

Analyse

Agrargigant Kasachstan

Probleme und Perspektiven der landwirtschaftlichen Entwicklung

Von Vera Belya und Maryna Mykhaylenko, Halle/Saale

Zusammenfassung

Die Situation der Landwirtschaft in Kasachstan ist heute durch eine Reihe von Problemen gekennzeichnet, die zum Teil aus der Sowjetzeit ererbt, zum Teil aber auch aus der Transformation hervorgegangen sind, z. B. ein niedriger ländlicher Entwicklungsstand, geringe Produktivität u. a. durch mangelnde Finanzierung wegen ungenügender Kreditmöglichkeiten. Der Staat hat Schritte zur Reform des Agrarsektors eingeleitet, die aber bei weitem nicht ausreichen. Die Weiterentwicklung der Landwirtschaft ist eine Schlüsselaufgabe bei der Weiterentwicklung der Wirtschaft des Landes. Der vorliegende Beitrag fragt nach den Lösungsstrategien und Schlüsselaufgaben für die Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit insbesondere im Bereich der Getreide- und Fleischproduktion.

Kasachstan war traditionell stark agrarisch geprägt. Zu Beginn der sowjetischen Herrschaft bestimmte vor allem die pastorale Viehwirtschaft der Kasachen die Landnutzung in der Steppe. Die Kollektivierung, vor allem die Sesshaftmachung der mobilen Viehhälter, sorgte zu Anfang der 1930er Jahre für einen massiven Einbruch der Viehbestände. Zwischen 1928 und 1934 haben sie sich nahezu halbiert. Dies führte zu schweren Hungersnöten, denen Millionen von Menschen zum Opfer fielen. Gleichzeitig schrieb der 1931 verabschiedete Fünf-Jahres-Plan vor, dass die Kasachische SSR jährlich bis zu 1,6 Mio. t Getreide produzieren sollte. Dieser Trend setzte sich mit der sog. Neulandkampagne (russ. Celina) fort. 1954 versuchte die Führung der Kommunistischen Partei durch massive Ausweitung der Anbauflächen das drängende Problem der Getreideversorgung der Sowjetunion zu lösen. Die Neulanderschließung machte aus der Kasachischen SSR eines der größten Getreideanbaugebiete – insgesamt 25,5 Mio. ha Steppenboden wurden unter den Pflug genommen. Große ökologische Probleme (Erosion) waren die Folge. Die Erschließung der riesigen Flächen hat zudem zur Verringerung von Weidflächen geführt – mit entsprechenden Folgen für die Viehzucht und damit verbunden die Fleischproduktion. Dabei war die Kasachische SSR einer der wichtigsten Fleischproduzenten der UdSSR. Die nachhaltigen Veränderungen der ländlichen Strukturen in der Sowjetzeit zeigen Folgewirkungen bis in die heutige Zeit.

Agrarreformen der 1990er Jahre

Bis zur Unabhängigkeit war der landwirtschaftliche Sektor in der Kasachischen SSR wie überall in der UdSSR zu unterschiedlichen Anteilen durch genossenschaftlich organisierte Kolchose, staatliche Sowchosen und – in

flächenmäßig sehr geringem, aber für die Versorgung sehr wichtigem Maße – persönliche (private) Nebenerwerbswirtschaft geprägt. Die landwirtschaftlichen Reformen begannen im Jahr 1993 mit der Abschaffung der kollektiven Eigentumsform im kasachstanischen Recht. Die bisherigen Genossenschafts- und Staatsbetriebe wurden häufig in Aktiengesellschaften umstrukturiert, ohne dass sich an den Produktionsabläufen etwas änderte. Der Wegfall staatlicher Unterstützung führte jedoch zu einer Verringerung der landwirtschaftlich genutzten Fläche, einem starken Einbruch in der landwirtschaftlichen Produktion und oft auch zum Ausverkauf der Ressourcen der Betriebe durch ihre Direktoren.

Mit dem neuen Landgesetz von 1995 erhielt die ländliche Bevölkerung – neben den aktiven Mitarbeitern und Mitgliedern im landwirtschaftlichen Bereich auch Rentner und Mitarbeiter der sozialen Infrastruktur der Betriebe – auf dem Papier Besitzanteile der landwirtschaftlichen Unternehmen zum ständigen Gebrauch überschrieben. Das Land wurde aber nicht privatisiert, sondern langfristig verpachtet. Ihre Land- und Inventaranteile konnten die neuen Eigentümer, bzw. Pächter, für die Gründung einer Bauernwirtschaft oder als Gründungsbeitrag für eine Aktiengesellschaft, eine Gesellschaft oder eine Genossenschaft in Form einer landwirtschaftlichen Kooperative verwenden. Als dritte Möglichkeit bot sich die Weiterverpachtung der Betriebsteile an andere ehemalige Mitglieder an. Bis 2002 waren 18 % der Besitzanteile in meist großen kooperativen Betrieben angesiedelt, 29 % in Bauernwirtschaften. Weitere 18 % gingen wieder in Staatseigentum über, da sie von niemandem beansprucht wurden. 28 % wurden, meist von Rentnern und wenig Vermögenden, weiterverpachtet. Die letztgenannte Praxis wurde

im Jahr 2003 abgeschafft, die bestehenden Besitzanteile konnten entweder in Bauernwirtschaften oder in größeren Kooperativbetrieben aufgehen. Bereits seit 1993 waren ein leichtes Wachstum der Zahl von Kooperativbetrieben und eine deutliche Zunahme von Bauernwirtschaften bemerkbar.

Die Verbreitung von Kooperativbetrieben (mit durchschnittlich mehreren 1.000 ha Fläche) und meist wesentlich kleineren Bauernwirtschaften zeigt ein klares räumliches Muster. In den Weizenanbaugebieten im Norden Kasachstan sind vor allem große Kooperativbetriebe vertreten, in den Gebieten des arbeitsintensiven Bewässerungsfeldbaus im Süden dominieren Bauernwirtschaften. Daneben hat in allen Landesteilen die persönliche Nebenerwerbswirtschaft in Form von privaten Gärten und Kleingrundstücken und der kleinmaßstäblichen Viehhaltung nach wie vor einen beträchtlichen Anteil (mehr als 50 %) bei der Produktion landwirtschaftlicher Güter.

Aktuelle makroökonomische Bedeutung

Die Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei) hatte im Jahr 2008 einen Anteil von 5,2 % am BIP Kasachstans. Der Agrarsektor liegt damit heute in der Wertschöpfung hinter dem Dienstleistungssektor (60,7 %) und Industrie/Öl- und Gasförderung/Bergbau (31,6 %) weit zurück. Und das, obwohl laut den Zahlen der Agentur für Statistik Ende 2009 mehr als ein Viertel der erwerbstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt war.

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche Kasachstans beträgt 216,7 Mio. ha, davon waren 2009 lediglich 21,4 Mio. ha Ackerfläche. Im Süden des Landes, im Vorgebirgsstreifen und im Einzugsgebiet der Flüsse, lassen sich mit Hilfe künstlicher Bewässerung und aufgrund teilweise sehr fruchtbarer Böden (Löß, Schwarzerden) hohe Erträge von Baumwolle, Zuckerrüben, Tabak, Reis, Obst und Weintrauben erzielen. Der Ackerbau wird jedoch durch Getreideproduktion dominiert. Vor allem in Nordkasachstan werden auf über 17 Mio. ha Sommerweizen und Gerste angebaut. Die klimatischen Bedingungen machen aber besonders die nördlichen Steppengebiete zu einer Zone risikoreichen Anbaus. Die Niederschläge (vor allem in Form von Schnee in den Wintermonaten) schwanken zwischen jährlich 250 und 400 mm. Entsprechend können auch die Erträge von Jahr zu Jahr sehr stark schwanken.

Nach Russland und der Ukraine nimmt Kasachstan mit seiner Getreideproduktion den dritten Platz unter den GUS-Ländern ein und zählt zu den weltweit größten Exporteuren von Getreide und Mehl. Im Jahr 2009 hat Kasachstan nach Angaben des Landwirtschaftsminis-

nisteriums eine Rekordgetreideernte von rund 21 Mio. t eingefahren. Dies entspricht einer Steigerung von 35 % gegenüber dem Vorjahr (15,6 Mio. t in 2008). Der durchschnittliche Ertrag von Getreidekulturen pro ha betrug im Jahr 2009 jedoch nur ca. 14 dt, damit liegt Kasachstan nach wie vor weit hinter den wichtigsten Getreideproduzenten der Welt. Neben der Getreideproduktion hat auch der Anbau von Ölkulturen (vor allem Soja) in den vergangenen Jahren erhebliche Zuwachsrate zu verzeichnen.

Weideflächen von 189 Mio. ha. deuten bereits auf eine großen Bedeutung der Viehzucht hin. In Kasachstan werden vor allem Schafe, Ziegen, Pferde, Rinder und Kamele, aber auch – meist in privater Nebenerwerbswirtschaft – Schweine gezüchtet. Hinzu kommt eine zunehmende Bedeutung der Geflügelhaltung. In der Fleischproduktion nimmt Kasachstan die dritte Stelle unter den GUS-Staaten nach Russland und der Ukraine ein. Die Viehzucht ist im ganzen Land verbreitet, entsprechend finden sich Fleisch verarbeitende Kombinate auch in allen Landesteilen. In Kasachstan ist der Fleischkonsum hoch und seit einigen Jahren wieder steigend. Kasachstan importierte im Jahr 2008 – trotz einer eigenen Fleischproduktion von insgesamt 874.000 t – weitere 198.000 t, um der gestiegenen Nachfrage nachzukommen. Neben einer Steigerung der Fleischproduktion ist auch die Verbesserung der Produktionsqualität und -prozesse, und die Modernisierung der Produktverarbeitungstechnologien zu verzeichnen.

Strukturelle Probleme

Meldungen über Rekordernten und steigenden Export täuschen über die erheblichen Probleme im Agrarsektor des Landes hinweg. Nach wie vor steckt die Landwirtschaft Kasachstans in einer tiefen Krise. Dies betrifft sowohl die ökonomische, wie auch die soziale und ökologische Dimension der landwirtschaftlichen Entwicklung.

Den Hauptgrund für die desolate wirtschaftliche Lage des Agrarsektors bildet die schlechte Finanzausstattung. Landwirtschaftliches Gerät ist überaltert, zudem besteht ein Mangel an Ersatzteilen. Die finanzielle Lage der Betriebe erlaubt nicht einmal dringend erforderliche Ersatzinvestitionen. Die Landwirtschaft ist immer noch von starker Disparität der Preise für landwirtschaftliche Produkte und Input-Faktoren geprägt und kann als defizitär bezeichnet werden. Folglich sind Ersatzinvestitionen in sehr hohem Umfang erforderlich. Zurzeit stehen viele landwirtschaftliche Betriebe Kasachstans vor dem ernsten Problem, Mittel für langfristige Investitionen für die Erweiterung der Produktion, den Erwerb moderner Ausrüstung und die Einführung neuer Technologien suchen zu müssen.

Fehlendes Umlaufkapital, veraltete Landtechnik und nicht mehr aktuelle Technologien hatten besonders in den 1990er Jahren einen Rückgang der Produktivität in der Landwirtschaft zur Folge. Durch die geringe Effizienz des landwirtschaftlichen Sektors wurde die Versorgungssicherheit im Land gefährdet. Im Jahr 2000 war die Produktion tierischer Produkte gegenüber 1990 regelrecht eingebrochen: die Fleischproduktion lag bei nur noch 39,9 %, die Milchproduktion bei 66 % und die Eierproduktion bei 40 % des Standes von 1990. Folge war eine hohe Importabhängigkeit. Der Bedarf an pflanzlichen Ölen musste zu 58 %, der an Zucker zu 49 %, an Wurst und Fleischerzeugnissen zu 46 % und an Süßwaren zu 55 % durch importierte Produkte abgedeckt werden. Lediglich die Versorgung mit Obst und Gemüse war fast vollständig gesichert.

Trotz steigender Produktionsziffern bleibt die Importabhängigkeit bei verschiedenen landwirtschaftlichen Gütern bis heute erhalten. Dazu kommt, dass Kasachstan zum großen Teil Rohprodukte (Weizen, Roggen, Gerste, Mehl und Reis) exportiert und Produkte einer höheren Verarbeitungsstufe – Fleisch- und Obstkonsernen, Milchprodukte, Wursterzeugnisse, Süßwaren, Kindernahrung etc. importiert. Andere wichtige Probleme sind eine heute immer noch zu geringe Einbindung Kasachstans in den internationalen Handel, das Fehlen einer starken Exportstrategie und wichtiger Exportinstitutionen, die schwache Entwicklung von Informations- und Marketingsystemen und -services.

Mit der ökonomischen Dimension der landwirtschaftlichen Entwicklung ist die soziale Entwicklung im ländlichen Raum verknüpft. Trotz des allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums steigen die Unterschiede im Einkommens- und Wohlstandsniveau zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung eher, als dass sie abnehmen. Die Einkommen, die in der Landwirtschaft erwirtschaftet werden, gewährleisten nicht einmal einen minimalen Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung. Im Agrarsektor werden trotz der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren nur geringe, mit hohem Risiko behaftete Gewinne erzielt. Wegen des schlechten technologischen Entwicklungsstandes bei Produktion und Verarbeitung der Agrarprodukte sind die einheimischen Produzenten weder auf dem Welt- noch dem kasachstanischen Binnenmarkt konkurrenzfähig. Dies hemmt zusätzlich die Entwicklung auf dem Land und wirkt sich negativ auf die sozial-politische Atmosphäre in der Gesellschaft aus.

Das Problem wird durch die Siedlungsstruktur verstärkt, die ein Ergebnis der technokratischen Politik in der sowjetischen Periode ist, aber den heutigen Anforde-

rungen an eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft nicht entspricht. Das trifft besonders für Siedlungen zu, die von städtischen Zentren weit entfernt liegen. Investitionen in die Entwicklung der sozialen Infrastruktur solcher Dörfer bleiben auch deshalb ineffektiv, weil Land-Stadt-gerichtete Migrationsprozesse unkontrollierbare Ausmaße erreicht haben.

Die ökologischen Probleme der Landwirtschaft können hier nur angerissen werden. Ungeeignete Anbaumethoden hatten schon bei der Neulanderschließung in den 50er Jahren zur Zerstörung der Humuschicht auf riesigen Flächen geführt. In den letzten 15 Jahren soll die Fruchtbarkeit der Böden noch einmal um mehr als Drittels gesunken sein. Mehr als 200.000 ha landwirtschaftlicher Flächen sind bereits unfruchtbar geworden.

Lösungsansätze und Perspektiven

Die häufig technokratischen Methoden, mit denen lokale Behörden in der Vergangenheit versucht haben, die Probleme des ländlichen Raums zu lösen, sind erfolglos geblieben. Ein Großteil der staatlichen Ressourcen wurde ineffektiv für kurzfristige Lösungen verwendet, ohne die Grundprobleme anzugehen. So besteht nach wie vor die Notwendigkeit, Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung und Anreize für eine sinnvolle Besiedlung der ländlichen Gebiete zu implementieren. So wäre es möglich, Ressourcen in perspektivisch aussichtsreichen Gebieten zu konzentrieren und der Landbevölkerung Beschäftigung und ein akzeptables Einkommensniveau zu sichern.

Angesichts fehlender eigener Mittel und gleichzeitig fehlendem Zugang zu Darlehen besteht vor allem die Notwendigkeit, unkonventionelle Finanzierungsinstrumente zur Verbesserung der wirtschaftlichen Voraussetzungen zu finden. Dabei müssen die jahreszeitlich unterschiedliche Produktivität, der langsame Kapitalverkehr und das erhöhte Produktionsrisiko in der Landwirtschaft berücksichtigt werden.

Aus diesem Grund nimmt die Bedeutung des Leasings (Vermietung von Agrartechnik) im Agrarsektor Kasachstans zu, denn es vereint Elemente der Außenhandels-, Kredit- und Investitionstransaktionen. Doch steht das heutige Wachstumsniveau des Leasings in keinem Verhältnis zu seinem Potential. Die Gründe liegen im beschränkten Zugriff auf Finanzmittel sowie diversen gesetzlichen Hindernissen bei der Finanzierung des Leasings für kleinere und mittlere Unternehmen.

Um das Problem der ungenügenden Selbstversorgung mit landwirtschaftlichen Produkten zu lösen, wurden mehrere staatliche Entwicklungsprogramme zur Agrar- und Lebensmittelproduktion ins Leben geru-

fen. Das erste mit 250 Mrd. Tenge (ungefähr 1,7 Mrd. US-Dollar) ausgestattete Programm für die Jahre 2000–2002 hatte eine Stabilisierung des Ackerbaus und der Tierhaltung sowie die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (und Steigerung des Absatzvolumens) und die Modernisierung der verarbeitenden Industrie zum Ziel. Mit dem zweiten Entwicklungsprogramm für die Jahre 2003–2005 sollte eine effiziente und wettbewerbsfähige Agrarproduktion geschaffen sowie der Absatz und die Qualität landwirtschaftlicher Produkte und deren Verarbeitungserzeugnisse auf den Binnen- und internationalen Märkten erhöht werden. Instrumente dafür bildeten vor allem die Einführung einer marktwirtschaftlich orientierten Gesetzgebung, einer besseren Preisregulierung sowie die Erhöhung der staatlichen Unterstützung (285 Mrd. Tenge, d. h. über 2 Mrd. US-Dollar). Das dritte staatliche Programm in den Jahren 2004–2010 war der sozialen Entwicklung auf dem Land gewidmet, z. B. dem an die Bedürfnisse der Bevölkerung angepassten Wohnungsbau. Bereits in den Jahren 2004–2006 wurden 177,1 Mrd. Tenge (1,4 Mrd. US-Dollar) für dieses Programm zur Verfügung gestellt. Dank dieser Maßnahmen hat sich der Investitionszufluss in die Landwirtschaft von 17,3 Mrd. Tenge im Jahr 2002 auf 55,9 Mrd. Tenge 2007 verdreifacht.

Die sozioökonomische Lage im landwirtschaftlichen Sektor ist aber nach wie vor kompliziert. In Zukunft sollen folgende strategische Prioritäten der Entwicklung der agroindustriellen Produktion gesetzt werden: Sicherung der Lebensmittelsicherheit durch rationale Nutzung der Ressourcen wie des wissenschaftlichen Potentials; Steigerung der konkurrenzfähigen Produktion; Reduzie-

itung der Importe sowie Entwicklung von verarbeitender Industrie und Infrastruktur.

Kasachstan hat die potentiellen Möglichkeiten zur Steigerung seiner Getreideproduktion bis jetzt noch nicht ausgeschöpft. Experten schätzen das Potenzial der Getreideproduktion auf 22–28 Mio. t pro Jahr ein. Nach Berechnungen eines argentinischen Agrarinstituts könnten bei Einsatz moderner Agrartechnologien die Weizenerträge in den nächsten zehn Jahren von aktuell 12 Mio. t auf 22,7 Mio. t pro Jahr steigen. Hier liegt eine der wichtigsten ökonomischen Zukunftsaufgaben. Ihre Realisierung hängt von der Nutzung wissenschaftlich-methodischer Konzepte ab, die bis jetzt praktisch fehlen. Bei Nutzung seiner Reserven zur Produktivitätserhöhung in der Viehwirtschaft kann Kasachstan in Zukunft auch einer der größten Fleischexporteure werden. Denn nach Angaben von Experten übertreffen die Potenziale der Ausfuhr von Fleisch sogar die des Getreideexports. Deshalb ist eine weitere wichtige Aufgabe für die Zukunft weniger die Erhöhung des Viehbestandes, als viel mehr die Entwicklung der Futterbasis und des Systems der Futterversorgung sowie die Verbesserung des genetischen Potenzials der Herden.

Eine wichtige Aufgabe der Agrarpolitik ist und bleibt die Steigerung der Arbeitsproduktivität und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Agrarproduktion auf dem Weltmarkt. Die Integration Kasachstans in das Weltwirtschaftssystem ist eine komplexe Aufgabe, die mehrere Bereiche beinhaltet und die Berücksichtigung beiderseitiger Interessen und Interdependenzen unterschiedlicher Regionen erfordert.

Über die Autorinnen:

Vera Belya ist Doktorandin am Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) in Halle (Saale). Sie hat Betriebswirtschaftslehre an der Kasachischen Agraruniversität in Astana, Kasachstan, studiert und den Masterstudiengang Agrarmanagement an der FH Weihenstephan in Deutschland absolviert.

Maryna Mykhaylenko ist ebenfalls Doktorandin am IAMO in Halle. Sie hat Unternehmensmanagement und Internationales Management an der Nationalen Agraruniversität in Sumy, Ukraine studiert und anschließend den Masterstudiengang Agrarmanagement an der FH Weihenstephan in Deutschland abgeschlossen sowie einen halbjährigen Forschungsaufenthalt an der University of Missouri-Columbia, USA verbracht.

Lesetipps:

- Sebastien Peyrouse, Kazakhstan's cereal power and its regional impact, 07/15/2009, = <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5147>
- Joshua Foust, Glutting Kazakhstan's Wheat Industry, 1/26/2010, = <http://www.registan.net/index.php/2010/01/26/glutting-kazakhstans-wheat-industry/>
- J. Wandel, The cluster-based development strategy in Kazakhstan's agro-food sector: a critical assessment from an "Austrian" perspective, IAMO Discussion Paper No. 128, 2010 http://www.iamo.de/dok/_2282.pdf
- Nora Dudwick, Karin Fock, David Sedick, Land Reform and Farm Restructuring in Transition Countries. The Experience of Bulgaria, Moldova, Azerbaijan, and Kazakhstan, 2007, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/06/11/000090341_20070611133815/Rendered/PDF/399770ECA0Land101Official0UseOnly1.pdf