

Analyse

Landwirtschaft und ländlicher Raum – Der lange Weg von der Privatisierung zum Markt

Peter Lindner und Evelyn Moser, Frankfurt am Main

Zusammenfassung

Der Enttäuschung über die ausbleibende Entwicklung marktwirtschaftlicher Strukturen im ländlichen Raum liegt häufig ein doppeltes Missverständnis zu Grunde: Erstens wird Privatisierung primär als die formale Schaffung individualisierter Eigentumsrechte und nicht als Etablierung neuer sozialer Praktiken verstanden. Zweitens erscheint »Markt« als die natürliche Folge dieser Eigentumsrechte und nicht als das Ergebnis wesentlich komplexerer Veränderungen, für die Privateigentum nur ein Faktor unter vielen ist. Die Neuaushandlung des Verhältnisses zwischen privatisierten Großbetrieben, der Gemeindeverwaltung und den Haushalten im ländlichen Raum im Rahmen der Einführung einer lokalen Selbstverwaltung 2006–2009 stellt aus dieser Perspektive nur die jüngste Phase eines lang andauernden *Marketization*-Prozesses dar.

Vom Kolchos zum Familienbetrieb?

17 Jahre Privatisierung – setzt man Präsident Jelzins Regierungserlass Nr. 86 vom 29. Dezember 1991 als Anfangspunkt einer Entwicklung, die selbstverständlich Vorläufer hat – legen die Vermutung nahe, dass der Begriff *Kolchos* in der russischen Alltagssprache nur mehr auf Vergangenes verweist oder bereits völlig verschwunden ist. Doch davon kann nicht die Rede sein. Zwar ist heute das neutrale *predpriatie* – »Unternehmen«/»Betrieb« – häufiger zu hören als noch vor zehn Jahren, doch durchgesetzt hat sich ein neuer Sprachgebrauch noch längst nicht. Ist diese Persistenz lediglich ein Zeichen für die Widerständigkeit einer Sprache, die mit den rasanten sozialen und ökonomischen Umbrüchen nicht mithalten konnte? Oder drückt sich darin die Tatsache aus, dass die Privatisierung im ländlichen Raum noch immer keine Veränderungen hinterlassen hat, die als so tief greifend empfunden werden, dass sie zu einem terminologischen Bruch mit der sowjetischen Vergangenheit geführt hätten?

Darüber, dass die erste umfassende Privatisierungswelle unter Boris Jelzin, in der eine Umwandlung der *Kolchose* und *Sowchose* bis zum 1. Januar 1993 ultimativ angeordnet wurde, ein Misserfolg war, besteht heute weithin Konsens. Dieser Bewertung liegt meist die Gegenüberstellung von zwei Betriebsformen – großen Kollektivbetrieben und kleinbäuerlichen Familienbetrieben – zu Grunde, verbunden mit der Erwartung, dass die Schaffung individualisierter Eigentumsrechte an Boden und landwirtschaftlichen Betriebsmitteln erstere automatisch zum Verschwinden bringen würde. Die ehemaligen Kolchosarbeiter sollten sich die ihnen zustehenden Flächen in natura ausweisen und landwirtschaftliche Gerätschaften übergeben lassen, um in

Zukunft in effizienzsteigernder Konkurrenz zu ihren ehemaligen Arbeitskollegen zu produzieren. Privatisierung wurde damals als ein einmaliger Eingriff verstanden, der die Herausbildung marktwirtschaftlicher Strukturen von selbst nach sich ziehen würde.

Entwicklungspfade im ländlichen Raum

Erst die Tatsache, dass die meisten der neuen Eigentümer nicht im geringsten daran dachten, sich selbstständig zu machen, lenkte den Blick auf die symbiotische Beziehung zwischen den Großbetrieben und den privaten Haushalten mit ihren Nebenerwerbswirtschaften. Anschaulich hat der russische Agrarsoziologe Alexander Nikulin darauf hingewiesen, dass diese wechselseitige Abhängigkeit und nicht modellkonforme Idealtypen wie »kollektiver Großbetrieb« und »selbständiger Familienbetrieb« den Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Transformation der *Kolchose* und *Sowchose* bilden müsse. Neben der Aufgabe der landwirtschaftlichen Produktion im Zuge von Wüstungsprozessen einerseits und der Integration in städtische Ökonomien andererseits unterscheidet er folgende vier idealtypische Entwicklungspfade, die in vielen Betrieben gleichzeitig und nicht unabhängig voneinander zu beobachten sind:

- »Verbäuerlichung« (*Fermerisazija*), entweder unmittelbar im Rahmen der Reorganisation oder als Prozess einer schrittweisen Erweiterung der persönlichen Nebenerwerbswirtschaften, die mit einer zunehmenden Unabhängigkeit von den nicht oder nur oberflächlich restrukturierten Großbetrieben verbunden ist.
- »Kooperation« (*Kooperazija*), die z. T. nur in der individuellen Neuaushandlung und Formalisierung der existierenden symbiotischen Beziehungen zwi-

schen Großbetrieb und Nebenerwerbswirtschaften besteht, aber auch in die Gründung von Produktionskooperativen münden kann.

- »Haziendisierung« (*Asjendisazija*) als Akkumulation des Aktienkapitals der reorganisierten Betriebe in den Händen der lokalen Elite, bei der die ehemaligen *Kolchosniks* jetzt als Lohnarbeiter angestellt sind. Aufgrund der auf den ersten Blick oft uneingeschränkt aussehenden Machtfülle der neuen Eigentümer sowie deren patrimonialen Führungsverständnisses wird für diese Entwicklung in der Literatur oft auch der etwas unglückliche Begriff »Feudalisierung« verwendet.
- »Umwandlung in eine Holding« (*Choldingisazija*), entweder in der Form einer Übernahme ganzer Betriebe durch Großinvestoren oder durch interne Aufspaltung in voneinander unabhängige Einheiten (Ackerbau, Milch- und Fleischwirtschaft, Landmaschinentechnik usw.) unter dem Dach eines gemeinsamen Managements.

Mittlerweile hat diese veränderte Herangehensweise auch in der politischen Praxis Spuren hinterlassen: So beschränkt sich beispielsweise die vergleichsweise unkomplizierte Vergabe von Kleinkrediten im Rahmen des nationalen Förderprojekts »Agroindustrieller Komplex« nicht auf privatbäuerliche Betriebe, sondern ermöglicht es auch den Beschäftigten der ehemaligen *Kolchose*, landwirtschaftliche Geräte wie einachsige Balkenmäher für ihre Hoflandwirtschaften zu finanzieren.

Hybrid-Privatisierung

Das – gemessen an ihren eigenen Zielen – Scheitern der Jelzin'schen Reformbemühungen Anfang der 1990er Jahre bedeutet also keinesfalls, dass sich die Betriebsformen und Produktionsweisen im ländlichen Raum nicht geändert haben. »Privatisierung« bildet dafür den Kontext, allerdings nicht im Sinn eines diskreten Eingriffs, der lediglich als Auslöser am Anfang stand, sondern als permanenter, in Wellen verlaufender Prozess, der im ländlichen Russland bis heute anhält. Immer wieder änderte sich die Qualität des im Lauf des Jahres 1992 zugewiesenen Eigentums, indem neue Regelungen erlassen, alte modifiziert oder bestehende mit wechselnder Verbindlichkeit durchgesetzt wurden. Landparzellen existierten zunächst nur auf dem Papier, später wurden sie in natura ausgewiesen aber nicht selten auch wieder umverteilt und damit schwankte der potenzielle Wert verbriefter Eigentumstitel beträchtlich. Flächenobergrenzen änderten sich, Überschreitungen wurden mal geduldet und dann wieder bestraft. Die Möglich-

keiten, Land zu kaufen und zu verkaufen – eines der zentralen Bestimmungsmerkmale der Qualität privaten Eigentums – variierten von Region zu Region und im Lauf der Jahre bis zur Unterzeichnung eines Bodengesetzbuches im Oktober 2001, das dann erneut die Rahmenbedingungen für Umgang mit Privateigentum an Agrarland verschob, durch das Gesetz 101 vom 26. Juni 2002 aber wieder verändert wurde. Nur schrittweise und meist bis heute unvollständig transferierten die Großbetriebe öffentliche Aufgaben (Instandhaltung der Wasser-, Abwasser- und Telefonleitungen, des Gas-, Strom- und des Wegenetzes sowie der Schulen, Kindergärten, dörflichen Ambulanzstationen und Kulturhäuser), für die sie in der Sowjetunion zuständig gewesen waren, an die Gemeindeverwaltungen was sie bis heute zu hybriden Betriebsformen macht, die privatwirtschaftliche ebenso wie staatlich-administrative Elemente in sich vereinen.

Von einer formal-juristischen Position ausgehend ist diese Perspektive auf Privatisierung sicherlich nur begrenzt nachvollziehbar, da trotz aller Veränderungen keine Rekollektivierung erfolgte. Doch damit trifft man weder die Sichtweise der Betroffenen noch die Analyseebene sozialer Praktiken. In den 1990er Jahren waren verbriefte Eigentumsrechte und wirklich durchsetzbare Verfügungsrechte derart unterschiedliche Dinge, dass man meist auf Unverständnis stieß, wenn man sich für Urkunden und Dokumente interessierte. Um diese Kluft zu überwinden wurde kontinuierlich »nachjustiert«. Eines der eindrucksvollsten Beispiele dafür stellt das in den Jahren 1993 bis 1994 im Gebiet Nishnij Nowgorod durchgeführte Pilotprojekt zur Restrukturierung von *Kolchosen* und *Sowcho-sen* dar. Hier wurden von den Betriebsleitungen Vollversammlungen einberufen, die trotz bereits stattgefundener Privatisierung für eine erneute Reorganisation des betrieblichen Eigentums in Form von Auktionen votieren sollten. Diese Konzeption fand später Eingang in die nationale Gesetzgebung (Regierungsbeschlüsse 324 vom 15. April 1994 und 874 vom 27. Juli 1994) und wurde in Form eines »Privatisierungshandbuchs« veröffentlicht, das die Leiter von über 25.000 ehemaligen landwirtschaftlichen Kollektivbetrieben kostenlos erhielten, um ebenfalls über eine Reprivatisierung ihrer bereits privatisierten Betriebe neu nachzudenken. Doch auch noch im Jahr 2008 ging der Prozess der definitiven Abgrenzung privaten Eigentums im ländlichen Raum weiter: Beispielsweise ist der Anschluss privater Haushalte an das Gasnetz mit einer Überprüfung der Besitzurkunden verbunden und nicht selten stellt sich dabei heraus, dass neue Beglaubigungen nötig sind,

damit vermeintliches Eigentum auch wirklich als solches behandelt werden kann.

Auf dem Weg zum Agrarmarkt

Die verfehlte Erwartungshaltung in Bezug auf die Privatisierung der Kollektivbetriebe resultierte jedoch nicht allein daraus, dass die wechselseitige Abhängigkeit von Großbetrieben und Haushalten/Nebenerwerbswirtschaften übersehen wurde (die eigentlich eine symbiotische Dreiecksbeziehung zwischen Haushalten, Kollektivbetrieben und den Gemeindeverwaltungen war). Vielmehr ist sie das Ergebnis eines Transformationsverständnisses, das zwischen Privatisierung einerseits und der Entstehung marktwirtschaftlicher Strukturen andererseits nur unzureichend differenziert und sich unter anderem darin äußert, dass oft die Enttäuschung über die ausbleibende Entwicklung von Märkten gemeint ist, wenn Misserfolge bei der Privatisierung kritisiert werden. Diese Gleichsetzung ist kein Zufall, sondern wurzelt in der Grundannahme, dass Märkte eine Art natürlichen Anfangszustand darstellen. Davon ausgehend muss es ausreichen, die »unnatürliche« zentralplanwirtschaftliche Eigentumsordnung zu revidieren und ansonsten den Entwicklungen ihren Lauf zu lassen. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum im Juli 1993 der damalige Landwirtschaftsminister Viktor Chlystun mit Blick auf die Privatisierung der Kollektivbetriebe euphorisch die Entstehung von 600.000–650.000 privatbäuerlichen Betrieben mit einer Durchschnittsgröße von 75 Hektar entsprechend 20 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Russlands bis 1995 prophezeit hatte. Ab Mitte der 1990er Jahre wurde die Kritik an diesem Transformationsverständnis immer lauter. »Die Sache mit den Eigentumsrechten richtig hinzukriegen«, schien mehr den drängenden Reformnotwendigkeiten in Osteuropa und der früheren Sowjetunion zu entsprechen ... Aber das tiefere Problem ist, dass »die Sache mit den Eigentumsrechten richtig hinzukriegen« ein zu enges Konzept ist. ... Wichtiger ist es, die Sache mit den Institutionen hinzukriegen, von denen Eigentumsrechte nur ein Teil sind«, stellte beispielsweise Williamson auf der jährlichen Entwicklungskonferenz der Weltbank im Jahr 1994 kritisch fest.

Der Weg von der Privatisierung zum Markt, so lässt sich folgern, ist weit und voller Abzweigungen in unterschiedliche Richtungen; die oben dargestellten vier Entwicklungspfade ehemaliger *Kolchosen* und *Sowchosen*, die völlig unterschiedliche Kombinationen marktförmig und anders geregelter Produktions- und Tauschbeziehungen repräsentieren, sind dafür ein eindrucks-

voller Beleg. Wenn sich jenseits aller Vielfalt derzeit dennoch ein Vordringen des Marktprinzips abzeichnet, so liegt das keineswegs an dessen natürlicher Qualität, sondern daran, dass über die Privatisierung hinaus eine Fülle weiterer Mechanismen auf dessen Durchsetzung hinarbeiten. Der ländliche Raum in Russland bietet somit eines der wohl überzeugendsten Beispiele für die Thesen der *Marketization Studies* in der Tradition des französischen Wissenschafts- und Techniksoziologen Michel Callon. Diese Forschungsrichtung interessiert sich nicht für institutionelle Gefüge, die von einer Wissenschaft mit unabhängigem Beobachterstatus im Hinblick auf ihre ökonomische Effizienz untersucht werden, sondern stellt den Prozess der Übersetzung wissenschaftlicher Marktmodelle in konkrete Marktpraktiken ins Zentrum.

Ländliche Märkte und lokale Selbstverwaltung

Für diese Praxisperspektive auf die Entstehung von Märkten spielt die lokale Präsenz staatlicher Institutionen eine mindestens ebenso wichtige Rolle wie die nationale Ordnungspolitik. Im ländlichen Russland ist es insbesondere die jüngste Reform der kommunalen Selbstverwaltung durch das Gesetz Nr. 131 »Über die allgemeinen Prinzipien lokaler Selbstverwaltung in der Russischen Föderation« vom 6. Oktober 2003, deren Implikationen für die Marktintegration der ehemaligen Kollektivbetriebe bislang viel zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Das in einem Übergangszeitraum von 2006 bis 2009 zu implementierende Gesetz beinhaltet nämlich nicht nur Regelungen zur Neueinteilung lokaler Verwaltungseinheiten, zum kommunalen Budget sowie zu lokalen Partizipationsformen, sondern sieht auch eine Neudefinition des Zuständigkeitsbereichs der Kommunen vor, die von jetzt an verbindlich für die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter und Dienstleistungen verantwortlich sind. Der Transfer dieser Aufgaben ist insofern Teil des *Marketization*-Projekts als er neue Trenn- und Verbindungslinien einführt, um marktwirtschaftliche Bereiche klarer abzugrenzen. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass eine Übernahme sozialer Verantwortung durch die Großbetriebe ebenso wie deren Beziehung zu den privaten Hoflandwirtschaften marktfreie Räume konserviert und eine effiziente Ressourcenallokation verhindert. Erst die Konzentration der Unternehmen auf ihre »eigentliche« Funktion als Produzenten auf dem Agrarmarkt ebnet nach dieser Lesart dem Marktmechanismus den Weg und führt entweder zu höherer Wirtschaftlichkeit oder aber zum Konkurs unrentab-

ler Betriebe, was beides als Steigerung der Effizienz im Agrarsektor insgesamt gesehen wird.

Doch analog zur Vielfältigkeit von Produktions- und Tauschformen, die der Privatisierungsprozess hervorgebracht hat, wurden auch durch die Einführung einer lokalen Selbstverwaltung zwar gesellschaftliche Bereiche voneinander getrennt, aber gleichzeitig neue Arrangements zu deren Verbindung ins Leben gerufen. Dies betrifft insbesondere die privatbäuerlichen Betriebe sowie Haushalte, deren Nebenerwerbswirtschaften mittlerweile teilweise oder ganz marktorientiert sind. Denn während die ehemaligen *Kolchosen* ihre dominante Funktion für die Erhaltung der Infrastruktur im ländlichen Raum weiterhin überwiegend informell und auf der Grundlage langjährig gewachsener Vertrauensbeziehungen ausüben, ist die Haltung der Kommunen gegenüber den neuen Kleinunternehmern ambivalent – und spiegelt gleichzeitig ein grundlegendes Misstrauen gegenüber »dem Markt« wider. Pri-

vatbäuerlichen Betrieben wird in der Regel ein höheres Maß an Gewinnorientierung unterstellt und eine Wirtschaftsweise vorgeworfen, die sich aus dem lokalen sozialen Kontext gelöst hat. Neue Formen vertraglicher Vereinbarungen und stärker formalisierter Kooperationen – z. B. zur Instandhaltung von Straßen und Schulen oder beim Ausbau der Gasversorgung – zwischen Gemeindeverwaltungen und Privatbauern sind eine Antwort darauf. Als eine wirklich verlässliche Lösung werden sie jedoch kaum angesehen. Denn im Gegensatz zur sozialen Verantwortung der ehemaligen Kollektivbetriebe, die in der Wahrnehmung der lokalen Öffentlichkeit von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen losgelöst ist, führt die Marktorientierung der Kleinunternehmer zu der Erwartung, dass deren Unterstützung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, wenn soziales Engagement und rationales Marktkalkül nicht mehr einfach miteinander zu vereinbaren sind, keineswegs gesichert ist.

Über die Autoren

Peter Lindner ist Professor für Allgemeine Wirtschaftsgeographie am Institut für Humangeographie der Goethe-Universität Frankfurt.

Evelyn Moser ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Humangeographie der Goethe-Universität Frankfurt.

Lesetipps

- Callon, Michel. 1998. Introduction: The Embeddedness of Economic Markets in Economics. In: Callon, Michel (Hg.). *The Laws of the Markets* (=Sociological Review Monographs). Oxford/Malden. S. 1–57.
- Callon, Michel und Koray Caliskan. 2009. *Economization: New Directions in the Social Studies of Markets* (unveröffentlichtes Manuskript). <http://www.pols.boun.edu.tr/faculty.aspx?id=7#>
- Gelman, Vladimir. 2007. Von der lokalen Selbstverwaltung zur Machtvertikale. *Russlandanalysen* 135. <http://www.laender-analysen.de/russland/>
- Lindner, Peter. 2003. Kleinbäuerliche Landwirtschaft oder Kolchos-Archipel? Der ländliche Raum in Russland zehn Jahre nach der Privatisierung der Kollektivbetriebe. In: *Geographische Rundschau* 55 (2003, 12). S. 18–24.
- Lindner, Peter. 2008. *Der Kolchoz-Archipel im Privatisierungsprozess: Wege und Umwege der russischen Landwirtschaft in die globale Marktgesellschaft*. Bielefeld.
- Nikulin, Aleksandr. 2002. *Krupchosy sowremennoj Rossii: Warianty raswitija* [Die »Krupchosen« des heutigen Russland: Entwicklungsvarianten]. In: Schanin, Teodor, Aleksandr Nikulin und Viktor Danilow (Hrsg.): *Refleksivnoje Krestjanowedenie* [Reflexive Forschungen im ländlichen Raum]. Moskau. S. 407–419.
- Williamson, Oliver E. 1995. The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. In: The World Bank (Hg.). *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*. Washington. S. 171–197.