

Zur Transformation der Landwirtschaft in Ostdeutschland

Eine Zwischenbilanz

von Jörg Gerke

Die Agrarstrukturen in den alten und den neuen Bundesländern weisen auch über ein Jahrzehnt nach der Wende deutliche Unterschiede auf. Und es wird vieles dafür getan, dass dieses mit Blick auf die Großstrukturen in Ostdeutschland auch so bleibt. So das Fazit des folgenden Beitrages, der wichtige Aspekte zur Struktur der ostdeutschen Landwirtschaft anreißt, die wesentlichen Gründe für die dortige Strukturentwicklung nach der Wende beschreibt und mögliche Korrekturen für Fehlentwicklungen aufzeigt.

Mit der Vereinigung Deutschlands hat sich die Perspektive für die Beurteilung der Agrarstruktur in der gesamten Bundesrepublik grundlegend geändert. Mit dem Blick insbesondere auf die transformierten ostelbischen Großbetriebe sprechen seit mehr als zehn Jahren viele deutsche Agrarpolitiker und die Vertreter des Deutschen Bauernverbandes (DBV) von den Strukturen, die sich anschicken (sollen), den Weltmarkt zu erobern.

Mit den Vorschlägen der EU-Kommission zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 und dabei in erster Linie mit dem Vorschlag der einzelbetrieblichen Beihilfebegrenzung auf 300.000 Euro gerät das ostdeutsche Agrarsystem in einen besonderen Blick. Zwischen fünf und acht Prozent der Betriebe im Osten wären von dieser Kappung betroffen. Dabei sind es dieselben Funktionäre des DBV sowie der west- und ostdeutschen Agrarpolitiker, die auf der einen Seite die Wettbewerbsfähigkeit der Großbetriebe am Weltmarkt betonen und auf der anderen Seite jede Kürzung der Beihilfen für die Großbetriebe vehement bekämpfen.

Zur Struktur der ostdeutschen Landwirtschaft 2002

Wichtiges Strukturmerkmal der ostdeutschen Landwirtschaft ist mit circa 51 Prozent der hohe Anteil, den juristische Personen an der Bewirtschaftungs-

fläche einnehmen. Dabei geht der Anteil der eingetragenen Genossenschaften kontinuierlich mit wachsender Geschwindigkeit zurück und wird durch Formen wie GmbH oder Aktiengesellschaft ersetzt. Auf die neuen Länder entfallen circa 30 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche Gesamtdeutschlands mit etwa 36 Prozent der Getreide- und 55 Prozent der Rapsanbaufläche. Dagegen entfallen auf Ostdeutschland nur 20 Prozent des deutschen Milchkuhbestandes und circa 15 Prozent der Schweinebestände. Auch ist der Anbau intensiver Kulturen wie Kartoffeln oder Gemüse eher unterrepräsentiert. Mecklenburg-Vorpommern war vor der Wende ein ausgesprochenes Kartoffelexportland, heute ist es Kartoffelnettoimporteur, trotz deutlich abnehmender Bevölkerungszahl. Die mittlere Betriebsstruktur im Osten ist also durch eher arbeitsextensive Anbausysteme mit einem hohen Anteil an „Prämienfrüchten“ charakterisiert. Die besonders durchrationalisierten großen Marktfuchtbetriebe kommen unter diesen Bedingungen auf ein Rationalisierungsniveau von 300 bis 400 Hektar bewirtschafteter Fläche je Arbeitskraft (AK). Damit erhalten solche unter den gegebenen Rahmenbedingungen optimierten Betriebe bis zu 150.000 Euro/AK pro Jahr an Prämien, von denen allenfalls 25.000 Euro als Lohnkosten weitergegeben werden. Andererseits wirtschaften bis heute in Ostdeutschland auch arbeitsintensive Großbetriebe, die weniger als 150.000 Euro/AK an jährlicher

Prämie erhalten. Konsequenterweise gibt es in den Großbetrieben mit einem hohen Anteil an Ackerflächen eine Tendenz zur Ausgliederung oder Aufgabe der Tierhaltung oder anderer nicht-prämierter arbeitsintensiver Produktionsbereiche. Deswegen ist zukünftig bei vielen Großbetrieben mit einem sich beschleunigenden Arbeitsplatzabbau zu rechnen.

Begleitet wird diese arbeitsplatzextensive Struktur in den großen Betrieben vor allem von zwei ökonomischen Eigenschaften, die sich zukünftig für die ostdeutsche Landwirtschaft als problematisch erweisen könnten:

- a) Die erwirtschafteten Erlöse je Hektar sind in Ostdeutschland aufgrund der oben erläuterten Produktionsschwerpunkte deutlich geringer als in Westdeutschland. Dazu kommt die relative Marktferne der Landwirtschaft Ostdeutschlands, die dieses Problem noch verschärft.
- b) Die im Durchschnitt deutlich geringeren Hektarerlöse aus dem Verkauf pflanzlicher und tierischer Produkte bedingen auch, dass der Anteil der Subventionen an den Betriebserlösen in Ostdeutschland deutlich höher als in Westdeutschland ist. Die realistische Spanne der staatlichen Beihilfen an den Betriebserlösen liegt in Westdeutschland bei zehn bis 30 Prozent, wobei in einigen Grünlandregionen der Anteil noch deutlich unterschritten wird. Dagegen liegt der Anteil in Ostdeutschland bei 30 bis 70 Prozent, wobei auf Grenzstandorten Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs bei großen Betrieben aufgrund von Ökoprämie und Prämie für benachteiligte Gebiete dieser Anteil noch höher liegen kann.

Beide wirtschaftlichen Parameter, die niedrigen Hektarerlöse und der hohe Anteil an staatlichen Beihilfen an den Erlösen, lassen die immer wieder reproduzierte Ansicht zur vorzüglichen Wirtschaftlichkeit der ostdeutschen Großbetriebe als fraglich erscheinen. Die Charakterisierung dieser Betriebe als besonders weltmarktfähig ist daher wenig glaubwürdig.

Warum überleben so viele Großbetriebe?

Es ist nicht nur das EU-Agrarsubventionssystem, das flächenstarke Ackerbaubetriebe begünstigt. In Ostdeutschland kommen seit der Wende spezifische, vor allem Großbetriebe unterstützende Subventionen in großem Umfang hinzu, die dazu bei-

getragen haben, die Strukturen aus DDR-Zeiten zum Teil zu konservieren.

Nach 1989 ist in einem ersten Schritt kurzfristig das ganze Agrarsystem zusammengebrochen. Viehbestände wurden abgeschafft und Flächen auf Grenzstandorten teilweise nicht mehr bewirtschaftet. In der ersten Zeit nach der Wende bemühte sich die Politik deswegen verständlicherweise darum, die landwirtschaftliche Produktion zu erhalten und wieder anzukurbeln und den Betrieben in Ostdeutschland mit zusätzlichen Hilfen das Überleben zu erleichtern. Die öffentlichen Flächen, bundeseigene wie Landesflächen, wurden fast ausschließlich an die LPG-Nachfolgebetriebe verpachtet, die Altschulden dieser Betriebe wurden um den Anteil reduziert, der nicht-landwirtschaftliche Kredite betraf. Ferner wurde für diese Betriebe zur Erleichterung des Überganges ein dreijähriges Moratorium für die Bedienung der Altschulden festgesetzt. Weiterhin wurde im Interesse des Fortbestehens der LPG-Nachfolgebetriebe versucht, mit fast allen Mitteln diesen die Vermögensauseinandersetzung mit den ehemaligen LPG-Mitgliedern zu erleichtern. Diese politischen Entscheidungen kurz nach der Wende waren vielleicht legitim und in einer Reihe von Fällen geboten. Allerdings ist die daran anschließende Agrarpolitik in und bezogen auf Ostdeutschland nicht mehr nachvollziehbar, ja man muss diese Politik als in hohem Maße irrational bezeichnen.

Die Verteilung der öffentlichen Flächen ist auf die wenigen Großbetriebe konzentriert, mehr noch, es wird vieles dafür getan, diesen Zustand mit allen Mitteln zu stabilisieren. Dies bedeutet eine konzentrierte Verteilung von klein hin zu groß. Durch diese Flächenpolitik wird in Ostdeutschland ein Zustand geschaffen, der die Konzentration der landwirtschaftlichen Flächen auf wenige in einem Ausmaß stabilisiert, wie es selbst unter Feudalbedingungen nicht durchgesetzt war. Nach der Wende bildeten eingetragene Genossenschaften die überwiegende Anzahl der juristischen Personen; heute sind diese eine abnehmende Minderheit. Bei den Genossenschaften profitierten zumindest der Form nach eine große Anzahl von Mitgliedern von den zusätzlichen finanziellen Segnungen der öffentlichen Hand. Heute sind es wenige Personen an der Spitze der Agrargroßunternehmen, die von der Verteilung der öffentlichen Flächen profitieren. Das Potential der Begünstigung liegt dabei in der Größenordnung von vier Milliarden Euro für circa 2.000 bis 2.500 Großbetriebe in Ostdeutschland (1). Bei den Altschulden hat sich das ursprüngliche Moratorium von drei Jahren auf mittlerweile zwölf

Jahre ausgedehnt. Ja, es gibt sogar Bestrebungen ostdeutscher Agrarpolitiker, diese Schulden ersatzlos zu streichen. Andere sprechen von einzelbetrieblichen Lösungen, was nichts anderes als einen partiellen Schuldenerlass bedeutet. Die mittlerweile akkumulierten Forderungen der öffentlichen Hand für Altschulden im landwirtschaftlichen Bereich betragen mehr als 2,2 Milliarden Euro für circa 1.500 Betriebe. Eine Studie der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig und der Humboldt Universität in Berlin zeigt, dass Betriebe mit Altschulden steuerlich besser gestellt sind als solche ohne Altschulden. Der Grund liegt darin, dass die nicht getätigten Kapitaldienste als Unkosten in die steuerliche Bilanz aufgenommen werden können. Weil die Altschulden nur von den Betriebsgewinnen bedient werden müssen, ist es eine gängige Praxis, durch zusätzliche Investitionen die Betriebsgewinne niedrig zu halten. Als Konsequenz sind die Altschulden seit der Wende auf fast das Doppelte angestiegen. Das Handeln der öffentlichen Hand bei dieser Form der Altschulden erscheint doppelt fragwürdig, wenn die Praxis der Rückgabe von Eigentum an Privatpersonen in der ehemaligen DDR damit verglichen wird: Vor der Rückgabe mussten immer alle Belastungen getilgt werden.

Das strukturbildende Element des Umganges mit den Altschulden bedeutet, dass zum Beispiel ein Betrieb mit Altschulden für eine 1.000er-Milchviehanlage aus dem Jahre 1980 diese seit der Wende praktisch ohne Kosten nutzt, während ein Wiedereinrichter für den Aufbau einer 100er-Milchviehanlage mehr als 500.000 DM aufwenden musste und bis heute dafür Kapitaldienste leisten muss. Ein fairer Wettbewerb am Markt ist unter diesen Bedingungen nicht möglich und offenbar auch politisch nicht gewollt.

Die Betriebe, die vor allem von den öffentlichen Flächen und der Altschuldenregelung profitieren, profitieren bis heute auch davon, dass ein erheblicher Anteil von ihnen keine ordnungsgemäße Vermögensauseinandersetzung durchgeführt hat. Die Ergebnisse eines Forschungsprojektes der Deutschen Forschungsgemeinschaft, das von einer Arbeitsgruppe der Universität Jena durchgeführt wurde, legen diesen Schluss nahe (2). Mehr noch, der Leiter dieses Projektes ist der Auffassung, dass bei Vorliegen seriösen Datenmaterials zur Vermögensauseinandersetzung die Bundespolitik schon 1995 initiativ geworden wäre. Auf Kosten der Ansprüche ehemaliger LPG-Mitglieder wurden die Nachfolgebetriebe mit einem erheblichen zusätzlichen Startvorteil gegenüber Wieder- und Neueinrichtern bedacht.

Es stellt sich die Frage, warum die verantwortlichen Agrarpolitiker nach der Wende ein solches selektives Förderinstrumentarium entwickelt haben, welches nur wenige große Betriebe unterstützt, ohne die Beschäftigung auf dem Lande positiv zu beeinflussen. Diese Politik ist bis 1998 von der CDU/CSU-geführten Bundesregierung unter Kanzler Kohl initiiert und fortgeführt worden. Von politischen Akteuren also, die die landwirtschaftlichen Strukturen der DDR bis zur Wende vehement bekämpft haben. Die Ursachen dieses grundlegenden Politikwechsels sind vermutlich auch in der (Lobby-) Arbeit des Deutschen Bauernverbandes zu suchen. Mit der Übernahme des entsprechenden Verbandes aus der DDR (3) hat der DBV im Osten die Vertretung von Großbetrieben, anfänglich vielfach von LPG-Nachfolgebetrieben, übernommen. Dieser Verband vertritt in Ostdeutschland nur einen geringen Anteil der Familienbetriebe (4), so dass der DBV im Osten eine relativ hohe Flächenrepräsentanz, aber nur eine geringe Repräsentanz der Betriebe hat. Diese Vertretung und die enge, auch personelle Verbindung zwischen CDU und Bauernverband haben innerhalb kurzer Zeit dazu geführt, dass die Großbetriebsstrukturen im Osten Ziel der Bundesagrarpolitik wurden. Der DBV hat sich gegen die Interessen von rund 99 Prozent seiner westdeutschen Mitglieder gegen eine Kappungsgrenze bei den EU-Beihilfen ausgesprochen. Der DBV hat wesentlich für die Verteilung der öffentlichen Flächen an Großbetriebe gearbeitet. Der ehemalige erste Mann des DBV, von Heereman, sitzt als stellvertretender Vorsitzender im Aufsichtsrat der Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) (5). Und ohne die enge Zusammenarbeit mit berufsständischen Vertretungen wie dem DBV hätte die BVVG nach eigenen Angaben ihren Beitrag zur „Umstrukturierung der Agrarwirtschaft“ bisher nicht leisten können (6). Weiterhin unternimmt der DBV viele Schritte, um die Streichung der Altschulden der LPG-Nachfolger zu erreichen. Zusätzlich ist die Rolle des DBV bei der ordnungsgemäßen Vermögensauseinandersetzung dubios. Statt einer kritischen Bestandsaufnahme stellt dieser Verband die Forderung, durch den Gesetzgeber die gravierenden Fehler zur gesetzlichen Norm zu machen. Am deutlichsten wurde die Haltung des DBV zu den Großbetriebsstrukturen anlässlich des 50. Jahrestages der ersten LPG-Gründungen in der ehemaligen DDR im Sommer 2002. Dieses Ereignis wurde in Sachsen-Anhalt von der bundesdeutschen DBV-Spitze mitgefeiert. Das Feiern einer ursprünglich von Stalin angeregten Initiative zur Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR,

welche nur mit einem umfassenden staatlichen Repressionsapparat gegen viele Betriebe möglich war, stellt eine Verhöhnung der bäuerlichen Landwirtschaft in Ostdeutschland dar. Die traditionell enge Bindung zwischen CDU/CSU und Bauernverband hat dazu geführt, dass diese Partei eine hohe Akzeptanz für die Großbetriebsstrukturen in Ostdeutschland entwickelt hat. In der Konsequenz haben die Minister Kiechle und Borchert eine Politik vertreten, die – neben der bis heute vorhandenen antikomunistischen Rhetorik in dieser Partei – im Agrarbereich die Strukturen aus DDR-Zeiten bis heute stabilisiert.

Optionen für Korrekturen in der Agrarstruktur Ostdeutschlands

Die heutige Landwirtschaft Ostdeutschlands ist wesentlich Ergebnis der selektiven Förderung von großen Einheiten. Inwiefern zurückliegende Entscheidungen korrigiert werden können, erscheint als eine Frage des politischen Willens und der politischen Macht. Für die Zukunft erscheint es bei distanzierter Betrachtungsweise unabweisbar, Wettbewerbsverzerrungen in der Agrarpolitik zu beseitigen. In Bezug auf die Altschulden gibt es keinen Grund, deren Bedienung und Tilgung weiter aufzuschieben. Der Deutsche Bauernbund (7) hat wegen möglicher Wettbewerbsverzerrungen im Zusammenhang mit der Altschuldenregelung eine Beschwerde bei der EU-Kommission eingereicht. Im Interesse der Chancengleichheit kann dieser Initiative nur Erfolg gewünscht werden.

Die direkteste Form der Diskriminierung kleinerer und mittlerer Betriebsstrukturen besteht in der Verteilung der öffentlichen landwirtschaftlichen Nutzflächen an eine kleine Gruppe. Die Verantwortlichen in Bund und Ländern weigern sich bis heute, auch nur in Ansätzen Korrekturen bei den oben beschriebenen Missständen vorzunehmen. Für die BVVG-Flächen hat deswegen die Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft Beschwerde bei der EU eingelegt. Die Beschwerde bezieht sich zum einen auf die nicht eingehaltenen Vorgaben der EU (Nichtbeachtung des Wettbewerbsrechts) und zum anderen auf die fehlende Transparenz beim Umgang mit diesen Flächen.

Allein eine Korrektur der Politik bei Altschulden und Flächenverteilung würde in der Landwirtschaft Ostdeutschlands einen Reformprozess zugunsten bäuerlicher Strukturen in Gang setzen. Dabei setzen die Kritiker der gegenwärtigen Politik auf Bundes- und Landesebene bemerkenswerter-

weise nicht mehr auf die Einsichtsfähigkeit deutscher Politiker, sondern hoffen vor allem auf Korrekturen auf der EU-Ebene. Von dort kommen mit der „Halbzeitbewertung“ Vorschläge zu einer grundlegenden Reform der Agenda 2000 (u. a. die oben genannte Beihilfebegrenzung auf 300.000 Euro pro Betrieb), die allein schon einen Umstrukturierungsprozess in der Landwirtschaft Ostdeutschlands ergeben würden. Entsprechend massiv ist die Ablehnung dieser Vorschläge bei den ostdeutschen Agrarpolitikern.

Die Folgerung aus den Vorschlägen von Agrarkommissar Fischler ist, dass sich die EU-Agrarpolitiker offenbar der ostdeutschen Probleme bewusst sind und bei der selektiven Subventionierung von Großbetrieben Korrekturen einführen wollen. Es gibt also Hoffnung auf einen Reformprozess für die ostdeutsche Landwirtschaft!

Anmerkungen

- (1) Unabhängige Bauernstimme 7/2002.
- (2) Bayer, W., Abicht, Y., Kirchberg, A. und Rzesnitzeck, V. (2002), DFG-Forschungsprojekt, Jena.
- (3) Die in der DDR existierende und SED-gesteuerte „Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe“ (VdgB) tauschte mit der Wende ihre Führung aus und wurde zum „Bauernverband in der DDR“ mit einer föderativen Organisationsstruktur mit Landesverbänden. Diese wurden 1991–1992 als Mitgliedsverbände in den DBV aufgenommen.
- (4) Dettmer, Jochen, Kritischer Agrarbericht 2001, S.85.
- (5) Der Auftrag der BVVG ist die Privatisierung ehemals volkseigener Vermögenswerte der Land- und Forstwirtschaft. Die BVVG-Flächen (ehemalige Treuhandflächen) machen in Ostdeutschland einen Anteil von fast 20 Prozent an der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus. Die BVVG ist in den neuen Bundesländern derzeit noch für etwa 1,4 Millionen Hektar Äcker, Wiesen und Wälder zuständig. Sie hat in den kommenden Jahren insgesamt noch circa 900.000 Hektar Acker- und Grünland und etwa 270.000 Hektar Wald zu privatisieren (Stand 31. Mai 2002).
- (6) Bilanzpressekonferenz der BVVG, 01.07.2002.
- (7) Der „Deutsche Bauernbund e.V. – Dachverband privater Bauernverbände“ in Ostdeutschland unterscheidet sich vom DBV wesentlich durch unterschiedliche Positionen zu Altschulden und ordnungsgemäßen Vermögensauseinandersetzungen der LPG-Nachfolger.

Autor

Jörg Gerke ist Landessprecher der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern.

PD Dr. Jörg Gerke
Ausbau 5, 18258 Rukieten
E-Mail: gerke.rukieten@t-online.de