am besten da, ebenfalls relativ günstig ist die Lage in den kleinen Nebenerwerbsbetrieben, am schlechtesten in der für Polen durchschnittlichen Betriebsgröße 5-7 ha. Für die Wasserentsorgung liegen keine verlässlichen statistischen Zahlen vor; man kann jedoch davon ausgehen, daß nur eine Minderzahl der Dörfer und Betriebe an Sammler oder gar an Kläranlagen angeschlossen ist. Für den Ausbau der Viehhaltung und insbesondere für die aus Wirtschaftlichkeitsgründen notwendige stärkere Konzentration der Tierbestände in technisierungswürdigen Einheiten bedeutet das eine Barriere, die die Dörfer und erst recht die betreffenden Bauern nicht aus eigener Kraft überwinden können.

Auch die Verfügbarkeit von elektrischer Energie für Produktionszwecke ist sehr beschränkt. Abgesehen von dem regional und stundenweise rein mengenmäßig nicht ausreichenden Energieangebot haben viele Betriebe überhaupt keinen Zugang zu Strom. 1988 gaben selbst von den größten Betrieben (über 15 ha) 5 % an, keinen Stromanschluß für Produktionszwecke zu besitzen (vgl. Tabelle 26). Auch hier ist eine regionale Differenzierung festzustellen, wenn auch nicht so krass wie in der Wasserversorgung; wieder sind die westlichen Regionen deutlich besser gestellt als Zentral- und Ostpolen. Anders als bei der Wasserver- und -entsorgung kann die Stromversorgung und -nutzung verhältnismäßig schnell ausgebaut werden. Vorleistungen der öffentlichen Hand bzw. überörtlicher Versorgungsunternehmen sind aber auch hier Voraussetzung für einen Fortschritt. Eigenhilfe der Landwirte in Form von Kleinkraftwerken und selbst erstellten Leitungen dürfte nur in Ausnahmefällen (entlegene Bergregionen) sinnvoll sein.

An einen Ersatz der Elektroenergie durch Gas ist kaum zu denken, da nur 1,5 % der ländlichen Haushalte Gasanschluß haben (in Städten 59 %).

Schließlich sei als für den Aufbau marktwirtschaftlicher Bedingungen wichtig auf den niedrigen Stand des Kommunikationswesens aufmerksam gemacht. Die Zahl der Telefonanschlüsse je 1 000 Einwohner liegt zur Zeit auf dem Lande bei 19 (in den Städten bei 70). Eine rasche Informationsbeschaffung stößt also allein schon aus diesem Grunde auf erhebliche Schwierigkeiten. Auch der Berater kann unter solchen Umständen in der Regel keine telefonischen Terminabsprachen mit seinen Klienten treffen.

Der Ausbau der ländlichen Infrastruktur sollte daher zumindest in den hier genannten, unmittelbar produktionsrelevanten Bereichen mit hoher Priorität betrieben werden. Andernfalls steht zu erwarten, daß viele Aktivitäten und Investitionen nicht oder nur mit starker Verzögerung die erwartete Wirkung zeigen können. Da die genannten Einrichtungen nicht oder nur zum geringen Teil von den Bauern selbst erbracht werden können, müssen die öffentlichen Hände - Gemeinde, Region, Staat - hier schnellstens aktiv werden und privatwirtschaftlicher Tätigkeit eine reale Basis schaffen.