

Analyse

Das Nationale Projekt »Entwicklung der Landwirtschaft« 2006–2007

Swetlana Barsukowa, Moskau

Zusammenfassung

Russlands Landwirtschaft litt – wie der Rest der Wirtschaft – schwer unter der Transformation der 1990er Jahre. Erst 1998 trat eine gewisse Wende ein. Mit dem Nationalen Projekt »Entwicklung der Landwirtschaft« wurde 2006–2007 ein umfangreiches staatliches Förderprogramm aufgelegt. In diesem Rahmen wurde auch das Verfahren der Kreditvergabe geändert. Die Ergebnisse sind ambivalent und werden von Landwirten und Bevölkerung unterschiedlich eingeschätzt.

Russlands Agrarsektor am Vorabend des Nationalen Projektes

Russland besitzt mit 9 % der weltweiten landwirtschaftlichen Nutzfläche und 20 % der Süßwasservorräte ein erhebliches landwirtschaftliches Potenzial. Etwas mehr als ein Viertel (27 %) der Bevölkerung Russlands wohnt im ländlichen Raum.

In den 1990er Jahren erlitt die russische Landwirtschaft einen drastischen Produktionseinbruch. Fast alle wichtigen landwirtschaftlichen Kennziffern gingen zurück: die landwirtschaftliche Nutzfläche, der Viehbestand, die landwirtschaftliche Produktionsmittel. Das Jahr 1998 markierte einen Wendepunkt. Der Bruttoproduktionsindex der Landwirtschaft war zwischen 1990 und 1998 um 44 % gefallen, um in den Jahren 1999 bis 2007 wieder um 39 % anzusteigen. Doch das Niveau von 1990 wurde im Pflanzenanbau erst 2004 wieder erreicht. Die Viehproduktion liegt auch heute noch deutlich unter dem Niveau von 1990. Der durchschnittliche Fleischkonsum pro Person ist im Vergleich zu 1990 um ca. 30 % gesunken (von 75 kg auf 55 kg), der Milchverbrauch sogar um 40 %. Vor der Verabschiedung des Nationalen Projektes »Entwicklung der Landwirtschaft« betrug die Abnutzung der Betriebsfonds in der Landwirtschaft 80 %. Die Abschreibung alter Fonds übertraf die Inbetriebnahme neuer um das Doppelte. 56 % der ländlichen Bevölkerung lebten unter der Armutsgrenze und der Durchschnittslohn lag 43 % unter dem Landesdurchschnitt.

Das Nationale Projekt für die Landwirtschaft wurde für den Zeitraum 2006–2007 konzipiert und konzentrierte sich auf drei Bereiche:

- Beschleunigung der Entwicklung der Viehzucht;
- Förderung der landwirtschaftlichen Kleinbetriebe;
- Bereitstellung von Wohnraum für junge Fachkräfte.

Für diese drei Bereiche wurden ursprünglich 35 Mrd. Rubel zur Verfügung gestellt. Als später noch weitere

landwirtschaftliche Bereiche wie Schafzucht, Rentierzucht im Norden, Pferdezucht und Fischerei ins Projekt aufgenommen wurden, stiegen die Fördermittel auf 47 Mrd. Rubel (zum damaligen Wechselkurs ca. 1,4 Mrd. Euro).

Kreditversorgung als zentrales Instrument

Im Nationalen Projekt waren keine direkten staatlichen Investitionen in die Landwirtschaft vorgesehen. Weder Kredite, noch Maschinen, Zuchtvieh oder Wohnräume erhielt die Landwirtschaft unentgeltlich. Die Projektmaßnahmen wurden durch Kredite finanziert. Deswegen soll die staatliche Kreditversorgung der Landwirtschaft hier kurz vorgestellt werden.

Nach dem Ende der Planwirtschaft bekamen die landwirtschaftlichen Betriebe keine direkte staatliche Finanzierung mehr und mussten zur eigenen Finanzierung Kredite aufnehmen. Die Kreditvergabe wurde jedoch extrem unglücklich gestaltet. Im föderalen Staatshaushalt wurde ein sogenannter Fonds für Vorzugskredite gegründet, aus dem die landwirtschaftlichen Betriebe finanziert werden sollten. Eine private Bank wurde mit der Kreditvergabe beauftragt, die in erheblichem Umfang staatliche Haushaltsmittel erhielt und in Form von Krediten an die landwirtschaftlichen Großbetriebe weitergab. Nebenerwerbswirtschaften konnten keine Kredite bekommen. Die Großbetriebe bekamen ihre Kredite von einer Privatbank, wussten aber, dass die Gelder aus dem Staatshaushalt zugeteilt wurden und die Privatbank dementsprechend nicht übermäßig an Rückzahlungen interessiert war. Im Ergebnis wurde nur die Hälfte aller Kredite zurückgezahlt. Der Fonds für Vorzugskredite wurde im Jahr 2000 aufgelöst.

In diesem Jahr wurde ein neues Kreditsystem für die landwirtschaftlichen Betriebe eingeführt. Jetzt konnten landwirtschaftliche Betriebe bei jeder beliebigen Bank einen Kredit aufnehmen. Bei der Rückzahlung des Kredites übernahm der Staat einen Teil der Zinszahlungen.

Dieses Schema wurde als Grundlage für das Nationale Projekt für die Landwirtschaft genommen. Im Nationalen Projekt hängt der vom Staat übernommene Anteil von der Höhe des Kredites ab. Im Falle großer Kredite mit einer Laufzeit von bis zu 8 Jahren garantierte der Staat einen Zuschuss von 2/3 des Refinanzierungssatzes der russischen Zentralbank. Im Rahmen ihrer eigenen Finanzmittel konnten die regionalen Staatshaushalte noch einmal 1/3 übernehmen. In diesem Fall musste ein landwirtschaftlicher Betrieb von dem von der Bank geforderten Zinssatz von 14 % pro Jahr selber nur 3,5 % übernehmen. Kredite für Kleinbauern, landwirtschaftliche Genossenschaften und Nebenerwerbswirtschaften bezuschusst der föderale Haushalt mit bis zu 95 % des Refinanzierungssatzes der Zentralbank. Die verbliebenen 5 % übernehmen die regionalen Haushalte.

Mit dem neuen System konnte erstens die Kreditsumme für die Landwirtschaft erhöht werden, da die Kredite selber nicht mehr aus dem Staatshaushalt, sondern von Privatbanken gestellt wurden und der Staat sich nur an den Zinszahlungen beteiligte. Zweitens wurde durch das gestiegene Interesse der Privatbanken an einer Kreditrückzahlung auch die Zahlungsmoral der landwirtschaftlichen Betriebe nachhaltig verbessert.

Für die im Rahmen der nationalen Projekte gewährten Kredite gab es Obergrenzen. Nebenerwerbswirtschaften bekamen bis zu 300.000 Rubel (damals 8.500 Euro), Kleinbetriebe bis zu 3 Mio. Rubel (85.000 Euro) und Genossenschaften bis zu 10 Mio. Rubel (285.000 Euro). Die Kredite durften für jede Art der landwirtschaftlichen Tätigkeit verwendet werden. Für Großbetriebe gab es keine Obergrenze bei der Kreditvergabe. Jedoch durften diese Kredite nur für Bau und Modernisierung der Viehzuchtbetriebe verwendet werden. Dementsprechend hatte das Nationale Projekt »Entwicklung der Landwirtschaft« nicht die Ambition die gesamte Landwirtschaft wieder aufzubauen, sondern setzte Prioritäten bei bestimmten Produktionsbereichen und Organisationsformen.

Im Rahmen der Vorzugskreditierung durch das nationale Projekt mischte sich der Staat zwar nicht in die Festlegung des Zinssatzes durch die Privatbanken ein, jedoch hatte er einen großen Anteil an der Auswahl der Kreditnehmer, insbesondere bei großen langfristigen Krediten. Letztendlich entschied oft nicht die Bank, sondern der Staat, wer einen Kredit bekam. Dabei spielten die Interessen der jeweiligen Regionalverwaltung, die Kredite als Mittel der Entwicklung des ländlichen Raumes sah, eine wichtige Rolle.

Entsprechend dem gewünschten Kreditvolumen bekamen die Regionen Subventionen für die Zinszahlungen zugeteilt und entsprechende Listen der potenziellen Kreditnehmer wurden erstellt. Anschließend wurden diese Listen im Agrarministerium überprüft. Nachdem Erhalt eines langfristigen Kredites, dessen Verwendung durch die Regionalverwaltung und das Agrarministerium geprüft und bewilligt wurde, stellte der Kreditnehmer einen Antrag auf Erstattung eines Teils der Zinszahlungen. Landwirtschaftliche Betriebe, denen keine Vorzugskredite gewährt wurden, konnten bei einer privaten Bank natürlich einen Kredit zu den üblichen Bedingungen aufnehmen.

Die Ergebnisse des Nationalen Projekts

Das Nationale Projekt ist abgeschlossen. Im Anschluss daran verabschiedete die russische Regierung das »Staatliche Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft 2008–2012«. Das Nationale Projekt hat, wenn man der offiziellen Statistik des Agrarministeriums glauben kann, alle Zielvorgaben erfüllt. Wir sehen von der Auflistung der Zahlen ab, die die Siegesrhetorik des Rechenschaftsberichtes des nationalen Projektes umrahmten. Eine Zusammenfassung sieht so aus: In einigen wenigen Fällen wurde der Plan gerade erfüllt, wie z. B. bei der Steigerung der Milchproduktion, der Stabilisierung der Viehzucht, der Aufnahme langfristiger Kredite und dem durchschnittlichen Umsatzvolumen der Genossenschaften. Alle anderen Zielvorgaben wurden übererfüllt und einige sogar um das zweifache übertroffen. Obwohl die gesteckten Projektziele erreicht wurden, betonen viele Experte, dass das Nationale Projekt die Lage der Landwirtschaft nicht grundsätzlich verändert habe, wofür zum einen der geringe Anteil privater Kleinbetriebe und Nebenerwerbswirtschaften im Projekt und zum anderen die pessimistischen Bewertungen des Projektes in Meinungsumfragen unter der russischen Bevölkerung als Beleg genannt wurden.

Die Kritik bezüglich der geringen Beteiligung privater Betriebe ist auf den ersten Blick berechtigt. Nach Angaben des Landwirtschaftszensus von 2006 gab es in Russland 250.300 landwirtschaftliche Kleinbetriebe und 17,9 Mio. Nebenerwerbswirtschaften (davon 15,8 Mio. auf dem Land und 2,1 Mio. in Städten). Im Rahmen des Nationalen Projektes erhielten Kleinbetriebe und Nebenerwerbswirtschaften 460.000 Kredite, dabei erreichte ihr Anteil in einigen Regionen, wie z. B. Kalmykien oder Astrachan, mehr als 10 %. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Nachfrage nach Vorzugskrediten alle Erwartungen überstieg. Wie der Vor-

standsvorsitzende der »Rosselchos-Bank«, der Russischen Agrarbank, Juri W. Truschin berichtete, rechnete die Bank, die vor allem für die Kreditierung kleiner Betriebe zuständig war (während die Sberbank die landwirtschaftlichen Großbetriebe betreute) für 2006 im Rahmen des Nationalen Projektes mit einer Kreditvergabe im Umfang von 20–25 Mrd. Rubel. Im ersten Quartal 2007 lag die Summe der tatsächlich vergebenen Kredite schon bei 65 Mrd. Rubel. Dementsprechend erhöhte die Bank die Zahl ihrer Filialen während der Laufzeit des Nationalen Projektes von 317 auf 1470, um flächendeckend im ländlichen Raum präsent zu sein.

Die Bewertung des Nationalen Projektes bei Landwirten und in der Bevölkerung

Die Einschätzungen des Nationalen Projektes zur Landwirtschaft fallen in Meinungsumfragen sehr unterschiedlich aus. Die Umfragen unter der russischen Bevölkerung zeigten eine eher skeptische Einstellung der Bevölkerung zu den Zielen und Ergebnissen. Die Umfragen unter den landwirtschaftlichen Betrieben zeigen jedoch eine positivere Wahrnehmung.

Angaben des WZIOM zufolge nannten 1 % der Russen die Umsetzung des Nationalen Projektes zur Landwirtschaft »zweifelloso erfolgreich«, weitere 11 % »eher erfolgreich«. Dabei hatte fast die Hälfte (44 %) der Respondenten Schwierigkeiten, den Erfolg des nationalen Projektes einzuschätzen. Die kritische Haltung der Bevölkerung war offensichtlich mit dem politischen Kontext aller nationalen Projekte verbunden. Nach Angaben des WZIOM hielten 16 % der Russen alle Projekte für eine Propagandaaktion des Staates, um die Aufmerksamkeit der Bevölkerung von der sinkenden Lebensqualität abzulenken.

Die Ergebnisse der Meinungsumfrage unter landwirtschaftlichen Betrieben, die 2006 vom Russischen

Institut für Agrarprobleme und Informatik durchgeführt wurde, unterscheiden sich sehr von der Umfrage des WZIOM (vgl. Tabelle und Grafik auf S. 24). Etwa die Hälfte der Projektteilnehmer und ca. 40 % der übrigen landwirtschaftlichen Betriebe waren der Meinung, dass der Einfluss des Nationalen Projektes auf die Lage in der Landwirtschaft erheblich ist. Jeder zweite Vertreter einer Nebenerwerbswirtschaft, die zur Zeit der Umfrage am Projekt nicht beteiligt war, hatte die Absicht später einen Kredit aufzunehmen.

Zu den positiven Tendenzen im Agrarsektor, die nicht direkt als Ziel im Projekt aufgeführt wurde, zählt auch die erreichte finanzielle Stabilität der landwirtschaftlichen Betriebe. Der Anteil der profitablen Unternehmen stieg während der Laufzeit des Nationalen Projektes von 58 % auf 73 %. Die Löhne in der Landwirtschaft wuchsen in diesem Zeitraum schneller als in anderen Wirtschaftsbranchen, auch wenn sie weiterhin in absoluten Zahlen vergleichsweise niedrig sind.

Die für Russland als charakteristisch zu bezeichnende ausgeprägte bürokratische Hierarchie hatte auch ein positives Ergebnis: der durch Präsidenten und Minister vermittelte Eindruck der Wichtigkeit der Landwirtschaft und der Bedeutung auch der Kleinbetriebe und Nebenerwerbswirtschaften sickerte durch auf alle Ebenen der Beamtenschaft. Das Nationale Projekt »Entwicklung der Landwirtschaft« ist aus dieser Sicht typisch für den in Russland insgesamt erkennbaren Trend wachsenden staatlichen Einflusses und zunehmender Bedeutung administrativer Ressourcen bei der Lösung von Wirtschaftsproblemen. Das Nationale Projekt illustriert so den starken staatlichen Einfluss auf die Entwicklung marktwirtschaftlicher Wirtschaftsformen im ländlichen Raum.

Übersetzung: Lina Pleines

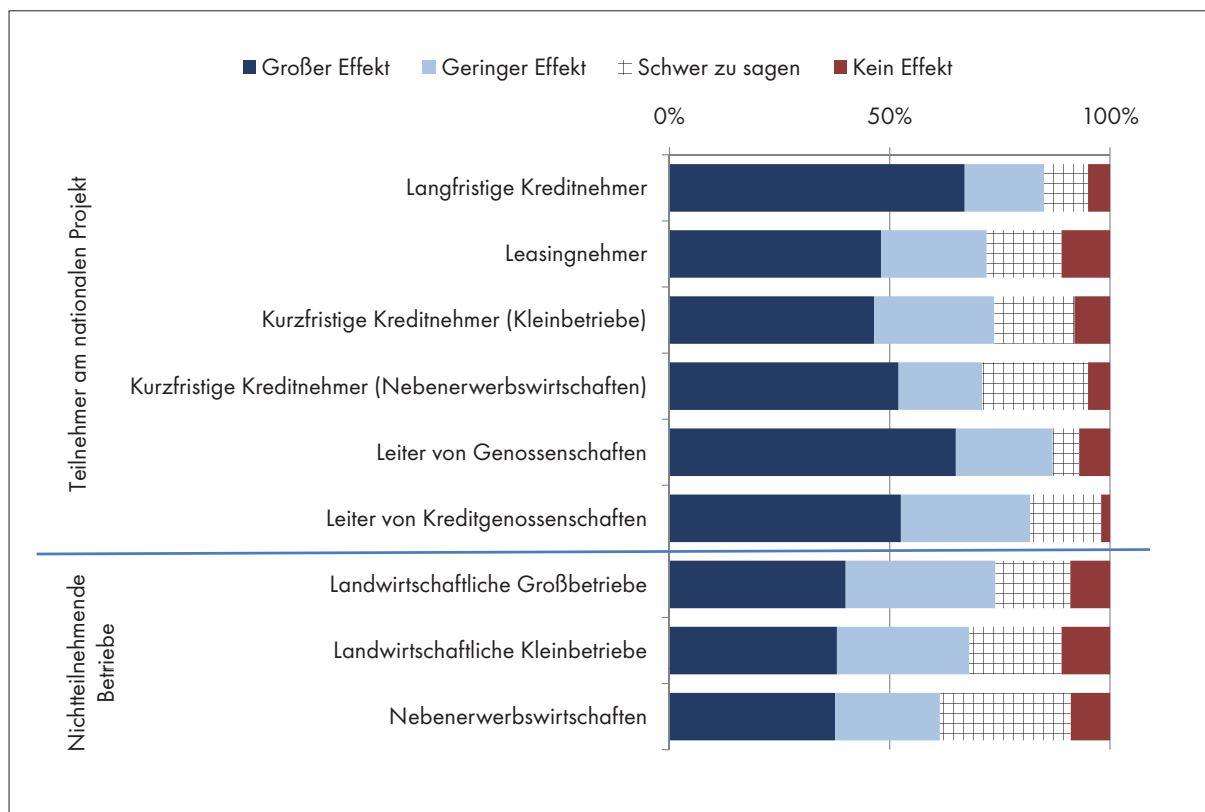
Über die Autorin:

Dr. Swetlana Jurjewna Barsukowa ist Professorin für Wirtschaftssoziologie an der Higher School of Economics in Moskau. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die informelle Wirtschaft und Wirtschaftssoziologie. Sie hat zwei Monografien und mehr als 100 wissenschaftliche Aufsätze verfasst.

Lesetipps:

- Barsukowa S., Zvyagintsev V.: Mechanism of »Political Investment«, or How and Why Business Participates in Elections and Funds Party Life, in: Social Sciences, 37.2006, Nr. 4, S.76–88.
- Barsukowa S.: Neformalnye sposoby realizacii formalnych namerenij, ili kak realizujetsja nazionalnyj projekt »Raswitiye APK« [Informelle Methoden zur Realisierung formeller Absichten, oder wie das Nationale Projekt »Entwicklung der Landwirtschaft« realisiert wird], Moskwa: GU-WSchE 2007, 56 S. <http://ecsocman.edu.ru/images/pubs/2007/05/10/0000307570/barsukova1505.pdf>

Bewertung des nationalen Projektes für die Landwirtschaft durch die landwirtschaftlichen Betriebe (2006)



	Großer Effekt	Geringer Effekt	Kein Effekt	Schwer zu sagen
<i>Teilnehmer am nationalen Projekt</i>				
Langfristige Kreditnehmer	67 %	18 %	5 %	10 %
Leasingnehmer	48 %	24 %	11 %	17 %
Kurzfristige Kreditnehmer (Kleinbetriebe)	46 %	27 %	8 %	18 %
Kurzfristige Kreditnehmer (Nebenerwerbswirtschaften)	52 %	19 %	5 %	24 %
Leiter von Genossenschaften	65 %	22 %	7 %	6 %
Leiter von Kreditgenossenschaften	52 %	29 %	2 %	16 %
<i>Nichtteilnehmende Betriebe</i>				
Landwirtschaftliche Großbetriebe	40 %	34 %	9 %	17 %
Landwirtschaftliche Kleinbetriebe	38 %	30 %	11 %	21 %
Nebenerwerbswirtschaften	38 %	24 %	9 %	30 %

Quelle: Umfrage des Russischen Instituts für Agrarprobleme und Informatik