

Kollektivwirtschaften im Anpassungsprozeß: Der Agrarsektor

Gerhard Lehmbruch und Jörg Mayer

Der Agrarsektor ist für die Fragestellung dieses Bandes von besonderem Interesse, weil hier der Transfer der sektorspezifischen Institutionen Westdeutschlands auf Hindernisse stieß, welche die Akteure aus der alten Bundesrepublik offensichtlich nicht antizipiert hatten.¹ Vielmehr beobachten wir – trotz erheblicher Kontinuitätsbrüche – in breitem Umfang eigentümliche endogene Anpassungsprozesse: Ein großer Teil der ostdeutschen Bauern hält nämlich unter dem Selektionsdruck von Marktprozessen auch in einem veränderten institutionellen Rahmen an den in der DDR entstandenen kollektivwirtschaftlichen und großbetrieblichen Organisationsformen der Landwirtschaft in modifizierter Form fest. Die Nachfolgebetriebe der ehemaligen Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) haben sich bisher wider Erwarten bemerkenswert stark behauptet, und ihr Anteil liegt immer noch bei fast zwei Dritteln der landwirtschaftlichen Nutzfläche Ostdeutschlands. Verglichen mit den Entwicklungen im Gesundheitssystem oder im Wissenschaftssystem, aber auch in der Industrie oder im Bankensystem, in denen die westdeutschen Muster sektoraler Governance weitgehend erfolgreich transferiert wurden, haben wir es hier offenbar mit einem von der Regel abweichenden Fall zu tun, an dem sich die Bedingungen von sektoralem Institutionentransfer schärfer herausarbeiten lassen.²

1 Dieser Beitrag beruht auf Ergebnissen eines von der DFG geförderten Projektes im Rahmen des Schwerpunktprogramms »Integration der neuen Bundesländer«, das von den Autoren arbeitsteilig bearbeitet wird. Jörg Mayer untersucht in diesem Zusammenhang die Strukturpolitik im ländlichen Raum. Wichtige Hinweise verdanken wir Prof. Konrad Hagedorn (Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät der Humboldt-Universität Berlin) und Prof. Hans Lindenau (ehem. Akademie für Landwirtschaft der DDR).

2 Als klassisches Beispiel für die Heuristik »abweichender Fälle« vgl. immer noch Lipset/Trow/Coleman (1956).

Die Persistenz kollektivwirtschaftlicher Betriebsformen in den neuen Bundesländern hat in der Öffentlichkeit zunächst nur geringe Aufmerksamkeit erfahren. Sie ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil sie zum Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs, das jahrzehntelang die Landwirtschaftspolitik der alten Bundesrepublik bestimmt hatte, in markantem Gegensatz steht. Das Nachrichtenmagazin »Der Spiegel« entdeckte dieses Phänomen mit fünfjähriger Verspätung und suchte es dann aus dem Einfluß von »Seilschaften« ehemaliger kommunistischer Agrarfunktionäre zu erklären, die es verstanden hätten, bei der Umwandlung der ehemaligen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) bestimmenden Einfluß zu behaupten.³ Ein Nestor der westdeutschen Agrarwissenschaft sprach im selben Sinne vom Weg in ein »neues Feudalsystem der einst roten Funktionäre« und warf dem Bundeslandwirtschaftsminister sowie dem *Deutschen Bauernverband* (DBV) vor, diese Entwicklung – die er für »die Zerstörung der Arbeitsplätze und die Erosion der ländlichen Räume« verantwortlich macht – zu bagatellisieren. Da in der landwirtschaftlichen Produktion »im Wechselspiel von Wachstum und Witterung tägliche Entscheidungen über die für die Lebensvorgänge optimalen Arbeitstermine erforderlich [sind], bei denen der selbständige Bauer im übersehbaren Betrieb allemal überlegen ist«, hätte »mit der Auflösung der LPG ein Beispiel für die Neugestaltung ländlicher Räume durch eine zeitgemäße, neue Agrarkultur geschaffen werden können«.⁴

Nun lebt die großbetriebliche Wirtschaftsweise bezeichnenderweise aber auch in anderen postsozialistischen Ländern in erheblichem Umfang fort. Es hat zwar einige Fälle gegeben, in denen die Kollektivierung der Landwirtschaft mit Erfolg rückgängig gemacht wurde, so insbesondere in China. Anders verhält es sich in Nachfolgestaaten der Sowjetunion wie Rußland und der Ukraine, in denen in der Tat alte agrarpolitische Netzwerke ihre Einflußdomäne vielfach erfolgreich behaupten konnten. Aber auch in Reformstaaten wie zum Beispiel Ungarn haben die Nachfolger der Kollektivwirtschaften mit der großbetrieblichen Landwirtschaft eine dominierende Bedeutung be-

3 Vgl. die Titelgeschichte »Bauernland in Bonzenhand: Die neuen alten Herren im Osten« (Der Spiegel 24 vom 12.6.1995: 132–143). Ähnliche Behauptungen hat zum Beispiel der Leiter der Zentralen Ermittlungsstelle Regierungs- und Vereinigungskriminalität beim Polizeipräsidenten Berlin, Kittlaus, der CDU/CSU-Arbeitsgruppe in der Enquêtekommission »Überwindung der Folgen der SED-Diktatur« vorgetragen (»SED-Seilschaften noch in fast allen Lebensbereichen aktiv«, FAZ vom 28.2.1996).

4 Hermann Priebe, »Agrarpolitik/Versäumte Gelegenheiten bei der Neugestaltung der östlichen Bundesländer: Bonn läßt die Bauern im Osten allein« (Handelsblatt vom 20.9.1995).

halten (Oberschall/Hanto 1996).⁵ Dies sollte Anlaß zu der Frage sein, ob sich die eigentümlichen Kontinuitätselemente in der Transformation des Agrarsektors ausreichend plausibel mit dem Einfluß von Netzwerken alter Eliten erklären lassen. Verwundern müßte insbesondere, daß sowohl der Bundesminister für Landwirtschaft (BMELF) als auch der Deutsche Bauernverband (DBV) diese Entwicklung offensichtlich billigend in Kauf genommen haben. Angesichts des Umstands, daß im Falle der Industrie die westdeutsche Politik spätestens seit der Ernennung von Detlef Rohwedder zum Chef der Treuhandanstalt darauf gerichtet war, eine (mit dem in Rußland gängigen Terminus) »Nomenklatura-Privatisierung« zu verhindern, ruft der Umstand, daß es nicht zu einer Wiederherstellung der bäuerlichen Landwirtschaft gekommen ist, nach fundierteren Erklärungen. In der Tat hat Frederic Pryor (1991) in einer vergleichenden Diskussion der Transformationsprobleme der kollektivierten Landwirtschaft schon frühzeitig prognostiziert, daß sich das System der kollektivierten Landwirtschaft nur noch schwer in kommerziell lebensfähige bäuerliche Familienbetriebe zurückführen lassen werde, sofern es schon seit mehreren Jahrzehnten existiere und das Niveau der auf den Kollektivfarmen verwendeten Agrartechnologie relativ hoch sei. »Large-scale mechanized farming is far from a closed episode in the economic history of the world; and in Marxist regimes it may prove to be one of Stalin's few lasting legacies, at least within the foreseeable future« (Pryor 1991: 24). Es stellt sich gleichwohl die Frage, warum diese Prognose sich auch im Fall der deutschen Vereinigung mit ihrer starken Dominanz des Transfers westdeutscher Institutionen zu bestätigen scheint.

1 Der Agrarsektor in der DDR

1.1 Von der Bodenreform zur industrieförmigen Konzentration

Der erste tiefe Eingriff in die Governance des Agrarsektors war die Bodenreform des Jahres 1946. Die radikale Enteignung des Großgrundbesitzes und der großbäuerlichen Güter ab 100 ha veränderte tiefgreifend die landwirtschaftlichen Besitzverhältnisse in den nördlichen Ländern der damaligen

5 Zu Ungarn vgl. auch: »Noch nicht ganz über dem Berg«, Handelsblatt vom 16.4.1996.

sowjetischen Besatzungszone (SBZ).⁶ Die enteigneten Flächen (insgesamt 3,298 Mio. ha, davon 1,042 Mio. ha Wald) wurden in einen staatlichen »Bodenfonds« eingebracht,⁷ und davon wurden dann zwei Drittel (2,190 Mio. ha) an Privatbetriebe verteilt. Vorwiegend handelte es sich hier um »Neubauern«, nämlich frühere Landarbeiter und ostdeutsche Flüchtlinge, denen landwirtschaftliche Flächen von in der Regel fünf Hektar zugeteilt wurden.⁸ Der eigentumsrechtliche Status der Neubauern war allerdings prekärer als jener der Altbauern: Wer von ihnen seinen Besitz verließ, dessen Land fiel an den Bodenfonds zurück. Das verbleibende Drittel der enteigneten Flächen wurde in »Volkseigentum« überführt. Dabei handelte es sich neben Forstflächen insbesondere um in der volkswirtschaftlichen Arbeitsteilung unentbehrliche Spezialbetriebe (z.B. für Saatzucht, Viehzucht, Lehr- und Versuchsgüter, Gartenbaubetriebe), die als »Volkseigene Güter« (VEG) weitergeführt wurden. Ein erheblicher Teil volkseigener Flächen wurde aber auch von den LPG bewirtschaftet.

Die Aufteilung von zwei Dritteln der enteigneten Güter und die Zuteilung von landwirtschaftlichen Flächen an »Neubauern« veränderte die Betriebsgrößenstruktur aber nur vorübergehend, weil die 1952 allmählich einsetzende Kollektivierung zuerst diese Neubauern erfaßte. Ende der fünfziger Jahre beschleunigte sich dieser zweite radikale Eingriff in die traditionelle Governance des Agrarsektors und führte dazu, daß – vor allem in der Endphase teilweise unter erheblichem politischen Druck – bis 1960 die traditionellen klein- und mittelbäuerlichen Familienbetriebe ihre Selbständigkeit aufgaben. Seither dominierte in der Landwirtschaft der DDR die Betriebsform der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft.⁹ Dabei verloren die in den

6 In Mecklenburg erfaßte die Bodenreform 48 Prozent, in Brandenburg 30 Prozent und in Sachsen-Anhalt 27 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche. In Sachsen und Thüringen war der Großgrundbesitz in der Vergangenheit weit weniger verbreitet (13 beziehungsweise 10 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche). In markantem Gegensatz zum historischen Vorbild, der russischen Revolution, wurde übrigens in der SBZ der landwirtschaftliche Grundbesitz der Kirchen nicht angetastet.

7 Der Begriff »Bodenfonds« wird im folgenden ausschließlich in diesem ursprünglichen, engeren Sinne verwendet. Im späteren DDR-Sprachgebrauch wurde unter »Bodenfonds« die »Gesamtheit der für land- und forstwirtschaftliche Produktion zur Verfügung stehenden Bodenflächen« verstanden (Ehlert et al. 1969: 166); von dieser weiteren Terminologie wird hier abgesehen.

8 In gewissem Umfang wurden auch kleinbäuerliche Betriebe aufgestockt.

9 1988 wurden in der Pflanzenproduktion etwa 85 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche und knapp 80 Prozent des Viehbestands von LPG bewirtschaftet (Bartling 1991: 223). Die zweitwichtigste Betriebsform waren Volkseigene Güter. Von marginaler Bedeutung waren kircheneigene und private Landwirtschaftsbetriebe

fünfziger Jahren verbreiteten Übergangstypen I und II, bei denen lediglich die Ackerflächen gemeinschaftlich bewirtschaftet wurden, zunächst an Bedeutung zugunsten der LPG vom Typus III, bei der die gesamte Produktion kollektiviert war (mit Ausnahme der persönlichen Hauswirtschaft, für die dem einzelnen Haushalt 0,5 ha zur Verfügung standen). Formalrechtlich war der Beitritt zu den LPG freiwillig, und die beigetretenen Einzelbauern behielten auch das Eigentum an den eingebrachten Grundstücksflächen. Dementsprechend waren zwar diese Eigentumstitel weiterhin in den Grundbüchern eingetragen, aber die Verfügungsgewalt und das individuelle Nutzungsrecht ging an die LPG über.¹⁰ Von den Mitgliedern eingebrachte Baulichkeiten, Vieh und Maschinen wurden sozialistisches Eigentum. Die eingebrachten Bodenanteile wurden zunächst auch bei der Verteilung der Einkünfte (mit 20 Prozent bis – in der LPG vom Typ I – maximal 40 Prozent, gegenüber 60 bis 80 Prozent Verteilung nach Arbeitseinheiten) berücksichtigt.¹¹ Diese residualen Eigentumsrechte einschließlich der Bezahlung nach Bodenanteilen verloren allerdings in der Folgezeit stark an Bedeutung.¹² Andererseits blieb die Rechtsform des genossenschaftlichen Eigentums eine vom »Volkseigentum« (oder »staatlich sozialistisches Eigentum«) unterschiedene Form des sozialistischen Eigentums.¹³

Über lange Zeit hinweg war die räumliche Basis der LPG jeweils das einzelne Dorf gewesen. Die Governance-Strukturen des ländlichen Raums hatten sich zwar (soweit nicht in der Vergangenheit die Gutswirtschaft vorherrschte) vom bäuerlichen Familienbetrieb hin zur Großflächenwirtschaft verändert, doch damit war nur der Einzelhof durch eine in vielem dem früheren Gutsbetrieb vergleichbare landwirtschaftliche Betriebsform ersetzt. Seit 1968, verstärkt seit 1972, kam aber ein dritter tiefgreifender Strukturwandel

10 Darin unterschieden sich die LPG von ihrem sowjetischen Vorbild: bei den Kolchosen war der Staat auch Eigentümer des Bodens. Außerdem gehörte etwa die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der Sowjetunion zu Staatsgütern (Sowchosen); in der DDR lag der Anteil der (korrespondierenden) Volkseigenen Güter nur bei etwa 7 Prozent der Nutzfläche.

11 In die Berechnung der Arbeitseinheiten gingen effektive Leistung, ein Bewertungsfaktor (nach Schwierigkeitsgrad und Verantwortlichkeit der Arbeit) und die Tagesarbeitsnorm ein. In den achtziger Jahren drang auch in der Landwirtschaft zunehmend das System des Leistungslohns nach dem Vorbild der staatlichen Industrie vor.

12 Die residuale Bedeutung der privaten Eigentumstitel zeigte sich aber, wenn zum Beispiel Landwirtschaftsflächen in industrielle Nutzung überführt wurden, denn dann wurde die Entschädigung nicht an die Genossenschaft, sondern an ihre Mitglieder ausgezahlt.

13 Entsprechendes galt für die Produktionsgenossenschaften des Handwerks (PGH), die aus dem weitgehend erzwungenen Zusammenschluß der früher selbständigen Handwerksbetriebe entstanden.

der landwirtschaftlichen Governance in Gang: Jetzt wurden zunächst Kooperations- und dann Konzentrationsprozesse ausgelöst, bei denen dörfliche LPG zu wesentlich größeren Einheiten fusioniert und zugleich auf Pflanzenproduktion oder Viehzucht spezialisiert wurden. Damit sollte eine industrie-förmige landwirtschaftliche Massenproduktion die Vorherrschaft erhalten, die sich durch Arbeitsteilung (und damit Spezialisierung) und große Betriebe (zur Sicherung von Economies of scale) auszeichnete. Ideologischer Hintergrund der Annäherung an die industrielle Produktion war das Ziel der Aufhebung des Gegensatzes zwischen Stadt und Land (Groschoff et al. 1984: 32; Bartling 1991: 223).

Die Durchschnittsgröße der LPG stieg von 280 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche im Jahre 1960 über 599 ha in 1970 auf 1.354 ha in 1982 an; die LPG Pflanzenproduktion wichen davon wesentlich nach oben ab, mit einer Durchschnittsgröße von 4.722 ha im Jahre 1982 (Statistisches Jahrbuch der DDR 1983: 179). Einzelne Großbetriebe erreichten sogar Flächen von 10.000 ha und mehr. 1989 gab es in der DDR nur noch 1.515 Betriebe der Pflanzenproduktion mit durchschnittlich 4.575 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und 269 ständig Beschäftigten sowie 3.198 Betriebe der Tierproduktion mit durchschnittlich 1.664 ha und 128 ständig Beschäftigten.¹⁴

1.2 Die Governance des industrieförmig konzentrierten Agrarsektors

Mit dieser Entwicklung zur arbeitsteilig industrialisierten Landwirtschaft ging eine ausgeprägte Spezialisierung der landwirtschaftlichen Berufe (z.B. Melker, Pflanzenzüchter, Mechaniker, Traktoristen) einher. Die große Mehrzahl der Beschäftigten hatte eine Fachausbildung. Allein 12 Prozent der Beschäftigten arbeiteten im Verwaltungs- und Leitungsbereich. Zu der fachlichen Differenzierung der landwirtschaftlichen Beschäftigung im engeren Sinne kam der Umstand hinzu, daß auch wichtige örtliche Service-Funktionen zunehmend in die LPG integriert wurden. Da sich die LPG nach der Konzentration häufig über vier und mehr Dörfer erstreckten, übernahmen sie für diese Dörfer soziale, kulturelle und infrastrukturelle Aufgaben. Dazu gehörten die Technik, das heißt Werkstatt und Reparatur (insbesondere von

¹⁴ Zu diesem Zeitpunkt beschäftigten westdeutsche Betriebe durchschnittlich zwei Personen (Weber 1990: 129).

Landmaschinen), Baubrigaden (auch für den Bau von Wohnhäusern), Lagerung, ferner Tankstellen, Tischlerei- und Nähereihandwerk, kulturelle Einrichtungen und Sportstätten sowie der Sozialbereich mit Betriebsküchen und Kindergärten.¹⁵ Die arbeitsteiligen Marktbeziehungen des ländlichen Raums wurden somit zu einem nicht geringen Teil in die Betriebshierarchie integriert. Andererseits wurden bestimmte landwirtschaftliche Arbeitsgänge, die der traditionelle Familienbetrieb in eigener Regie ausgeführt hatte, in Zwischenbetriebliche Einrichtungen (ZBE) ausgegliedert, so insbesondere Düngung und Pflanzenschutz in die mit spezialisierten Flugzeugen ausgestatteten Agrochemischen Zentren. Die Governance-Strukturen im sozialistischen Agrarsektor waren somit zunächst durch die Kollektivierung, dann aber in der letzten Entwicklungsphase auch durch die industrieförmige Weiterentwicklung der vertikal integrierten Kollektivwirtschaften bestimmt.

Das Moment der vertikalen Integration war aber nicht nur für die Produktion charakteristisch. Der Betrieb war im Gesellschaftssystem der DDR der zentrale und multifunktionale Ort der Lebensorganisation. Wie die Industriekombinate, so hatten daher auch die LPG und Volkseigenen Güter (VEG) zugleich sozialpolitische Verantwortung für die Reproduktion der Arbeitskraft, etwa als Träger von Sozialeinrichtungen wie Kinderkrippen. Neben umfangreichen Fürsorgefunktionen für ihre Mitarbeiter oder Genossenschaftsmitglieder, aber auch für die Kommunen, hatten LPG und VEG zudem ebenso wie die Kombinate und Volkseigenen Betriebe (VEB) infrastrukturelle Aufgaben zu übernehmen. So erstellten Industriekombinate weite Bereiche der lokalen und regionalen Infrastruktur (Baumheier 1993: 346) und wendeten dafür etwa ein Fünftel ihrer Investitionen auf (Warth 1988). LPG und VEG hatten nun ähnlich wie Kombinate und VEB neben ihrer Primärproduzentenrolle lokale und regionale Funktionen. Vor Ort befand sich eine Kombination aus öffentlichen und betrieblichen Infrastrukturanlagen. So deckten Ende der achtziger Jahre Landwirtschaft und Ernährungsindustrie 75 Prozent ihres Wasserbedarfs und 35 Prozent ihres Stromverbrauchs durch eigene Anlagen, und 58 Prozent des landwirtschaftlichen Transports erfolgte auf eigenen Wegen (Warth 1988). Allerdings blieb die Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur in den ländlichen Räumen weitaus schlechter als in industriell geprägten Regionen.

15 Für den Bereich der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften haben statistische Bereinigungsrechnungen ergeben, daß im Grunde jeder zweite Beschäftigte einer LPG nicht im engeren Sinne Landwirtschaft betrieb, sondern Dienstleistungstätigkeiten verschiedener Art erbrachte (Baumheier 1992: 346 f.).

Auf der lokalen Ebene waren die Betriebe wichtigere Akteure als die Kommunalpolitiker selbst (Häußermann 1995: 8). 1988 führten allein die LPG für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen mehr als 2,2 Mrd. Mark über Kommunalverträge ab (Hoß 1991: 216). Diese infrastrukturellen Investitionen hatten häufig für die Betriebe keinen direkten produktiven Nutzen, sondern erfüllten regional- und infrastrukturpolitische Ziele. Meist wurden die zusätzlichen Investitionsmittel beziehungsweise die Bereitstellung der Arbeitskräfte nicht bilanziert (Häußermann 1995: 8). Für betriebsbezogene Investitionen mußten Kredite aufgenommen werden, die zu einem erheblichen Teil heute das Altschuldenproblem erzeugen.¹⁶

Die Kooperationsräte, die aus Vertretern der beteiligten Betriebe und kooperativen Einrichtungen wie Agrochemischen Zentren (ACZ) bestanden und die Beziehungen zwischen Tier- und Pflanzenproduktion regelten, um die strenge Trennung zu mildern (BMIB 1985: 742), konnten Überschüsse der Betriebe verteilen und Bauten wie bestimmte Ställe, Kindergärten, Gaststätten, Silos und Straßen (z.B. Ortsverbindungsstraßen) initiieren. Auch VEB und Kombinate konnten zu Infrastrukturvorleistungen verpflichtet werden. Sie hatten nach § 5 I VEB-VO¹⁷ die Entscheidungen, die von den örtlichen Volksvertretungen und ihren Räten dazu getroffen werden, in den Plan aufzunehmen und zu verwirklichen.

Wichtiges Instrument der Zusammenarbeit zwischen volkseigenen und genossenschaftlichen Betrieben aller Branchen und Sektoren und den staatlichen Organen auf Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebene waren sogenannte Kommunalverträge, die in den §§ 4 I und 63 IV des Gesetzes über die örtlichen Volksvertretungen (GöV)¹⁸ rechtlich geregelt wurden. Komplementär zu diesen Regelungen wurden im LPG-Gesetz und in Gesetzen und Verordnungen über das Kombinatwesen und über die VEB die Betriebe verpflich-

16 Vor Zusammenbruch des alten SED-Regimes haben einzelne Kritiker aus der DDR bereits auf die Problematik hingewiesen, daß mit den Investitionen der genossenschaftlichen Betriebe Volkseigentum entsteht. Nach Arlt beispielsweise bleibt zu fragen, in welcher Rechtsform diese Investitionsbeteiligung abzuwickeln ist und welche Eigentumsverhältnisse entstehen. Es sei zu prüfen, ob die Bestimmung des Investitionsrechts, wonach auch bei Beteiligung von LPG in solchen Fällen Volkseigentum entsteht, ihren Interessen entspreche (1988: 82).

17 Verordnung über die Aufgaben, Rechte und Pflichten der Volkseigenen Betriebe, Kombinate und VVB vom 28. März 1973, GBl. DDR I Nr. 15: 129 i.d.F vom 27. August 1973, GBl. DDR I Nr. 39: 405.

18 Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR vom 4. Juli 1986, GBl. DDR I Nr. 18: 213.

tet, ihrer gesellschaftspolitisch an sie gerichteten Verantwortung nachzukommen. Beispielsweise wurde den LPG und ihren Brigaden eine enge Zusammenarbeit mit den örtlichen Volksvertretungen in sozialen, kulturellen und infrastrukturpolitischen Fragen in § 4 III LPGG verordnet (s. auch Hähnert/Richter/Rohde 1984: 74–81; Krauß/Arlt 1985: 19–26; Hauschild 1991: 158–161 und Häußermann 1995: 7f.). Wesentliches Merkmal der Kommunalverträge war die Leistungserbringung der Betriebe für kommunale Infrastrukturaufgaben, die oftmals über betrieblich aufgenommene Kredite finanziert worden sind.¹⁹ Häufig waren diese Investitionen der Betriebe dringend erforderlich, da die gemeindliche Ebene (im Gegensatz zu den Räten der Kreise) in der ehemaligen DDR kaum über eigene finanzielle Ressourcen verfügte (Häußermann 1995: 7f.).²⁰

In der sozialistischen Landwirtschaft hatten die Betriebe also weitreichende Funktionen einer Art regionalen Entwicklungsgesellschaft. Die LPG und VEG haben sich um die lokale Infrastruktur und die Dorferneuerung ebenso gekümmert wie um die Versorgung der Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen oder um den Gesundheitsschutz, Sporteinrichtungen, Kulturveranstaltungen, die Weiterbildung, die Arbeiterversorgung, Schul- und Kinderspeisungen, Naherholung, Bau- und Reparaturmaßnahmen im Straßen- und Wegenetz, Aus- und Umbau von Häusern sowie um Beiträge zur Herstellung und Sicherung von Ordnung und Sicherheit (Arlt 1988: 82). Integriert in den Betrieben waren neben Großküchen auch Bau- und Reparaturbrigaden, die auch außerbetrieblich eingesetzt worden sind. Des weiteren boten landwirtschaftliche Betriebe ihren Mitgliedern unter Aufnahme von Krediten Zuschüsse zum Eigenheimbau (Bichler 1981: 145f.) oder stellten ihnen und den Arbeitern und Angestellten Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung.²¹ In den Betriebsbereichen, die im Fall der Landwirtschaft nicht der Primär-

19 Sogenannte Wirtschaftsverträge dagegen wurden abgeschlossen, wenn Betriebe gegen Bezahlung gewisse Infrastrukturleistungen erbrachten (vgl. Dittmann/Feige 1986: 119f.).

20 Bartsch (1991: 120) stellt dazu fest: »Der Bau beziehungsweise die Rekonstruktion von Versorgungs-, Gesundheits-, Kinder- und Kultureinrichtungen sowie von Wohnhäusern war oft nur durch den Einsatz betrieblicher Kapazitäten, einschließlich ihrer Finanzierung, möglich. Seit Mitte der achtziger Jahre wurden in nicht wenigen Fällen im Plan der Gemeinden enthaltene Objekte nur durch die in Kommunalverträgen vereinbarten finanziellen Zuwendungen der Kombinate und Betriebe realisiert.«

21 Vgl. § 1 Verordnung über die Bereitstellung von genossenschaftlich genutzten Bodenflächen zur Errichtung von Eigenheimen auf dem Lande vom 9. September 1976, GBl. DDR I Nr. 35: 426.

produktion zuzurechnen sind, waren etwa 40 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt.²²

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft war in der DDR außergewöhnlich groß. Dem Sektor flossen erhebliche Kapitalinvestitionen zu, und sein Beitrag zum Sozialprodukt war – mit (geschätzt) 4 bis 5 Prozent – deutlich höher als in der alten Bundesrepublik mit 2 bis 3 Prozent (Merkel 1985). Die Effizienz dieser Politik war allerdings fraglich. Die funktionale Arbeitsteilung mit der damit koinzidierenden größeren Konzentration in den einzelnen landwirtschaftlichen Sparten war mit vielerlei Nachteilen verbunden. Die Transaktionskosten und Diseconomies of scale (abnehmendes Grenzprodukt bei zusätzlichem Faktoreinsatz) wurden offenbar unterschätzt. Unter anderem hielt sich der Rückgang der landwirtschaftlichen Beschäftigung in engeren Grenzen, als man angesichts der Entwicklung zur industrieförmigen Produktion hätte erwarten können, und in der westdeutschen Forschung galt der Arbeitskräftebesatz der LPG allgemein als stark überhöht (vgl. zum Beispiel DIW 1990). Im Jahr 1989 arbeiteten noch 8,8 Prozent der in der DDR als Vollzeitkräfte Beschäftigten allein in der Landwirtschaft.²³ Dies erklärte eine Gruppe ostdeutscher Agrarwissenschaftler »nicht zuletzt« mit dem »Bestreben ..., unter allen Umständen in ländlichen Räumen eine weitestgehende Vollbeschäftigung der arbeitsfähigen Bevölkerung zu erreichen. Die Vollbeschäftigung und soziale Belange hatten Vorrang vor ökonomischer betrieblicher Effizienz« (Gregor 1992: 10).

Die Industrialisierung brachte mit aus diesem Grund nicht die erhofften Kostensenkungen. Da die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse sich aber an den – gemessen an den Produktionskosten der westdeutschen Landwirtschaft – überhöhten Kosten orientierte (die Preise wurden dann für die Verbraucher heruntersubventioniert), konnte von den Preisen auch kein Rationalisierungsdruck ausgehen. Da die LPG und VEG der Pflanzenpro-

22 Knapp 16 Prozent waren im sogenannten Hilfs- und Leistungsbereich (Technik, das heißt Werkstatt und Reparatur, Baubrigaden, Lagerung etc.) tätig, 12 Prozent in der Verwaltung und Leitung, ca. 7 Prozent im Nebenproduktionsbereich (Tischlerei- und Nähereihandwerk, Pferdezucht, Tankstellen etc.), etwa 5 Prozent im Kultur- und Sozialbereich (z.B. Kultur- und Sportstätten, Betriebsküchen, Ferienorganisation und -objekte etc.) (Hadler/Kätzel 1991: 9f.). Des weiteren arbeiteten etwa 10 Prozent der landwirtschaftlich Beschäftigten in kooperativen Einrichtungen wie Zwischenbetriebliche Bauorganisationen (ZBO) und Zwischenbetrieblichen Einrichtungen (ZBE) wie Agrochemische Zentren (ACZ) und Trockenwerke etc. Die Beschäftigten in ZBO und ZBE wurden statistisch aber nicht der Landwirtschaft zugeordnet.

23 Weitere 2,7 Prozent waren in den Bereichen Forstwirtschaft, Nahrungsgüterwirtschaft und Fischerei beschäftigt (Gregor 1992: 9).

duktion (P) häufig auch die Versorgung der Tierproduktion (LPG (T) und VEG (T)) sichern mußten, stiegen die Transport- und die Transaktionskosten an (Kusch et al. 1991).

2 Transformationsstrategien im Agrarsektor: Von der letzten Volkskammer zum vereinigten Deutschland

Nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus setzte die staatlich gesteuerte Transformation zunächst am Eigentumsrecht an. Dieser fundamentale ordnungspolitische Reformschritt erfolgte noch vor dem Einigungsvertrag in der ausgehenden DDR und stellte ursprünglich einen politischen Kompromiß zwischen Anhängern der Restauration einer auf Privateigentum basierenden Marktwirtschaft und eines reformierten demokratischen Sozialismus dar. Daß die Transformation des Agrarsektors abweichend von anderen in diesen Band untersuchten Sektoren verlief, hatte – so die zentrale Hypothese – seinen Grund darin, daß der gesamtdeutsche Staat hier keine vergleichbare Verfügungsgewalt für die Reorganisation der Eigentumsrechte hatte.

Wir können nämlich hinsichtlich der Verfügungsgewalt über die Eigentumsrechte (bei Vernachlässigung des weitgehend eliminierten Privateigentums) von einer gespaltenen Ausgangslage beim Vereinigungsprozeß sprechen, die sich daraus ergab, daß die DDR zwei Formen des »gesellschaftlichen Eigentums« unterschied, nämlich »Volkseigentum« und »genossenschaftliches Eigentum«. Beim Volkseigentum war eine staatlich gesteuerte Transformation leichter möglich, weil es zunächst der DDR, dann dem gesamtdeutschen Staat beziehungsweise der Treuhandanstalt (THA) übertragen wurde. Die THA sollte in erster Linie die Volkseigenen Betriebe oder Güter privatisieren, in Einzelfällen auch sanieren oder liquidieren (vgl. TreuhG § 1). Die Genossenschaften dagegen waren in ihrer organisatorischen Umgestaltung eigenständiger, da das genossenschaftliche Eigentum aus eingebrachtem Privateigentum in Form von »Pflichtinventarbeiträgen« bestand und weitgehend individuell zuordenbar blieb. Sie sind deshalb (mit Ausnahme der »volkseigenen« Flächen, die von den LPG bewirtschaftet wurden) nicht in den Verfügungsbereich der THA gekommen.

Das von der letzten freigewählten Volkskammer am 29. Juni 1990 verabschiedete Landwirtschaftsanpassungsgesetz (Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirt-

schaft, LAnpG) ließ dann die privaten Eigentumstitel – einschließlich der Rechtsansprüche auf eingebrachte Hofgebäude und Maschinen – wieder aufleben.²⁴ Es ging vom Grundsatz der Gleichberechtigung der verschiedenen Eigentumsformen aus und reorganisierte die Eigentumsrechte im Sektor des genossenschaftlichen Eigentums, indem es zwar die Rechtsform der LPG abschaffte, aber den bisherigen LPG-Mitgliedern die Fortführung der gemeinschaftlichen Betriebsform in den Rechtsformen der eingetragenen Genossenschaft, der Kapitalgesellschaft oder der Gesellschaft des bürgerlichen Rechts freistellte. Den Mitgliedern der LPG, die aus der Zeit vor der Kollektivierung über private Eigentumstitel an landwirtschaftlichem Grundbesitz verfügten, wurde der Austritt aus den Genossenschaften freigestellt und ein Restitutionsanspruch auf ihr früheres Eigentum verliehen, damit sie als selbständig wirtschaftende Privateigentümer zur Betriebsform des bäuerlichen Familienbetriebs zurückkehren konnten (Wiedereinrichter).

Unmittelbar nach der Verabschiedung des LAnpG wurde dann mit dem 1. Juli 1990 die DDR-Landwirtschaft durch die Wirtschafts- und Währungsunion schockartig den Bedingungen des westdeutschen Marktes ausgesetzt. Der ostdeutsche Markt wurde sofort mit westdeutschen Produkten überschwemmt, mit denen die Erzeugnisse der LPG-Landwirtschaft angesichts des Versagens der etablierten Verteilungskanäle und überlegener westdeutscher Marketingstrategien nicht konkurrieren konnten. Und weil zudem der Qualitätsvorsprung der westdeutschen Produzenten von den Verbrauchern in der DDR zeitweise modisch stark überbewertet wurde, brach ein großer Teil der Märkte trotz anfangs relativ umfangreicher Anpassungs- und Überbrückungshilfen²⁵ binnen kürzester Zeit weg. Das Zusammentreffen dieses Marktschocks mit dem LAnpG hatte aber zur Folge, daß die nunmehr autonom zu treffenden Anpassungsentscheidungen der LPG-Mitglieder von Effizienzkalkülen dominiert sein mußten, bei denen es in erster Linie um das Überleben am Markt ging. Da der Zusammenbruch der Absatzmärkte die Perspektiven für potentielle »Wiedereinrichter« höchst unsicher erscheinen ließ, hatte der Schock der Währungsunion somit die nicht intendierte Folge, daß die gemeinschaftlich betriebene landwirtschaftliche Produktion sich als dominierende Wirtschaftsweise behauptete.

24 Infolgedessen waren 1990 schon vor dem Abschluß des Einigungsvertrages 71 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche wieder in privater Hand (Willgerodt 1993: 241).

25 Für Anpassungs- und Überbrückungshilfen wurden im 2. Halbjahr 1990 2,75 Mrd. DM auf der Grundlage des Fördergesetzes vom 6. Juli 1990 bereitgestellt, 1991 813 Mio. DM und 1993 noch 380 Mio. DM (vgl. BMELF Agrarberichte 1991, 1993, 1995).

Die Entscheidung über die Umstrukturierung oblag nämlich nach dem LAnpG der Mitgliederversammlung der LPG. Hier waren allerdings inzwischen – drei Jahrzehnte nach der Kollektivierung – die Boden- und Kapitaleinbringer (also die früher selbständigen Bauern beziehungsweise ihre Rechtsnachfolger) vielfach in der Minderheit, und deshalb wurde das Gesetz nach der Vereinigung von der Bundestagsmehrheit so novelliert, daß diese Gruppe ein Vetorecht bekam. Zudem konnten die Bodeneinbringer außer der Rückgabe der Grundflächen eine Rückzahlung ihres (zudem mit 3 Prozent pro Jahr zu verzinsenden) Inventarbeitrags und eine Vergütung für die Bodennutzung beanspruchen – vorausgesetzt, die LPG hatten ausreichend Eigenkapital. Aus der Hälfte des verbleibenden Eigenkapitals sollten ausscheidende Mitglieder (auch wenn sie keinen Boden oder Inventar eingebracht hatten) einen der Dauer ihrer Tätigkeit entsprechenden Anteil ausgezahlt erhalten; bei nicht ausscheidenden Mitgliedern verblieben diese Anteile als Geschäftsanteile im Unternehmen. Die andere Hälfte des verbleibenden Kapitals diente den Nachfolgeeinrichtungen als Rücklage. Es liegt auf der Hand, daß dies die Eigenkapitalbasis der Unternehmen erheblich schwächen konnte. Ihre finanzielle Lebensfähigkeit wurde weiter dadurch beeinträchtigt, daß ihnen auf der Grundlage des Einigungsvertrages weiterhin – anders als den Wiedereinrichtern – die sogenannten Altschulden aufgebürdet waren,²⁶ obwohl es sich dabei um Kredite handelte, die in der DDR aus planwirtschaftlichen Vorgaben entstanden waren (Schubert 1993). Die von der letzten Volkskammer statuierte Gleichberechtigung der Betriebs- und Eigentumsformen wurde durch diese nach der Vereinigung einsetzende Diskriminierung der LPG-Nachfolgeunternehmen erheblich zugunsten der Bodenein-

26 Kreditverträge der Betriebe mit DDR-Banken haben nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 1993 Fortbestand. Die DG-Bank übernahm die Kreditverbindlichkeiten. Gleichzeitig hat die THA eine Teilentschuldung der Betriebe in einem Volumen von 1,4 Mrd. DM eingeleitet (BMELF 1994a: 24). Altschulden sind jedoch nur zu etwa einem Fünftel (Böhme 1994) ablösungsfähig. Etwa 4,7 Mrd. DM Umlaufverbindlichkeiten blieben so zu einem erheblichen Teil unberücksichtigt (ebd.). Des weiteren wurden mit der Währungsunion die Anlagevermögen, die deutlich zu hoch bewertet worden waren, ebenso wie die Altschulden zwar abgewertet, jedoch reduzierte sich der Wert des Anlagevermögens aufgrund der vorherigen Überbewertung und der Anpassung an die Marktwerte auf etwa 30 Prozent, während die Altschulden nur halbiert worden sind (Wegge 1994: 50). Faktisch hat sich die relative Bedeutung von Altschulden für das Anlagevermögen deutlich erhöht, ein weiteres Problem für die Kreditwürdigkeit. Eine Möglichkeit zur Stundung von Verbindlichkeiten ist die bilanzielle Entlastung nach § 16 III DM-Bilanzgesetz. So können bestimmte Altschulden aus der Unternehmensbilanz herausgenommen, verzinslich thesauriert und in Höhe von 20 Prozent später realisierter Gewinne (inkl. Zinsen) zurückgezahlt werden (BMELF 1994a: 25).

bringer eingeschränkt, um der Wiederherstellung einer von bäuerlichen Einzelunternehmern getragenen Landwirtschaft mehr Schwung zu verleihen.

3 Ergebnisse der Transformation der Kollektivwirtschaft

Es ist nun sehr auffallend, daß sich unter den Bedingungen eines außerordentlich starken marktgesteuerten Selektionsdrucks trotz der ihnen gebotenen Vergünstigungen nur ein relativ begrenzter Teil der restitutionsberechtigten ehemaligen LPG-Mitglieder dafür entschied, von der Restitutionsmöglichkeit Gebrauch zu machen, aus der Kollektivwirtschaft auszuschneiden und als »Wiedereinrichter« einen bäuerlichen Hof zu begründen. Bis Herbst 1992 waren von ursprünglich etwa 4.500 LPG etwa 3.000 Nachfolgebetriebe übriggeblieben, die vorwiegend in der Rechtsform der juristischen Person (eingetragene Genossenschaft, GmbH, GmbH & Co., Aktiengesellschaft),²⁷ teilweise aber auch als Personengesellschaften (insbesondere als Gesellschaften bürgerlichen Rechts oder als Kommanditgesellschaften) betrieben wurden.²⁸ Die LPG-Nachfolgebetriebe im engeren Sinn, die in der Rechtsform juristischer Personen geführt werden, waren 1994 immer noch durchschnittlich 1.143 ha groß (BMELF 1995: 14) und beschäftigten im Schnitt unter 50 Mitarbeiter und Teilhaber oder Genossenschaftsmitglieder (BMELF 1995: 48).²⁹ Einzelbetriebe aus Wieder- und Neueinrichtern bestehen durchschnittlich aus zwei Familienarbeitskräften. In ihrer Struktur entsprechen sie am ehesten noch den aus Westdeutschland bekannten bäuerlichen Betrieben, sie bearbeiten jedoch mit durchschnittlich etwa 150 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN; Deutscher Bauernverband 1995: 7) eine nahezu achtmal größere Fläche je Betrieb. Es gibt aber außerdem noch eine bemerkenswerte dritte Betriebsform, die in Westdeutschland kaum in Erscheinung tritt: dies sind die Personengesellschaften in Form von Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR), in denen sich vor allem Einzelbauern (Wieder- und Neueinrichter) zusammenschließen, um in kooperativer Arbeitsweise komplemen-

27 Statistisch zählen zu dieser Kategorie außerdem die LPG in Liquidation.

28 Wenn sich LPG mit zu hohen Altschulden konfrontiert sahen, war dagegen die Liquidation vielfach der gegebene Ausweg.

29 1995 hatten sich die Proportionen nur noch geringfügig zugunsten der Einzelunternehmen (20,7 Prozent) und Personengesellschaften (21,7 Prozent) verschoben; der Rückgang im Anteil der juristischen Personen (57,4 Prozent) dürfte nicht zuletzt auf die LPG i.L. zurückzuführen sein (BMELF 1996).

täre individuelle Spezialisierungen, die meist als LPG-Mitglied erworben worden waren, zusammenzuführen. Ähnlich wie die juristischen Personen sind sie Spezifika des Transformationsprozesses, und sie zeigen, daß auch die Betriebe von Wieder- und Neueinrichtern oft nicht dem in Westdeutschland konservierten Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs entsprechen. In Ostdeutschland bearbeiten Personengesellschaften mit etwa 20,5 Prozent inzwischen etwas mehr landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) als die Einzelbetriebe mit 19,9 Prozent (BMELF 1995: 14). Die juristischen Personen jedoch, dies ist der interessanteste Hinweis auf die Persistenz von kooperativen Betriebsformen in Form der LPG-Nachfolger, bearbeiten (mit 59,3 Prozent) noch immer fast zwei Drittel der Bewirtschaftungsfläche (ebd.).³⁰

Der bäuerliche Familienbetrieb, der in den vergangenen Jahrzehnten ein Kernelement des ideologischen Leitbilds der westdeutschen Landwirtschaftspolitik war, hat sich also in Ostdeutschland bislang nicht nennenswert durchsetzen können. Die Ursachen dafür wird man zum einen im Zusammentreffen von Effizienzkalkülen der bäuerlichen Bevölkerung mit sozialer Embeddedness (im Sinne von Granovetter 1985), zum anderen in den spezifischen regulierten Marktbedingungen suchen müssen, die durch die EU-Agrarpolitik vorgegeben werden.

Den Genossenschaftsbauern, die ja schon in der Vergangenheit dank des verbreiteten Zugangs zu den westlichen Funkmedien wohl auch nicht selten den Landfunk der ARD-Sender gehört und andere einschlägige Informationen rezipiert hatten, war zunächst natürlich klar, daß in der Landwirtschaft Westdeutschlands und der EG seit langem ein Strukturwandel hin zu deutlich größeren Betriebseinheiten im Gange war, der kleineren Familienbetrieben das Überleben zunehmend erschwerte. Zwar wurde die Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe in Ostdeutschland insbesondere mit Kreditvergünstigungen gefördert.³¹ Da aber die potentiellen Wiedereinrichter oft zu wenig eigenes Land und Kapital besitzen, sind sie in einem so außerordentlichen Maße von Pacht und Kreditfinanzierung abhängig, daß das Risiko für sie sehr hoch ist. Zudem werden die Arbeitsbedingungen in Gemeinschaftsunternehmen oft wesentlich besser eingeschätzt.

30 Zudem halten die LPG-Nachfolgeeinrichtungen etwa vier Fünftel der (insgesamt allerdings bedrohlich geschrumpften) Viehbestände.

31 Außer verbilligten Kapitaldarlehen beziehungsweise öffentlichen Darlehen gab es für Landwirte, die jünger als 55 Jahre waren, eine Starthilfe von 23.500 DM sowie einen Investitionszuschuß bis zu 50.000 DM bei grünlandbezogener Tierhaltung.

Andererseits gab es für frühere Bodeneinbringer insbesondere nach der Novellierung des LAnpG besondere Anreize, in dem LPG-Nachfolgeunternehmen zu bleiben: Sie konnten nämlich oft mit der bloßen Ankündigung, gegebenenfalls die beim Ausscheiden fälligen Entschädigungen in Anspruch zu nehmen, ihre Beschäftigung effektiv absichern. Dies war insbesondere für solche Anspruchsberechtigten eine attraktive Alternative, denen Qualifikationen und Ressourcen als einzelwirtschaftliche Betriebsleiter fehlten. Der Übergang zum bäuerlichen Familienbetrieb setzte sowohl Grundbesitz als auch eigene Neigung und Risikobereitschaft sowie fachliche Kompetenz voraus, und diese Kombination war drei Jahrzehnte nach dem Ende des traditionellen bäuerlichen Familienbetriebs nicht mehr selbstverständlich. Es ist daher nicht überraschend, wenn von den Wieder- und Neueinrichtern viele aus dem mittleren Management der LPG kommen (Mittelbach 1992: 43), also über einen durch Ausbildung und Erfahrung bedingten Qualifikationsvorsprung verfügen, der freilich noch nicht die Fähigkeit zur Orientierung in der Marktwirtschaft und im europäischen Marktordnungs- und Subventionswesen garantiert.

Manches spricht auch für die Bedeutung einer für dörfliche Gemeinschaften charakteristischen Gruppendynamik. Zwar liegen bisher keine aussagekräftigen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen über die Auswirkungen der Wende auf der lokalen Ebene in ländlichen Gebieten vor. Es wird aber von starken affektiven Mobilisierungs- und Solidarisierungseffekten durch die plötzliche Gefährdung berichtet. Es ist auch nicht überraschend, wenn dabei den bisherigen LPG-Funktionären eine Meinungsführerschaft zufiel, wie dies gelegentlich berichtet wurde.³² Man muß im übrigen berücksichtigen, daß die Novellierung des LAnpG, mit der die Stellung der Bodeneinbringer gestärkt wurde, zu einem Zeitpunkt erfolgte, als die LPG-Mitgliederversammlungen ihre grundsätzlichen Umstrukturierungsentscheidungen vielfach schon getroffen hatten. Potentielle Wiedereinrichter mußten deshalb nicht nur ihre Marktchancen in das Kalkül einbeziehen, sondern auch den von einem Revisionsverlangen möglicherweise ausgelösten Konflikt in der dörflichen Gemeinschaft.

Darüber hinaus fiel die ostdeutsche Landwirtschaft durch die deutsche Einheit unter die Förderkriterien der hochgradig regulierten Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP). Die ostdeutschen Betriebe wurden durch die

32 Ein Ansatzpunkt für Verschwörungstheorien läßt sich hier schon deshalb nur schwer konstruieren, weil eine solche Meinungsführerschaft ja oft auch in traditionellen Dorfgemeinschaften beobachtet wird, in denen sie meist den wirtschaftlich stärksten Bauern zufällt.

Produktivitäts- und Effizienzrückstände und die durch die Reform der GAP im Jahre 1992 ausgelösten Strukturumbrüche erfaßt. Seit der GAP-Reform werden statt bisheriger Preisstützung, die zu permanenter Überproduktion führte, flächen- und tierbezogene Ausgleichszahlungen geleistet und Extensivierung honoriert (Lewis 1993: 337; Rönnebeck 1993: 22; Wegge 1994: 52). Dadurch werden einerseits Betriebe für Flächenstillegungen belohnt, andererseits wird unter den Betrieben ein Wettbewerb um die höhere Produktivität erzeugt. Diese Marktbedingungen haben die Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Betriebe in erheblichem Maße beeinflußt. Die Analyse der Transformation der ehemaligen Genossenschaften in unterschiedlichen Teilbranchen muß neben den Spezifika des juristischen Formwechsels also auch die Bedingungen in den einzelnen Teilmärkten berücksichtigen. Da die einzelbäuerliche Landwirtschaft im Westen mit ihren kleinen und mittleren Betriebsgrößen, ihren geringen Umsätzen und dem permanenten Leistungs- und Existenzdruck durch die GAP als Vorbild für die Etablierung ähnlicher Strukturen in Ostdeutschland denkbar ungeeignet ist (Schubert 1993: 29–30), ist in Ostdeutschland eine dem Westen vergleichbare Sektorkonstituierung bisher nicht erfolgt und in Zukunft auch nicht zu erwarten. Economies of scale begünstigen in Ostdeutschland einen effizienteren Einsatz von Maschinen und eine höhere flächenbezogene Produktivität in kooperativen Betrieben. Demgegenüber fallen die Transaktionskostenvorteile einzelbäuerlicher Betriebe auch deshalb weniger ins Gewicht, weil diesen die im Westen ausgebildeten Netzwerke der Beratung und Vermarktung noch weitgehend fehlen.

4 Strategien der agrarpolitischen Akteure

Die Akteurkonstellation bei den Transformationsprozessen im Agrarsektor unterscheidet sich von denen im Wissenschaftssystem oder im Gesundheitssystem (vgl. dazu die Beiträge von Mayntz und Manow in diesem Band) zunächst dadurch, daß hier den westdeutschen korporativen Akteuren (also Verbänden und Verwaltung) auf der ostdeutschen Seite handlungs- und strategiefähige Akteure gegenüberstanden. Nicht nur hatte – wie schon ausgeführt – das Landwirtschaftsanpassungsgesetz der freigewählten letzten Volkskammer den Mitgliederversammlungen der LPG das Recht eingeräumt, über die Fortführung der Kollektivwirtschaft zu entscheiden. Zwar mußten sich, wie gezeigt wurde, sämtliche Genossenschaften eigenverantwortlich durch

die Mitglieder auflösen, es blieb ihnen jedoch unbenommen, sich durch juristischen Formwechsel in eine andere Rechtsform des BGB, HGB oder GenG umzuwandeln. Der staatliche Einfluß als exogene Größe hat sich also bei den genossenschaftlichen Betrieben auf den Zwang zum Formwechsel beschränkt,³³ und im Gegensatz zu den Volkseigenen Betrieben weisen die ehemaligen Genossenschaften eine stark endogene Transformationsdynamik auf. Da die Landwirtschaft überwiegend genossenschaftlich organisiert war, bestanden somit kaum staatliche Einflußmöglichkeiten auf die Sektor-Reorganisation, zum Beispiel auf Betriebsform oder -größe.

Darüber hinaus und flankierend hatte aber auch die *Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe* (VdgB), ein ursprünglich von der SED gelenkter Verband, der als Interessenvertretung der Genossenschaftsbauern fungieren sollte, nach dem Regimewechsel in der DDR ihre Führung ausgetauscht und sich als »Bauernverband der DDR« eine föderative Organisationsform mit Landesverbänden entsprechend den Grenzen der wieder zu errichtenden Länder gegeben (zum folgenden vgl. Lehbruch 1994; Kretzschmar/Mörbe 1992, 1994; Feineisen 1994). Diese Verbandsorganisation blieb eine handlungs- und strategiefähige Interessenvertretung der kollektivwirtschaftlichen Betriebe auch nach der Veränderung der Rechtsformen. Demgegenüber kamen die »Wiedereinrichter« und »Neueinrichter«, die ja über keine vergleichbare Organisationskontinuität verfügten, mit der Bildung funktionsfähiger Verbände nur mühsam voran.

Auf der westdeutschen Seite stand diesen Akteuren ein Verbändenetzwerk gegenüber, das sich durch ein ausgeprägtes Repräsentationsmonopol auszeichnete (Sontowski 1990, Heinze 1992) und mit der Landwirtschaftsverwaltung überwiegend eine enge symbiotische Beziehung aufgebaut hatte. Daraus ergab sich als Ausgangssituation ein hoch entwickelter »institutioneller Konsens« (im Sinne von Mayntz 1992: 66), für den das Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebs symbolische Bedeutung bekommen hatte. Folgerichtig plädierten sowohl der *Deutsche Bauernverband* (DBV) als auch der Bundeslandwirtschaftsminister zunächst – im Sinne des hergebrachten ideologischen Leitbilds – für die völlige Auflösung der LPG (und VEG) als Kollektivwirtschaft. Die nach der Vereinigung erfolgte Novellierung des LANpG durch die Bundestagsmehrheit, von der weiter oben die Rede war,

33 In das THA-Vermögen wurde aber etwa ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche überführt, das »Volkseigentum« war, insbesondere die VEG. Diese Flächen werden von der Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) verwaltet (Willgerodt 1993: 259).

sollte dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Die Auffassung, daß Produktivgenossenschaften in einer Marktwirtschaft keine Überlebenschancen hätten, war im westdeutschen Verbändenetzwerk (und, wie der oben zitierte Artikel von Priebe belegt, auch in der Agrarwissenschaft) tief verwurzelt.

Die Akteure der westdeutschen Landwirtschaftspolitik haben sich daher mit der Stabilisierung spezifisch ostdeutscher Agrarstrukturen nur zögernd und nicht einhellig abgefunden. Der Deutsche Bauernverband nahm aber nach einer Periode der Unsicherheit einen bemerkenswerten Kurswechsel vor: Die aus der kommunistischen VdgB hervorgegangenen Landesbauernverbände wurden nämlich in den Jahren 1991 bis 1992 sukzessive in den DBV als Mitgliedsverbände aufgenommen. Dagegen verharren die zersplitterten und in sich zerstrittenen Verbände der Wiedereinrichter, die von ihrer Struktur her am ehesten dem Leitbild des Familienbetriebs entsprechen, zum Teil bis heute in Opposition, so vor allem der *Deutsche Landbund*.³⁴

Für den Schwenk in der Frage genossenschaftlicher Kollektivwirtschaft war sicherlich in einem nicht geringen Maß das Interesse des DBV an der Wahrung seines Repräsentationsmonopols verantwortlich. (Gleichsam flankierend nahm übrigens die CDU die Mitglieder der 1948 in der Sowjetzone als SED-Satellit gegründeten *Demokratischen Bauernpartei Deutschlands*, der viele LPG-Funktionäre angehörten, in ihre ostdeutschen Landesverbände auf.) Durch das strategische Kalkül des Repräsentationsmonopols geriet der Bauernverband zwar in ein organisationspolitisches Dilemma (Wielgohs/Wiesenthal 1995: 320), da er im Westen das familienbetriebliche Leitbild aufrechterhalten muß, im Osten aber die Großbetriebe vertritt.³⁵ Die Span-

34 Diese Entwicklungen des Verbandswesens sind in Lehbruch (1994) näher dargestellt. Ein außerordentlich bemerkenswertes Anzeichen für die Anpassungsflexibilität des westdeutschen landwirtschaftlichen Organisationsnetzwerkes ist in diesem Zusammenhang auch der Umstand, daß die landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände der angrenzenden westdeutschen Regionen, die nach der Vereinigung ihren Tätigkeitsbereich auf die neuen Bundesländer erstreckt haben, die dort in der Form der eingetragenen Genossenschaft geführten LPG-Nachfolgebetriebe aufgenommen haben und fachlich betreuen, also landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften, die bisher in Westdeutschland gar nicht existierten und allgemein auch für in einer Marktwirtschaft nicht funktionsfähig gehalten wurden.

35 Diese Spannungen kommen insbesondere in der beharrlich vorgetragenen Kritik der süddeutschen DBV-Landesverbände und des bayerischen Landwirtschaftsministeriums an der Förderung der ostdeutschen Großbetriebe zum Ausdruck, so zuletzt auf der Konferenz der Agrarminister der Bundesländer am 17./18. April 1996. Ein Ausweg wird sich voraussichtlich nur in einer noch stärkeren Regionalisierung der Agrarförderung finden lassen. (Vgl. u.a.: »Finanzhilfen für Ost-Bauern begrenzen – Landesbauernpräsident Geprägs verlangt Einkommensobergrenzen – Familienbetriebe benachteiligt«, Südwestpresse vom

nungen, die durch diesen Spagat ausgelöst werden, versucht der DBV durch ein diffuseres Leitbild beziehungsweise durch eine Regionalisierung des Leitbildes abzuleiten, da die Landesbauernverbände nach ihrer Etablierung und späteren Integration in den DBV gegenüber den Landesregierungen regionalspezifische Interessen verfolgen, die nach landesspezifischen Anforderungen variieren können. Somit spielt das Dilemma des Zentralverbands vor Ort keine Rolle.

Parallel zu der Kursänderung des *Deutschen Bauernverbands* gab es auch im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) unübersehbare Anpassungsprozesse. Zwar hielt die politische Spitze programmatisch zunächst am Ziel der Wiederherstellung des bäuerlichen Familienbetriebs fest.³⁶ Aber in der Ministerialbürokratie hielt man das weithin für unrealistisch, und schon im Sommer 1990 wurde der Parlamentarische Staatssekretär Gallus mit der Äußerung zitiert: »Wenn in Westeuropa ein dauerhafter wirtschaftlicher Erfolg von Produktionsgenossenschaften bisher nicht vorhanden ist, warum sollten die DDR-Landwirte den Beweis nicht erbringen?«³⁷ Nach dem schockartigen Einbruch der Agrarmärkte infolge der Wirtschafts- und Währungsunion befürchtete das Ministerium vor allem einen völligen Zusammenbruch der ostdeutschen Landwirtschaft, und angesichts dieser Krisenwahrnehmung sah es auch davon ab, in den Verhandlungen zum Einigungsvertrag noch die prinzipiellen Weichenstellungen des LAnpG hinsichtlich einer Gleichstellung der Betriebsformen zu korrigieren. Daß der Bundeslandwirtschaftsminister sich mit dem Überleben der LPG-Nachfolger abgefunden hatte, wurde besonders deutlich, als er 1992 bei der Reform der EG-Agrarpolitik seine Verhandlungsposition in bezeichnender Weise modifizierte: Bei der Einführung des Systems von Ausgleichszahlungen für die Getreideerzeuger (das die Einnahmeausfälle durch die beschlossenen Preissenkungen kompensieren soll) hat er seine alte Präferenz

23.1.1996; »Der Agrar-Streit spitzt sich zu«, SZ vom 18.4.1996; »Landwirtschaftsminister behalten Ostsonderförderung auf der Agenda«, SZ vom 20./21.4.1996).

36 Nach den Richtlinien der Anpassungshilfen wurden noch 1993 die kleineren Betriebe relativ besser gestellt als die Großbetriebe. So wurde neben einem nach Größe gestaffelten Grundbetrag (je Betrieb) eine degressive Staffelung je 1.000 Stunden Arbeitsbedarf des zusätzlichen Betrages eingeführt (vgl. BMELF 1994b: 124). Des weiteren kann die latente Fortexistenz des agrarpolitischen Leitbilds auch bei der stiefmütterlichen Behandlung der ehemaligen VEG durch die Treuhandanstalt beobachtet werden, deren Flächen häufig auch an kleinere Betriebe verpachtet und die einst großen Flächen in kleinere Losgrößen aufgeteilt wurden (vgl. auch BMELF 1994a: 18f.).

37 Unabhängige Bauernstimme 116 von Juli/August 1990: 13; zit. nach Feineisen (1994: 36).

für flächenbezogene Förderungsgrenzen im Interesse der ostdeutschen Großbetriebe aufgegeben.

Auch die Akteure in der Agrarverwaltung haben somit ihre Position zumindest gegenüber der gemeinschaftlich betriebenen genossenschaftlichen Landwirtschaft im Laufe des Jahres 1990 zumindest partiell korrigiert. Das galt freilich nicht für die von der Treuhand verwalteten Güter. Diese wurden durch die Treuhand weitgehend liquidiert und ihre Flächen in kleine Losgrößen aufgeteilt, die entweder verpachtet oder verkauft werden sollten. Die ehemaligen VEG wurden von der Treuhand, anders als die von ihr verwalteten ehemaligen Volkseigenen Betriebe, auch nicht entschuldigt (Berliner Zeitung vom 11.9.1991: 16). Offensichtlich hat bei der stiefmütterlichen Behandlung der Güter das alte agrarpolitische Leitbild eine gewisse residuale Rolle gespielt.

Es gab also in der Politik der Bundesbehörden und der Treuhandanstalt auch gegenläufige Entwicklungen. Sie setzten insbesondere an der Verfügung über den sogenannten Bodenfonds ein, in den bei der Bodenreform des Jahres 1946 das Land der enteigneten Großgrundbesitzer eingebracht worden war (zum folgenden vgl. Klages 1994; Hagedorn/Klages 1994; Hagedorn 1995). Durch den besatzungsrechtlichen Vorbehalt, der im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den Einigungsvertrag von der Bundesregierung anerkannt und später vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, waren bekanntlich Restitutionsansprüche der Opfer der Bodenreform ausgeschlossen. Das Gericht hatte allerdings in einem Obiter dictum den Gesetzgeber auf die Möglichkeit einer nachträglichen Entschädigung der sogenannten Alteigentümer hingewiesen. Nun war 1946 zwar der größte Teil der in den Bodenfonds eingebrachten landwirtschaftlichen Nutzfläche anschließend an Neubauern verteilt worden, und wenn diese später ihr Land in die LPG eingebracht hatten, behielten sie ihre residualen Eigentumstitel, die auf die Bodenreform zurückgingen. Aber soweit Begünstigte der Bodenreform später die DDR verließen, in die Städte abwanderten oder sonst auf ihre Eigentumstitel oder Erbansprüche verzichteten, fiel ihr Land an den Bodenfonds zurück. Das war in der späteren Phase der DDR von geringer praktischer Bedeutung, weil auch diese Ländereien von den LPG bewirtschaftet wurden. Es gab aber infolge dieser Sonderentwicklung erhebliche Flächen, bei denen zwar die LPG-Nachfolgeeinrichtungen in die Bewirtschaftung eingetreten waren, die aber nach dem Einigungsvertrag in die Verfügung der Treuhandanstalt übergingen und von deren Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) verwaltet werden. Die Lobby der Alteigentümer, die im wesentlichen die Erben der Bodenreformopfer vertrat, erhob nun die Forderung, die-

sen Grund und Boden in der Verfügung der Treuhandanstalt für Entschädigungen ihrer Klientel zu nutzen, und fand damit in Kreisen der Bundesregierung auch Gehör. Die BVVG arbeitete zunächst nach Richtlinien einer von dem CDU-Bundestagsabgeordneten Johannes Gerster geleiteten Kommission, welche die LPG-Nachfolgeeinrichtungen gezielt diskriminierten, sei es beim Verkauf oder bei der Verpachtung von Flächen. Insbesondere beabsichtigte die Kommission (und die ihr nolens volens folgende BVVG), die von der Bodenreform betroffenen Alteigentümer (bzw. ihre Rechtsnachfolger) durch bevorzugte Vergabe von Flächen für die seinerzeit erfolgte Enteignung zu entschädigen.³⁸ Demgegenüber machten die Nachfolgeeinrichtungen der LPG geltend, daß sie auf diese Flächen (etwa 1 Mio. ha) angewiesen seien, um wirtschaftliche Betriebsgrößen behaupten zu können.³⁹ Auf ihre Seite schlugen sich in diesem Konflikt die Landwirtschaftsministerien der neuen Bundesländer (vor allem von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern), die an dem von der letzten Volkskammer entwickelten Postulat der Gleichberechtigung der in Ostdeutschland existierenden Betriebsformen festhielten und denen an der Sicherung der LPG-Nachfolger schon wegen deren großer Bedeutung für die Agrarwirtschaft dieser Länder und für die Stabilisierung der ländlichen Sozialstruktur sehr gelegen war. Mit der Verabschiedung des Kompromisses (zwischen der Bundestagsmehrheit und der Bundesratsmehrheit der SPD-regierten Länder) über das Entschädigungsgesetz wurde schließlich die bisher praktizierte Diskriminierung der LPG-Nachfolger durch den Bund weitgehend zurückgenommen. Sie haben jetzt gegenüber den Entschädigungsansprüchen der Alteigentümer eine deutliche Priorität. Damit zeigt sich, daß der an der kollektiven Bewirtschaftung fest-

38 Eine Richtlinie der BVVG vom 26. Juni 1992 sah vor, daß den ortsansässigen oder ortsansässig werdenden Enteigneten oder anderen Wieder- und Neueinrichtern bei Kauf oder Verpachtung der Vorrang eingeräumt werden sollte. An zweiter Stelle rangierten die LPG-Nachfolger, und nach diesen solche Neueinrichter, die nicht am 3. Oktober 1990 ortsansässig waren (Willgerodt 1993: 259).

39 Insgesamt waren mit 1,9 Mio. ha etwa 30 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche der ehemaligen DDR in die Verwaltung der BVVG übergegangen. Davon waren etwa 0,6 Mio. ha an restitutionsberechtigte Länder und Gemeinden und nach 1949 enteignete Alteigentümer zurückzugeben (Willgerodt 1993: 259). Die BVVG verwaltete außerdem 300 ehemals Volkseigene Güter (VEG) mit etwa 300.000 ha. Das waren vor allem spezialisierte Saat- und Tierzuchtgroßbetriebe, staatliche Domänen und Versuchsgüter, die bei der Bodenreform nicht aufgeteilt und in den Sektor des gesellschaftlichen Eigentums überführt wurden. Sie werden hier wegen ihrer insgesamt geringeren Bedeutung (ihr Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche betrug etwa 8 Prozent) vernachlässigt.

haltende Kern der ostdeutschen Landwirtschaft inzwischen ein politisch beachtliches Vetopotential gewonnen hat.⁴⁰

5 Kontinuität und Diskontinuität in der Konstitution des Agrarsektors

Auf den ersten Blick läßt sich somit die Transformation der Governance des ostdeutschen Agrarsektors als ein Prozeß endogener Anpassung verstehen, der deutlich mit den Versuchen der Transformationssteuerung durch das Politiknetzwerk der alten Bundesrepublik in anderen Sektoren kontrastiert. Doch würde die Prämisse, daß es eine Identität des Agrarsektors über den Systemwechsel hinweg gebe, der entweder exogener oder endogener Steuerung ausgesetzt sein könne, eine Entwicklungsdimension ungerechtfertigt isolieren. In der Tat gibt es in den landwirtschaftlichen Betriebsformen eine unerwartet große Kontinuität – insbesondere hinsichtlich der gemeinschaftlichen Bewirtschaftung durch die LPG-Nachfolgeeinrichtungen sowie, damit zusammenhängend, der Betriebsgrößen, wie sie in der Vergangenheit und in der westdeutschen Gegenwart unbekannt sind. Damit zusammenhängend läßt sich auch – dank der Aufnahme der regionalen VdgB-Nachfolgeverbände in den DBV – eine bemerkenswerte organisatorische Kontinuität auf der Ebene der Interessenvermittlung beobachten.

Es gibt aber auch unter diesen Bedingungen eine erhebliche Diskontinuität der Governance-Strukturen, die die Vorstellung einer transformationsübergreifenden Identität des Sektors zumindest problematisch erscheinen läßt. Die Nachfolger der LPG – sei es in Form der eG, der GbR, oder der GmbH – stehen zwar in deren Kontinuität durch die gemeinschaftliche Wirtschaftsweise und in Ansätzen durch die Betriebsgrößen. Aber die Veränderung ist nicht nur eine der Rechtsform, sondern sie muß zugleich als eine einschneidende Funktionsveränderung beschrieben werden.

40 Das bestätigte sich ein weiteres Mal, als Ende 1996 der vom *Deutschen Landbund* (einem Verband von Wieder- und Neueinrichtern) betriebene und von den Koalitionsfraktionen im Bundestag unterstützte Versuch, die Abfindung ausgeschiedener LPG-Mitglieder durch eine erneute Novellierung des LANpG wieder aufzurollen, angesichts des geschlossenen Widerstands der ostdeutschen Länder im Vermittlungsausschuß scheiterte (SZ vom 14./15.12.1996, 16.12.1996; Handelsblatt vom 16.12.1996).

5.1 Funktionale Schrumpfung des Agrarsektors und regionale Implikationen

Im Einigungsprozeß gingen zunächst die sozial- und infrastrukturpolitischen Funktionen der LPG und VEG verloren. Die Kindergärten gingen in kommunale Trägerschaft über, wenn sie nicht einfach geschlossen wurden, und auch Funktionen wie der Straßenbau wurden kommunalisiert, während die Betriebe sich auf ihre Primärproduzentenrolle konzentrierten.

In diesem Zusammenhang wurde des weiteren die Integration der lokalen Servicefunktionen, etwa der Landmaschinenteknik, der Baubrigaden oder der Sozialeinrichtungen, weitgehend rückgängig gemacht. So wechselten die Mechaniker der LPG oft in die sich ausbildenden lokalen kleinen Handwerksbetriebe wie zum Beispiel Automechanikerwerkstätten, die den LPG-Nachfolgebetrieben ihre Dienste anbieten, und die technischen Betriebsteile sowie die Baubrigaden wurden ausgegliedert. Der Abbau dieser ausgeprägten Fertigungstiefe vollzog sich aber – anders als bei der Industrie, wo die THA entsprechende Entscheidungen von außen her traf – ausschließlich auf der Ebene der Genossenschaften selbst, die diese Funktionen aus betriebswirtschaftlichem Kalkül ausgliederten. Es gibt zwar heute auch eine Reihe von LPG-Nachfolgeunternehmen, die erneut technische Serviceeinrichtungen aufgebaut haben. Man kann aber insgesamt festhalten, daß der Agrarsektor unter dem Druck von Marktprozessen funktional geschrumpft ist.

Gleichzeitig brachen im Laufe des Vereinigungsprozesses die einstmals festgefügt Primärproduzenten-Verarbeiternetzwerke weitgehend weg. Zum einen sind viele Verarbeitungsbetriebe in Liquidation (z.B. Schlachthöfe), zum anderen konkurrieren je Betrieb mehrere Aufkäufer, so daß Preise zunehmend von Marktprozessen bestimmt werden. Die einstmals vertikal hochintegrierten Betriebe wurden also diversifiziert.

Daraus aber folgt, daß man nicht von einer prinzipiellen Identität des Agrarsektors über die Transformation hinweg ausgehen kann. Der Agrarsektor in der DDR-Wirtschaft war institutionell konstituiert, während der Agrarsektor in den neuen Bundesländern – bei allen strukturellen Unterschieden zur westdeutschen Landwirtschaft – im wesentlichen ein marktinduziertes Phänomen ist, dessen Grenzen darum auch deutlich enger sind, als das in der Vergangenheit der Fall war. Wie gezeigt, waren die LPG eben mehr als Produktionsgenossenschaften, sie ließen sich vielmehr als die umfassende sozioökonomische Organisationsform des ländlichen Raums verstehen. Dagegen ist der Agrarsektor der neuen Bundesländer ein durch Marktprozesse konstituiertes Element einer sich arbeitsteilig rekonstituierenden Ökonomie des

ländlichen Raums. Die daraus resultierenden strukturpolitischen Probleme sind somit nicht mehr nur einfach sektorale Anpassungsprobleme der Agrarpolitik, sondern raumpolitische Anpassungsprobleme, die auf die Desintegration der alten Sektorstruktur zurückzuführen sind.

5.2 Dezentrale Adaptionstrategien

Die Probleme des Strukturumbruchs in den ländlichen Räumen machten sich zunächst in erster Linie auf der regionalen und lokalen Ebene deutlich bemerkbar. Auf der Bundesebene wurde hingegen der Wegbruch der Landwirtschaft als für die regionale Entwicklung entscheidendes Kriterium kaum wahrgenommen. Die Problematik wurde am ehesten noch als agrarpolitisches Spezifikum interpretiert, das von der Landwirtschaftspolitik zu lösen war. Dem weitgehenden Zusammenbruch der Versorgung der ländlichen Bevölkerung durch den Einzelhandel wurde im Städtebauministerium mit dem Programm »Nachbarschaftsladen 2000« entgegengewirkt, jedoch ohne durchschlagenden Erfolg. Auch einzelne Programme zur Dorferneuerung wurden aufgelegt, ohne daß ein nachvollziehbarer Zusammenhang mit der funktionalen Schrumpfung des Agrarsektors gesehen wurde.

Die einzelnen ostdeutschen Länder folgten unterschiedlichen Strategien bei der Lösung dieser funktionalen Aufgabenverschiebung. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (MELF) des Landes Brandenburg verfolgte beispielsweise einen eigenständigen »Brandenburger Weg«. Neben der gleichwertigen Förderung der einzelnen Betriebsformen versuchte man, die einst von LPG und VEG wahrgenommenen und inzwischen weggebrochenen sozial-, kultur- und infrastrukturpolitischen Funktionen ersatzweise zu reintegrieren und gleichzeitig die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen zu fördern. Mit der »integrierten ländlichen Entwicklung« wurde der Versuch unternommen, in den Dörfern solche Entwicklungsmaßnahmen anzuregen, die früher von den Betrieben in Zusammenarbeit mit den örtlichen Räten organisiert wurden.

Die Aufgaben einer kommunalen Infrastrukturpolitik konnten für einige Zeit und zum Teil bis heute von den Kommunen kaum wahrgenommen werden, denn es mangelte ihnen an geschultem Personal, oder sie waren finanziellen Engpässen unterworfen. Die einst hauptamtlichen Bürgermeister sind durch die Funktionalreform von 1993 meist ehrenamtlichen gewichen. Aufgrund dieser organisatorischen Beschränkungen sah sich die Landesregierung gezwungen, den Kommunen sowohl planungstechnisch als auch finan-

ziell bei der Dorferneuerung zu helfen. Die Zuständigkeit für die Dorfentwicklung von Dörfern mit bis zu 1.000 Einwohnern wurde im brandenburgischen MELF angesiedelt, obwohl im Ministerium für Städtebau, Wohnen und Verkehr das entsprechende fachliche Know-how ressortiert. Diese außergewöhnliche Lösung ist sicherlich bis zu einem gewissen Grad auf die Spezifika der regionalen Governance im Agrarsektor zurückzuführen.

Auch bei der Organisation des dörflichen Kulturlebens hinterließen die inzwischen marginalisierten Agrarbetriebe eine Lücke, die sich die »integrierte ländliche Entwicklung« zu schließen vornahm. Durch die Bereitstellung von Fördermitteln sollte dem Abwanderungsdruck aus den verödenen Dörfern entgegengewirkt werden.

Schließlich wollte man durch die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstrukturen und zum Ausbau von Verarbeitungskapazitäten im Rahmen der »integrierten ländlichen Entwicklung« dem Problem Rechnung tragen, daß die einst engen Netzwerke aus Primärproduzenten und Verarbeitern in der Marktwirtschaft ihre Existenz einbüßten. Wegen des starken Rückgangs der Verarbeitungskapazitäten hat das Land in der »integrierten ländlichen Entwicklung« die Planung und Finanzierung von Schlachthöfen und Gemüseverarbeitungszentren übernommen. Insoweit tauchen hier residuale hierarchische Elemente der Governance des Agrarsektors wieder auf.

6 Schlußfolgerungen

Die Resistenz des kollektivwirtschaftlichen Großbetriebs gegenüber den westdeutschen agrarischen und betrieblichen Leitbildern unterscheidet die Transformation der Landwirtschaft von der der meisten anderen Sektoren, weil sie eine dauerhafte und potentiell konflikthafte Heterogenität der sektoralen Koordinierungsmechanismen im vereinigten Deutschland anzuzeigen scheint, die der Landwirtschaftspolitik eine erhebliche Flexibilität abverlangt.

Das heißt nicht, daß die Sektorstrukturen in Ostdeutschland unverändert geblieben wären. Vielmehr haben sich mit dem Einigungsprozeß auch im Agrarsektor der neuen Bundesländer tiefgreifende Anpassungsprozesse vollzogen. Die Unterschiede in den Rechtsformen der einzelnen Betriebe, deren Wahl im allgemeinen von vielen Zufälligkeiten bestimmt war,⁴¹ haben in

41 So ist beispielsweise die – natürlich schwer überprüfbare – Behauptung zu hören, daß LPG,

diesem Zusammenhang nur untergeordnete Bedeutung. Unabhängig davon sind bestimmte Trends recht deutlich. Sie lassen sich zu einem guten Teil auf die Formel bringen, daß die industrieförmige Entwicklung der LPG zu hochspezialisierten Einheiten – die schon in den letzten Jahren der DDR vielfach als korrekturbedürftig angesehen wurde – teilweise rückgängig gemacht wurde. Die einst sehr großen Betriebe wechselten ihre juristische Form und wurden stark verkleinert. Eine neue Gleichgewichtsgröße scheint sich aber bei etwas über 1.000 ha einzupendeln, und wir haben es somit nach wie vor mit um ein Vielfaches größeren Betrieben zu tun als in Westdeutschland. Damit einher ging ein einschneidender Abbau von Arbeitskräften bis auf etwa ein Viertel der früheren Beschäftigtenzahl, ein Vorgang, der angesichts des überaus hohen Arbeitskräftebesatzes zu DDR-Zeiten wirtschaftlich unvermeidlich war. Die Trennung von Tier- und Pflanzenproduktion besteht nicht weiter, viele Betriebe haben ihre Produktion diversifiziert.

Die Governance des Agrarsektor hat sich also sehr deutlich von der Hierarchie zurück zum (hochgradig regulierten) Markt entwickelt. Das geschah durch den Rückbau der LPG-Nachfolger zu spezialisierten landwirtschaftlichen Produktionsbetrieben mit gleichzeitiger Wiederherstellung arbeitsteiliger Marktbeziehungen in der ländlichen Wirtschaft. Aber anders als in der Industrie, wo die Treuhand durch die Entflechtung der Kombinate den Abbau der vertikalen Integration gezielt steuerte, sind die parallelen Entwicklungen im Agrarsektor das Resultat marktgesteuerter Anpassungsprozesse.

Den Hintergrund für die spezifisch ostdeutsche Entwicklung des Agrarsektors bilden eigentümliche Entwicklungspfade, in denen soziale Besonderheiten der jeweiligen Gesellschaft (Märkte, Sozialstruktur, Ausbildungssystem, Mentalitäten) den Wandel beeinflussen (Voskamp/Wittke 1991: 18). In dieser Sicht ist der Wandel bestimmter Produktionsformen nicht allein eine Frage technischer oder organisatorischer Innovationen. Die Beschäftigten in der Primärproduktion der Landwirtschaft in Ostdeutschland waren keine Allround-Bauern, sondern Spezialisten. Die Lehrberufe und die Hochschulbildung für den Agrarsektor ermöglichten eine starke Spezialisierung und Ausdifferenzierung der Berufswahl. Melker, Pflanzenzüchter, Traktoristen oder Mechaniker hatten keine betriebswirtschaftlichen Kenntnisse, wie sie für den Betrieb eines erfolgreichen Familienunternehmens notwendig sind. Weder hatten Traktoristen größere Kenntnisse über die Tierzucht, noch

die von westdeutschen Rechtsanwälten beraten wurden, sich eher in GmbHs als in eingetragene Genossenschaften umwandeln. Vgl. auch Mittelbach (1992: 40). Zu den Varianten der Umwandlungsprozesse s. Augustin (1994: 335ff.).

konnten Tierzüchter Pflanzen anbauen. Darüber hinaus war die Industrialisierung in der Landwirtschaft mit geregelten Arbeitszeiten, geregelten Einkommen und Jahresurlaub kaum mit dem agrarpolitischen Leitbild des einzelbäuerlichen Familienbetriebs in Einklang zu bringen, das sich ja auch durch ein erhebliches Maß an »Selbstaussbeutung« auszeichnet. Schließlich stellte sich schnell heraus, daß die Landwirtschaft als Arbeitsmarkt und im bezug auf die Wertschöpfung in weiten Teilen des Landes marginalisiert werden würde. Beispielsweise wurden in Brandenburg zwischen 1989 und 1993 fast 80 Prozent der Arbeitskräfte der Landwirtschaft abgebaut (Niesler 1994). In einer solchen Situation waren Investitionen in die Wieder- oder Neueinrichtung eines Familienbetriebs hochgradig risikobehaftet.

Kurz: Die Kombination aus residualen Eigentumstiteln, marktinduzierten ökonomischen Nutzenkalkülen, beruflicher Spezialisierung und individueller Risikoaversion hat zum einen die Grenzen für die staatliche Steuerungsfähigkeit gezogen, zum anderen die Existenz gemeinschaftlich betriebener Landwirtschaft gesichert und das damit verbundene individuell perzipierte Risiko gemindert. Die Kontinuitätselemente in der Governance des Agrarsektors lassen sich somit aber auch am plausibelsten erklären, wenn man das Zusammenspiel von Veränderungen des institutionellen Rahmens auf der Makroebene mit individuellen ökonomischen Anpassungskalkülen innerhalb eines durch soziale Embeddedness charakterisierten lokalen Kontextes auf der Mikroebene ins Blickfeld nimmt. Dagegen wird man die Erklärungskraft der eingangs erwähnten einfluß- oder gar verschwörungstheoretischen Hypothesen, die ja ohne die (höchst unplausible) Annahme einer Komplizenschaft von BMELF und DBV nicht auskommen, sehr skeptisch einschätzen müssen.⁴²

42 Für Rußland hat eine so ausgewiesene Kennerin der Agrarentwicklung wie Sheila Fitzpatrick (1994: 379f.) die Persistenz gemeinschaftlicher Betriebsformen ebenfalls aus dem Zusammenspiel von individuellem Kalkül und kulturellen Prägungen erklärt, freilich in kraß abwertenden Wendungen: Die Beendigung der seit Stalin hergebrachten ungerechten Behandlung der Kolchosbauern in der Breschnew-Periode habe dazu geführt, daß »signs of the welfare state were everywhere in evidence. The kolkhozniks had achieved their long-sought goal of almost total risk avoidance ... It is little wonder, then, that when the call finally came for peasants to leave the shackles of the kolkhoz and strike for the brave new world of independent capitalist farming, the response was a dull silence ... The kolkhoz outlasted the Soviet system that produced it ...; and the »serf« mentality of kolkhozniks survived after the state coercion that generated it had been replaced by state handouts«.

Literatur

- Arlt, Reiner, 1988: *Theoretische Grundfragen des LPG- und Agrarrechts. Analyse und Tendenzen*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.
- Augustin, Winfried, 1994: Die Umwandlung von LPGs und die Folgen für Leben und Arbeit im Dorf. In: Reiner Hoffmann et al. (Hrsg.), *Problemstart: Politischer und sozialer Wandel in den neuen Bundesländern*. Köln: Bund-Verlag, 331–354.
- Bartling, Hartwig, 1991: Anpassungsprobleme der Agrarwirtschaft in den neuen Bundesländern. In: Helmut Gröner et al. (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik*. Berlin: Duncker & Humblot, 219–244.
- Bartsch, Heinz, 1991: Aufgaben und Struktur der örtlichen Verwaltung. In: Klaus König (Hrsg.), *Verwaltungsstrukturen der DDR*. Baden-Baden: Nomos, 109–134.
- Baumheier, Ralph, 1993: Regionale Strukturpolitik in den neuen Bundesländern. In: Wolfgang Seibel et al. (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, 345–358.
- Bichler, Hans, 1981: *Landwirtschaft in der DDR. Agrarpolitik, Betriebe, Produktionsgrundlagen und Leistungen*. Berlin: Holzapfel.
- BMELF (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), 1991: *Agrarbericht 1991 der Bundesregierung*. Bonn: BMELF.
- , 1993: *Agrarbericht 1993 der Bundesregierung*. Bonn: BMELF.
- , 1994a: *Agrarwirtschaft in den neuen Ländern. Aktuelle Situation und Maßnahmen*. BMELF Mitteilung 624/94. Bonn: BMELF.
- , 1994b: *Agrarbericht 1994 der Bundesregierung*. BT-Drucks. 12/6750. Bonn: Deutscher Bundestag.
- , 1995: *Agrarbericht 1995 der Bundesregierung*. Bonn: BMELF.
- BMiB (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen), 1985: *DDR Handbuch*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Böhme, Klaus, 1994: Folgen der Altschulden-Eintreibung: Eigentum von Bauern zerrinnt. In: *Neue Landwirtschaft* 3, 92–93.
- Deutscher Bauernverband, 1995: *Zur Entwicklung der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft in den neuen Bundesländern im Jahre 1994*. Berlin: DBV.
- Dittmann, Roswitha/Gerhard Feige, 1986: *Wirtschaftsrecht für die staatswissenschaftliche Ausbildung*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), 1990: DDR-Landwirtschaft vor erneutem Umstrukturierungsprozeß. In: *DIW-Wochenbericht* 57, 468–472.
- Ehlert, Willi et al. (Hrsg.), 1969: *Wörterbuch der Ökonomie – Sozialismus*. Berlin: Dietz.

- Feineisen, Bernhard, 1994: Interessenvertretung und Interessenkonflikte im Agrarsektor nach der Wiedervereinigung. Diplomarbeit. Konstanz: Universität Konstanz.
- Fitzpatrick, Sheila, 1994: *Stalin's Peasants: Resistance and Survival in the Russian Village after Collectivization*. New York: Oxford University Press.
- Gregor, G., 1992: *Beschäftigtenentwicklung und Erwerbstätigkeit im Agrarbereich der neuen Bundesländer – Probleme und Aussichten einer Belebung und Umstrukturierung der Erwerbstätigkeit in ländlichen Räumen*. KSPW-Kurzstudie. Graue Reihe Nr. 1104. Halle: KSPW.
- Groschoff, Kurt et al., 1984: *Stadt und Land in der DDR. Entwicklung – Bilanz – Perspektiven*. Berlin: Dietz.
- Hagedorn, Konrad, 1995: Politisch dirigierter institutioneller Wandel: Das Beispiel der Privatisierung volkseigenen Bodens. In: Konrad Hagedorn (Hrsg.), *Institutioneller Wandel und politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik*. Frankfurt a.M.: Campus, 151–194.
- Hagedorn, Konrad/Bernd Klages, 1994: Konzepte zur Privatisierung landwirtschaftlichen Bodens und Entwürfe zum Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz: Analyse und Alternative. In: *Landbauforschung Völkenrode* 44, 44–53.
- Hagedorn, Konrad et al., 1996: *Expertise im Auftrag der Bundesforschungsanstalt für Raumordnung und Landeskunde zum Thema: Politische und ökonomische Rahmenbedingungen für die Entwicklung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern*. Berlin: Institut für Genossenschaftswesen an der Humboldt-Universität zu Berlin.
- Hauschild, Christoph, 1991: *Die örtliche Verwaltung im Staats- und Verwaltungssystem der DDR*. Baden-Baden: Nomos.
- Hähnert, Richard/Helmut Richter/Günther Rohde, 1984: *LPG-Recht*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.
- Häußermann, Hartmut, 1995: Von der »sozialistischen« zur »kapitalistischen« Stadt. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 12/95, 3–15.
- Heinze, Rolf, 1992: *Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl – Der Deutsche Bauernverband*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Hoß, Peter, 1991: Der Staatshaushalt der DDR. In: Klaus König (Hrsg.), *Verwaltungsstrukturen der DDR*, Baden-Baden: Nomos, 199–217.
- Klages, Bernd, 1994: Privatisierung der Treuhandflächen. In: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL, Hrsg.), *Entwicklung der ländlichen Räume und der Agrarwirtschaft in den Neuen Bundesländern*. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 152. Braunschweig: FAL, 105–120.
- Krauß, Erich/Reiner Arlt, 1985: *Kommentar zum Gesetz über die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften*. Berlin: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik.

- Kretzschmar, Gotthard/Werner Mörbe, 1992: *Analyse des organisatorischen Auf- und Ausbaus von Interessenorganisationen der Bauern in den neuen Bundesländern*. Halle: KSPW.
- Kretzschmar, Gotthard/Werner Mörbe, 1994: Transformation der berufsständischen Interessenorganisation der Bauern. In: Hiltrud Naßmacher et al. (Hrsg.), *Politische Strukturen im Umbruch*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Kusch, Günter et al., 1991: *Schlußbilanz-DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lehbruch, Gerhard, 1994: Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 370–392.
- Lewis, David W.P., 1993: *The Road to Europe: History, Institutions and Prospects of European Integration, 1945–1993*. New York: Peter Lang.
- Lipset, Seymour Martin/Martin Trow/James Coleman, 1956: *Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union*. New York: The Free Press.
- Mittelbach, Hans, 1992: *Strukturwandel in der Landwirtschaft*. Bonn: Forschungsinstitut der FES.
- Niesler, Angelika, 1994: Arbeitsmarktpolitik in den ländlichen Räumen des Landes Brandenburg. Manuskript, o.O.
- Oberschall, Anthony/Zsuzsa Hanto, 1996: Birth of a Market Economy: Hungarian Agriculture after Socialism. Vortrag zur 8th International Conference on Socio-Economics, Society for the Advancement of Socio-Economics, July 12–14: Université de Genève.
- Pryor, Frederic, 1991: When is Collectivization Reversible? In: *Studies in Comparative Communism* 24, 3–24.
- Rönnebeck, Gerhard, 1993: Die Integration der ostdeutschen Landwirtschaft in die EG-Agrarpolitik, unter besonderer Berücksichtigung der Agrargenossenschaften. In: George Turner (Hrsg.), *Genossenschaften im ländlichen Bereich – unterschiedliche Entwicklung, gleiche Probleme?* Berlin: Institut für Genossenschaftswesen, 22–26.
- Schubert, Werner, 1993: Existenzbedingungen eingetragener Genossenschaften in der Agrarproduktion. In: George Turner (Hrsg.), *Genossenschaften im ländlichen Bereich – unterschiedliche Entwicklung, gleiche Probleme?* Berlin: Institut für Genossenschaftswesen, 27–41.
- Sontowski, R., 1990: *Der Bauernverband in der Krise*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Voskamp, Ulrich/Volker Wittke, 1991: Aus Modernisierungsblockaden werden Abwärtsspiralen – zur Reorganisation von Betrieben und Kombinatn der ehemaligen DDR. In: *Berliner Journal für Soziologie* 1, 17–39.

- Warth, Stefanie, 1988: Territoriale Aspekte und Probleme der Gestaltung von Verflechtungsbeziehungen zwischen Landwirtschaft und Industrie. In: Heinz Stiller (Hrsg.), *Verflechtungsbeziehungen zwischen Industrie und Landwirtschaft*. Berlin: Akademie-Verlag, 66–68.
- Weber, Adolf, 1990: Zur Situation der Landwirtschaft in der DDR. In: *Agrarwirtschaft* 39, 129–130.
- Wegge, Günther, 1994: Entwicklungsperspektiven für die Landwirtschaft in Brandenburg. In: Ingo Balderjahn/Klaus Gloede (Hrsg.), *Der Wirtschaftsraum Brandenburg: Eine Wirtschaftsregion im Umbruch*. Berlin: Arno Spitz, 47–54.
- Wielgohs, Jan/Helmut Wiesenthal, 1995: Konkurrenz – Ignoranz – Kooperation: Interaktionsmuster west- und ostdeutscher Akteure beim Aufbau von Interessenverbänden. In: Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt a.M.: Campus, 298–333.
- Willgerodt, Hans, 1993: Wiedereinsetzung der Alteigentümer (Reprivatisierung). In: Wolfram Fischer et al. (Hrsg.), *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*. Berlin: Akademie-Verlag, 241–262.