



Wirtschaftsreformen in der UdSSR: Stand und Perspektiven .....	113
Auf dem Wege zu einer zukunftsorientierten EG-Agrarpolitik? .....	118

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 9/87

Berlin

26. Februar 1987

54. Jahrgang

## Wirtschaftsreformen in der UdSSR: Stand und Perspektiven

*In die Reform der sowjetischen Wirtschaft ist Bewegung gekommen. Seit Anfang dieses Jahres gelten die Bedingungen des 1984 begonnenen „ökonomischen Experiments“ für die gesamte Industrie und das Verkehrs- und Nachrichtenwesen<sup>1</sup>. Gleichzeitig traten im Bereich der Ministerien für Chemie- und Erdöl-anlagenbau, Erdölverarbeitung und Petrochemie, Gerätebau, Automobilindustrie, Leichtindustrie, Handel und für die Hochseeflotte sowie in 36 weiteren großen Unternehmen und Vereinigungen weitergehende Reformbestimmungen in Kraft, die mit den Begriffen „volle wirtschaftliche Rechnungsführung“ und „Selbstfinanzierung“ umschrieben werden. Dieses Konzept wird seit 1985 bereits in den Wolga-Automobilwerken in Togliatti und in der Maschinenbauvereinigung „M.V. Frunze“ in Sumy/Ukraine erprobt. Ebenfalls zum 1. Januar 1987 wurde die Reform des Außenhandelssystems wirksam. Der gerade veröffentlichte Gesetzentwurf über das staatliche Unternehmen zeigt die wesentlichen Elemente des Reformkonzepts im Zusammenhang.*

### „Volle wirtschaftliche Rechnungsführung“ und „Selbstfinanzierung“:

#### Konzept und gegenwärtiger Anwendungsbereich

Das Kernstück des Konzepts der Selbstfinanzierung besteht in einer grundlegenden Veränderung der Beziehungen zwischen Unternehmen und Staatshaushalt. Bisher werden Gewinne und Abschreibungen weitgehend vom Fiskus abgeschöpft. Diese Abführungen sind kein fester Prozentsatz des Gewinns, sondern werden als Summen jeweils im Jahresplan festgelegt. Dafür werden die Investitionen überwiegend aus dem Staatshaushalt und den „Budgets“ der Branchenministerien finanziert. Fehlende Umlaufmittel werden durch Bankkredite abgedeckt, die am Jahresende durch Haushaltsmittel abgelöst werden<sup>2</sup>.

Das Konzept der Selbstfinanzierung sieht demgegenüber vor, daß alle Aufwendungen eines Unternehmens mit Eigenmitteln zu finanzieren sind, und zwar einschließlich der Investitionen. Es setzt somit Kostendeckung voraus, aber auch, daß nach der Abführung eines vorher festge-

legten Gewinnanteils an den Staatshaushalt dem Betrieb der restliche Gewinn garantiert ist.

Der Gewinn hat daher unter den Bedingungen der Selbstfinanzierung einen zentralen Stellenwert. Er wird zur Hauptkennziffer der Leistungsbewertung und soll die Betriebe motivieren, hochgesteckte Produktionsziele anzustreben und die Kosten zu minimieren.

Unrentable Betriebe sollen zunächst weiter Subventionen erhalten, jedoch in von Jahr zu Jahr sinkendem Umfang. Arbeiten Unternehmen wegen ihrer technischen Rückständigkeit mit Verlust, sollen sie beschleunigt modernisiert werden. Bei ständig defizitären Betrieben wird

<sup>1</sup> Vgl. Veränderungen im sowjetischen Wirtschaftssystem? Bearb.: Heinrich Machowski. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 38/1983.

Die Ergebnisse des „Experiments“ werden ausführlich in einem Beitrag dargestellt, der demnächst in den Vierteljahrsheften zur Wirtschaftsforschung erscheint.

<sup>2</sup> Vgl. Kommunist. Nr. 14/1986, S. 31 und Voprosy ekonomiki. Nr. 1/1986, S. 26.

eine Liquidation nicht ausgeschlossen<sup>3</sup>. Der Gesetzentwurf über den Staatsbetrieb sieht für derartige Fälle eine Lohnfortzahlung an die freigesetzten Arbeitskräfte bis zu drei Monaten vor. Ihnen werden neue Stellen vermittelt, und sie werden gegebenenfalls umgeschult.

Nach dem Modell der Selbstfinanzierung soll nur noch der Bau neuer Fabriken mit Haushaltsmitteln finanziert werden. Alle übrigen Investitionen müßten demnach mit Eigenmitteln und Krediten getätigt werden. Diesem Grundsatz entsprach das in Sumy durchgeführte Experiment. In den Wolga-Automobilwerken wurden für Kapazitätsausweitungen zentrale Mittel herangezogen<sup>4</sup>. Auch in der Leichtindustrie gilt seit Jahresbeginn die Selbstfinanzierung nur in diesem eingeschränkten Sinne<sup>5</sup>. Grundsätzlich sehen die entsprechenden Rahmenrichtlinien allerdings vor, daß die betrieblichen Fonds für die Entwicklung von Produktion, Wissenschaft und Technik auch für Erweiterungsinvestitionen genutzt werden<sup>6</sup>.

Die vom Unternehmen zu entrichtenden Gewinnabführungen an den Staatshaushalt werden nicht mehr jährlich neu im Plan festgelegt. Gewinne oder die nach Abzug der Vorleistungen verbleibenden Einnahmen werden mit stabilen steuerähnlichen Abgabesätzen belastet. Unklar ist noch, ob die das Anlagevermögen besteuernde Produktionsfondsabgabe beibehalten wird. Im alten System zentraler Finanzierung der Investitionen sollte sie überhöhten Bedarfsanmeldungen entgegenwirken. In Sumy und Togliatti wird sie nicht mehr erhoben. Sie entfällt 1987 auch in den Handels- und Dienstleistungsunternehmen. In den übrigen Bereichen, die nach dem Konzept der Selbstfinanzierung arbeiten, bleibt sie erhalten<sup>7</sup>.

Ein Grundprinzip der vollen wirtschaftlichen Rechnungsführung ist die Verknüpfung der betrieblichen Fonds für Prämien, Soziales und Investitionen mit den erzielten Erlösen. Bei der Berechnung dieser Fonds wird die bisherige Trennung von faktisch garantiertem Basisfonds und variablem Zuwachsteil abgeschafft. Die Zuwachsraten der Fonds werden auch nicht mehr über „Normative“ (zentral festgelegte Relationen) an die Veränderung anderer Plankennziffern gebunden. Statt dessen werden Anteile des Gewinns festgelegt, die den jeweiligen Fonds zuzuführen sind. Die Fonds werden somit ergebnisbezogener. Allerdings bleibt vor allem die Berechnung des Prämienfonds weiterhin kompliziert, da sich die Erfüllung mehrerer Plankennziffern auf seine Höhe auswirkt, z.B. die Erfüllung der Lieferverträge oder die Herstellung qualitativ hochwertiger bzw. neuer Produkte.

Auch der Lohnfonds soll bei voller wirtschaftlicher Rechnungsführung prinzipiell erlösabhängig sein. Dies fordert der neue Gesetzentwurf über das staatliche Unternehmen. Bisher wurde das Fondsbildungsverfahren jedoch nur geringfügig modifiziert. Die Lohnsumme vom Vorjahr ist als Basisfonds im Regelfall garantiert, die Fonds sind mit dem Produktionsanstieg verknüpft. Dabei bleibt das Ausgangsniveau unberücksichtigt, wodurch Betriebe mit

großen Produktionsreserven bevorzugt werden. Nur in der Erdölverarbeitung und Petrochemie, im Handel sowie — in Weißrußland — in der Leichtindustrie und dem Dienstleistungssektor ist der gesamte Lohnfonds von 1987 an vom Betriebsergebnis abhängig: Als Bezugsgrößen bei der Fondsbildung dienen alternativ die faktische Nettoproduktion (Erdölverarbeitung und Petrochemie) oder die nach Abzug aller Vorleistungen und Abführungen verbleibenden Erlöse. Die Relationen zwischen dem Lohnfonds und den übrigen Fonds werden durch Normative geregelt<sup>8</sup>.

Für die Leichtindustrie sind am 1. Januar 1987 zusätzliche Regelungen in Kraft getreten<sup>9</sup>. Ihr Ziel ist es, Qualität und Sortiment der Konsumgüterproduktion zu verbessern und ein der Nachfrage entsprechendes Angebot zu gewährleisten. Bei der Planaufstellung müssen die Betriebe die Bestellungen des Handels und die Ergebnisse der Binnenhandelsmessen zugrunde legen. Es ist unzulässig, die Produktion von Waren zu planen, für die keine Aufträge vorliegen und keine Lieferverträge abgeschlossen wurden. Auf der Basis der Vertragsabschlüsse legen die Unternehmen in den Jahresplänen den Umfang der Warenlieferungen selbständig fest und teilen ihn den Ministerien mit.

#### Richtungen der Außenwirtschaftsreform

Die staatliche Außenwirtschaftspolitik wird gegenwärtig grundlegend revidiert. Ziel dieser Revision ist, das Land außenwirtschaftlich weiter zu öffnen. Die Integration im RGW soll intensiviert werden (Direktbeziehungen zwischen Unternehmen, Gemeinschaftsunternehmen). Die UdSSR möchte an der Uruguay-Runde des GATT teilnehmen und letztlich dieser Organisation beitreten; auch strebt sie vertragliche Beziehungen zwischen dem RGW und der EG bzw. zwischen ihr und der EG an. In diesem Zusammenhang wurden die Außenwirtschaftsbeziehungen im allgemeinen und der Westhandel im besonderen einer kritischen Bestandsaufnahme unterworfen. Was letzteren angeht, so wurde nicht nur die Rohstoff- und Energielastigkeit der Ausfuhr bzw. die Getreidelastigkeit der Einfuhr beklagt. Auch das Röhren-Erdgas-Geschäft wurde kritisiert, weil es zu viele Ressourcen bindet und

<sup>3</sup> Vgl. Socialisticskaja industrija vom 28. September und 10. Dezember 1986; Ekonomiceskaja gazeta. Nr. 2/1987, S. 7.

<sup>4</sup> Vgl. Ekonomiceskaja gazeta. Nr. 18/1986, S. 11 f.; Masino-stroitel'. Nr. 11/1986, S. 6.

<sup>5</sup> Vgl. Ekonomiceskaja gazeta. Nr. 48/1986, S. 20.

<sup>6</sup> Vgl. Ekonomiceskaja gazeta. Nr. 49/1986, S. 17.

<sup>7</sup> Vgl. Kommunist. Nr. 14/1986, S. 40 f.; Ekonomiceskaja gazeta. Nr. 2/1987, S. 6.

<sup>8</sup> Vgl. Socialisticskij trud. Nr. 10/1986, S. 25 ff.; Pravda vom 22. Oktober 1986; Kommunist. Nr. 14/1986, S. 37; Voprosy ekonomiki. Nr. 10/1986, S. 17; Ekonomiceskaja gazeta. Nr. 48/1986, S. 20.

<sup>9</sup> Vgl. Ekonomiceskaja gazeta. Nr. 20/1986, S. 2, 15 f.

die Exportschwäche der verarbeitenden Industrie verdeckt. Darüber hinaus wurden die Mängel der bestehenden Außenwirtschaftsorganisation nachdrücklich hervorgehoben. Als besonders nachteilig wurde die institutionelle und finanzielle Trennung der sowjetischen Produzenten von „ihren“ Auslandsmärkten bezeichnet.

Diese Einsicht liegt offensichtlich der nun wirksamen Reform des Außenhandelssystems zugrunde. Die Reformmaßnahmen sollen das staatliche Außenhandels- und Valutamonopol keineswegs abschaffen, sondern besser an die gegenwärtigen Bedingungen anpassen. Sie gehen in zwei Richtungen: eine Veränderung der Spitze des staatlichen Außenwirtschaftsapparats und eine Dezentralisierung der Außenhandelsentscheidungen in ausgewählten Bereichen.

Mit der Staatlichen Außenwirtschaftskommission des Ministerrats der UdSSR (SAKMU) wurde ein neues Spitzenorgan geschaffen, das die zentrale Lenkung des sogenannten Außenwirtschaftskomplexes und die Koordinierung aller übrigen zentralen Organe in diesem Bereich verbessern soll. Das SAKMU soll insbesondere die Außenwirtschaftsstrategie der KPdSU ausarbeiten. Künftig soll der Beitrag der Außenwirtschaft zur Beschleunigung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts des Landes wesentlich erhöht und die Position der UdSSR in der Weltwirtschaft gestärkt werden. Das Außenhandelsministerium (AHM) bleibt direkt verantwortlich für den Außenhandel mit „wichtigen“ Rohstoffen und mit „Produkten von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung“. Das Staatskomitee für Außenwirtschaftsbeziehungen (SKAB) ist — wie bisher — für die wirtschaftliche und technische Hilfe an das Ausland verantwortlich; darüber hinaus ist es für die Joint Ventures mit ausländischem Kapital zuständig. Gemeinsam kontrollieren das AHM und das SKAB indirekt die Aktivitäten der Ministerien, Vereinigungen und Betriebe, die das Recht zur selbständigen Außenhandels-tätigkeit erhalten haben. Ob dies eine konfliktfreie Kompetenzaufteilung ist, kann nur die Praxis zeigen.

21 Fachministerien und Ressortverwaltungen sowie „mehr als“ 70 Vereinigungen und Betriebe erhielten das Recht, direkt auf den Auslandsmärkten tätig zu sein. Diese dezentralisierten Entscheidungen beziehen sich auf 26 vH der gesamten Einfuhr des Landes und auf 14 vH der sowjetischen Gesamtausfuhr (bzw. auf über zwei Drittel der Ausfuhr von Maschinen und Technik). Für die kommerzielle Tätigkeit dieser Einheiten mit dem Ausland gelten als Hauptprinzipien die Selbstfinanzierung und die Eigenwirtschaft der Devisen. Ein bestimmter vom Staat festgelegter Teil des Exporterlöses (bis zu 90 vH) darf dem eigenen Konto gutgeschrieben und für eigene Produktionszwecke selbständig ausgegeben werden. Darüber hinaus können Devisenkredite der Außenhandelsbank in Anspruch genommen werden. Das Außenhandels-geschäft beeinflusst unmittelbar das Betriebsergebnis.

Wie alle diese Neuregelungen im einzelnen wirksam werden sollen, ist indes noch unklar. Wie soll der Preiszusammenhang zwischen dem Binnen- und dem Auslandsmarkt hergestellt werden? Wird es einen kommerziellen Wechselkurs des Rubels geben? Die sowjetischen Reformer suchen offenbar noch nach Antworten auf manche Fragen. Die Jahre bis 1990 werden jedenfalls als eine Experimentierphase auf diesem außenhandelspolitischen Neuland angesehen, in der man entsprechende Erfahrungen sammeln will.

### Joint Ventures mit westlichem Kapital

Am 1. Januar 1987 ist die „Ordnung für die Gründung und die Tätigkeit von gemeinsamen Unternehmen mit Beteiligung von sowjetischen Organisationen und Firmen kapitalistischer Unternehmen auf dem Territorium der UdSSR“ in Kraft getreten. Sie legt den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit von Joint Ventures (JV) mit westlichem Kapital fest, die damit erstmalig auch in der UdSSR zugelassen werden. Der sowjetische Anteil an einem JV muß mindestens 51 vH betragen. Vorstands- und Aufsichtsratsvorsitzender müssen jeweils sowjetische Staatsbürger sein; der westliche Partner ist am Management beteiligt und im Aufsichtsrat vertreten. Der westliche Kapitalanteil kann in Maschinen, Technologie, Lizenzen oder in bar geleistet werden. Der Bewertung der beiderseits eingebrachten Leistungen liegen vereinbarte Preise unter Berücksichtigung der Weltmarktpreise zugrunde. Rechtlich ist zwar eine unentgeltliche Nutzung von Boden, Bodenschätzen und Wasser vorgesehen, in der Praxis dürfte diese Kann-Vorschrift aber kaum durchsetzbar sein.

JV sind nicht in das sowjetische Planungssystem integriert, sie werden vielmehr als Devisen-Enklaven behandelt: „Die Staatsorgane der UdSSR legen für ein gemeinsames Unternehmen weder verbindliche Planaufgaben fest, noch garantieren sie den Absatz seiner Erzeugnisse“. Seine Geschäfte mit sowjetischen Betrieben wickelt ein JV über staatliche Außenhandelsunternehmen (AHU) ab. Es kann seine Ausfuhr und Einfuhr entweder selbständig oder über die zuständigen sowjetischen AHU durchführen. Die Parteiorgane kontrollieren die Tätigkeiten von JV nicht.

Vorrangiges Ziel der JV ist aus sowjetischer Sicht die Erzielung von Devisen (höhere Exporteinnahmen und/oder geringere Importausgaben). Gewinne aus Geschäften in nicht konvertierbaren Währungen können daher nicht ins Ausland transferiert, sondern nur im Betrieb reinvestiert werden. JV sollen primär für den Westexport produzieren.

Die genannte Rahmenordnung enthält sehr viele Kann-Bestimmungen. So sind zwar eine Gewinnsteuer von 30 vH und eine Gewinntransfersteuer von 20 vH vorgesehen, das Finanzministerium kann aber auf Antrag eine Steuervergünstigung gewähren. Für jedes JV wird es ent-

scheidend auf den konkreten Gesellschaftsvertrag ankommen; in ihm kann auch der Schutz der Minderheitsbeteiligung vereinbart werden.

Insgesamt liegen den sowjetischen Behörden gegenwärtig 100 Angebote zur Gründung solcher gemischten Firmen vor (darunter aus der Bundesrepublik für die Produktion von Schuhen, Kränen, Pestiziden und Werkzeugen), davon werden 30 zur Zeit ernsthaft geprüft. Dabei ist die UdSSR nicht an Prestigeobjekten, sondern eher an kleinen, funktionstüchtigen Firmen interessiert; Priorität haben für sie Produktionsvorhaben im Maschinenbau, in der Chemie und Leichtindustrie. Die sowjetische Seite versucht in diesem Zusammenhang, flexibel und pragmatisch zu sein, um in den nächsten Jahren auf diesem Gebiet „der höchsten Stufe internationaler Kooperation“ möglichst viele Erfahrungen zu sammeln.

### **Der Entwurf des Gesetzes über das staatliche Unternehmen**

Am 8. Februar 1987 wurde der Entwurf eines Gesetzes über die staatlichen Unternehmen und Vereinigungen veröffentlicht. Er soll vor seiner Verabschiedung öffentlich diskutiert werden. Das Gesetz soll für den gesamten staatlichen Unternehmenssektor gelten und später durch Vorschriften für einzelne Wirtschaftszweige und Unternehmensformen ergänzt werden.

Der Gesetzentwurf behandelt die Rechtsstellung der Unternehmen, ihre innere Struktur und die für ihr wirtschaftliches Handeln wesentlichen Grundsätze einschließlich der außenwirtschaftlichen Aktivitäten. Er erklärt die volle wirtschaftliche Rechnungsführung und Selbstfinanzierung zum verbindlichen Prinzip für die Arbeit der Staatsbetriebe.

Ein zentrales Anliegen des Gesetzes ist es, eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Beziehungen der Unternehmen zu ihren übergeordneten Organen zu schaffen. Die Betriebe sollen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und zentral vorgegebenen Planziele selbständig agieren können und vor willkürlichen Auflagen und Eingriffen geschützt sein. Die weitverbreitete Praxis der Ministerien und Staatskomitees, betriebliche Fonds zu zentralisieren, eigenmächtig Plankennziffern festzulegen, langfristig vorgegebene Normative für die Fondsbildung zu ändern oder nicht vorgesehene Rechenschaftsberichte zu verlangen, wird ausdrücklich untersagt.

Alle Stellen mit Leitungsfunktion in den Unternehmen sollen künftig durch Wahlen besetzt werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, daß Betriebsdirektoren für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden, Abteilungsleiter, Meister usw. für eine Amtszeit von zwei bis drei Jahren. Die Wahl des Betriebsdirektors erfolgt auf einer Belegschaftsversammlung, die der Abteilungsleiter, Meister usw. auf Versammlungen der entsprechenden „Arbeitskollektive“. Sie muß im ersten Fall vom übergeordneten Ministerium bzw.

Staatskomitee bestätigt werden, im zweiten Fall vom Betriebsdirektor. Die „sozialistische Selbstverwaltung der Arbeitskollektive“ bedeutet außerdem, daß die Belegschaften bei der Planaufstellung und der Entscheidung über Fragen der Arbeitsorganisation, der Entlohnung, der Weiterbildung und der Verwendung der betrieblichen Fonds mitwirken. Für diese Zwecke wird auf zwei bis drei Jahre ein „Rat des betrieblichen Arbeitskollektivs“ gewählt, der in der Zeit zwischen den allgemeinen Betriebsversammlungen die Rechte der Belegschaft wahrnimmt.

Der Gesetzentwurf erklärt den Fünfjahrplan ausdrücklich zur Grundlage des betrieblichen Handelns. Auf der Basis dieses Plans, der Normativen, der staatlichen Aufträge und der abgeschlossenen Lieferverträge stellen die Betriebe ihre Jahrespläne auf. Die Bedeutung indirekter Steuerungsinstrumente wie Steuern, Kredite und Preise wird betont. Bemerkenswert ist, daß der Staat Angebotsmonopole einschränken soll. Der ökonomische Wettbewerb zwischen den Unternehmen wird sogar als die wichtigste Form des sozialistischen Wettbewerbs bezeichnet.

Das komplizierte, administrativ-zentralistische System der Versorgung mit Ausrüstungen und Material gehört zu den neuralgischen Punkten der sowjetischen Wirtschaft. Materialbilanzen und Verteilungspläne werden derzeit vom Staatlichen Plankomitee für 2 000 Erzeugnisse, vom Staatskomitee für materiell-technische Versorgung für 12 000 und von 46 Ministerien und Institutionen für ca. 40 000 Erzeugnisse erstellt<sup>10</sup>. Die Versorgung der Betriebe hängt in der Regel von bis zu zwölf Dienststellen ab, die verschiedenen Zentralbehörden nachgeordnet sind.

Hier sieht das Gesetz die schrittweise Ausdehnung des freien Verkaufs von Produktionsmitteln über den Großhandel vor. Das System der Zuteilungen wird zwar beibehalten, der Großhandel soll aber zur Hauptform der „materiell-technischen Versorgung“ werden.

Die die Preisbildung betreffenden Bestimmungen sind außerordentlich vage. Gefordert wird, daß die Preise ökonomisch begründet sind und zur Effizienzsteigerung, zur Qualitätsverbesserung und zur Kostensenkung beitragen. Preise können zentral vorgegeben, vertraglich vereinbart oder selbständig festgelegt werden. Das Recht zur freien Preisfestsetzung wird nur im Hinblick auf landwirtschaftliche Betriebe näher ausgeführt. Es gilt dort nicht nur für die gesamte überplanmäßige Produktion, sondern auch für einen Teil der geplanten Produktion. Im übrigen beschränkt sich das Gesetz darauf, die Zulässigkeit von Vertragspreisen mit den Zielen einer größeren betrieblichen Selbständigkeit, einer umfassenderen Berücksichtigung individueller Wünsche der Abnehmer und einer Stimulierung der Produktion von qualitativ hochwertigen und technisch neuen Erzeugnissen zu begründen.

<sup>10</sup> Vgl. L. M. Sor: Wirtschaftliche Beziehungen unter den Bedingungen des Experiments (russ.). Moskau 1986, S. 25; Planovoe chozjajstvo. Nr. 7/1986, S. 55 f.

## Fazit

Im Abschnitt „Kredit und Zahlungsverkehr“ geht es vor allem darum, den geltenden Kreditprinzipien wie Sicherheit, Zweckbindung, Fristigkeit, Rückzahlbarkeit und Entgeltlichkeit nachdrücklicher als bisher Geltung zu verschaffen und die Zahlungsdisziplin der Betriebe insgesamt zu verbessern. Äußerstenfalls können die Banken ein Unternehmen für zahlungsunfähig erklären.

Zum ersten Mal in der sowjetischen Wirtschaftsgeschichte wird der Außenhandel gesetzlich zu einem wichtigen Bestandteil der Unternehmenstätigkeit erklärt. Grundlage hierfür sind die Eigenerwirtschaftung der Devisen und die Selbstfinanzierung mit Fremdwährungen. Vom Außenhandelsergebnis wird nicht nur der betriebliche Devisenfonds abhängig sein, sondern darüber hinaus auch unmittelbar der betriebliche Prämienfonds. Unternehmen, die einen „bedeutenden“ Teil ihrer Produktion exportieren, „können“ das Recht erhalten, ihre Außenhandelsgeschäfte direkt und selbständig durchzuführen.

Beim Umweltschutz orientieren sich die Regelungen des Gesetzentwurfs am Verursacherprinzip. Umweltschutz-Investitionen müssen mit Eigenmitteln und Krediten finanziert werden, nur in Einzelfällen werden zentrale Mittel bereitgestellt. Laut Gesetz haben die Betriebe die von ihnen verursachten Umweltschäden zu ersetzen. Bei groben Verstößen ist eine Stilllegung der Produktionsanlagen bis zur Beseitigung der Mängel vorgesehen.

Ziel der neuen gesetzlichen Regelungen ist es, die administrativen Lenkungsmethoden zurückzudrängen und die Unternehmen zu einem ökonomisch begründeten Handeln zu veranlassen. Zu diesem Zweck werden Entscheidungskompetenzen dezentralisiert und rechtlich abgesichert. Die Mitwirkungsrechte der Belegschaften auf Betriebsebene werden ausgeweitet. Die im Betrieb verbleibenden Einnahmen und die individuellen Einkommen sollen vom Betriebserfolg abhängen, die Löhne sollen nach Leistung differenziert werden. Völlig neu ist, daß die Außenwirtschaft zu einem wichtigen Bereich der Unternehmenstätigkeit erklärt wurde. Die auf dem Gebiet der Preisbildung, der Versorgung und des Kredits vorgesehenen — allerdings noch sehr vagen — Bestimmungen entsprechen in ihrer Grundrichtung den genannten Zielen. Die Absicht, externe volkswirtschaftliche Kosten durch Umweltverschmutzung in die betrieblichen Kosten einzubeziehen, ist mit dem Gesamtkonzept gleichfalls vereinbar.

Der Gesetzentwurf über das staatliche Unternehmen stellt vor dem Hintergrund der sowjetischen Wirtschaftsgeschichte eine radikale Reform der Unternehmensverfassung dar. Viele Regelungen sind jedoch sehr unbestimmt und lassen einen weiten Interpretationsspielraum zu. Entsprechend unsicher sind die Erfolgsaussichten dieses Reformversuchs zu beurteilen. Es wird schwerfallen, der Eigeninitiative breiten Raum zu gewähren und die marktwirtschaftlichen Ansätze störungsfrei in das Gesamtsystem einzuordnen.

## Auf dem Wege zu einer zukunftsorientierten EG-Agrarpolitik?

Nach wie vor wird die gemeinsame Agrarpolitik als „Eckpfeiler des europäischen Einigungswerkes“<sup>1</sup> betrachtet, obwohl die Fehlentwicklungen, die mit einer beträchtlichen Verschwendung von finanziellen Ressourcen einhergehen, diesen Politikbereich eher zu einem Sprengsatz der Gemeinschaft gemacht haben.

Bei einem Anteil von rund zwei Dritteln am Haushalt der Gemeinschaft behindert die Agrarpolitik massiv Integrationsfortschritte auf anderen Gebieten. Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten, bzw. zwischen Rat und Parlament, entspringen mittelbar oder unmittelbar der EG-Agrarpolitik. Ob es um den Grenzausgleich für die Landwirtschaft bei Wechselkursänderungen zwischen den Mitgliedstaaten, die Erhöhung der Eigeneinnahmen der Gemeinschaft, den finanziellen Ausgleich zwischen Ländern unterschiedlicher Nettozahlerpositionen, die finanzielle Ausstattung der einzelnen Aktivitätsfelder oder die internationalen Handelsbeziehungen geht, stets sind die Kontroversen letztlich durch die Agrarpolitik ausgelöst worden. Erinnerung sei hier auch an die langwierigen Beitrittsverhandlungen anlässlich der Süderweiterung der Gemeinschaft. Ihre Dauer und Kompliziertheit war fast ausschließlich auf die Agrarpolitik der EG und insbesondere auf die Hartnäckigkeit zurückzuführen, mit der die Landwirtschaftsminister der Gemeinschaft die jeweiligen nationalen Agrarinteressen verfochten. Abgesehen von Übergangsfristen und gewissen technischen Erleichterungen hatten die Beitrittsländer im wesentlichen die EG-Agrarpolitik — auch mit allen Nachteilen — zu akzeptieren<sup>2</sup>. Im Gegensatz zu der von landwirtschaftlicher Seite gern benutzten Formel von den Zwängen, der die Agrarpolitik ausgesetzt sei, gilt also: Von der Agrarpolitik der EG gehen im weltweiten Rahmen wie im Binnenverhältnis der Mitgliedstaaten ganz erhebliche Zwänge aus.

Kern der Fehlentwicklungen ist die Agrarmarktpolitik. Jahrzehntlang hat die Europäische Gemeinschaft sie mit dem Ziel praktiziert, die Einkommen der Landwirte zu steuern: Der Erzeugerpreis und seine binnen- wie außenwirtschaftliche Absicherung sind zum wesentlichen — und zeitweilig einzigen — einkommenspolitischen Instrument gemacht worden. Strukturelle Produktionsüberschüsse waren die Folge, ohne daß die Agrarpolitik im Kern umorientiert worden wäre. Im Gegenteil: Sobald sich kurzfristig Marktentlastung bei einzelnen Produkten zeigte, glaubte man, preispolitischen Spielraum zu haben, um die Erzeugermindestpreise kräftig erhöhen zu können. Diese großzügige Preispolitik endete zu Beginn der achtziger Jahre in einem ausgesprochenen Finanzierungsengpaß.

Doch anstatt die tieferen Ursachen dieser Entwicklung zu beseitigen, die darin bestehen, daß die Marktordnungen nicht marktgerecht praktiziert werden, hat man stets durch Eingriffe in Teilmärkte Symptome bekämpft. Unter diesen Umständen konnte es nicht zur Formulie-

rung einer Agrarmarktpolitik kommen, die den seit der Gründung der Gemeinschaft vor 30 Jahren stark veränderten Rahmenbedingungen außerhalb und innerhalb der EG angepaßt wäre. Bis in die Gegenwart hinein ist versucht worden, die Agrarmarktprobleme mit einem Instrumentarium zu lösen, das insgesamt gesehen weder marktwirtschaftlichen Prinzipien entspricht, noch zu einer Entlastung des EG-Haushalts führt. Ein krasses Beispiel bietet der Milchsektor. Vor die Alternative gestellt, bei Milch eine marktgerechte, deutliche Preissenkung vorzunehmen oder aber die Ankaufsmengen administrativ mit Hilfe von Quoten zu begrenzen, entschieden sich die EG-Agrarminister — auf ausdrücklichen Wunsch der Bauernverbände und der Bundesregierung — für die dirigistische Lösung der Produktionseinschränkung.

Bei aller Kritik an der bisherigen Agrarmarktpolitik sollte jedoch das seit 1982 zu beobachtende Bemühen von Rat und Kommission anerkannt werden, durch eine vorsichtige Preispolitik zur Produktionseindämmung beizutragen. Die Zustimmung zu dieser Linie fällt vor allem den währungsschwachen Ländern der EG leicht: Infolge der Neugestaltung des Währungsausgleichs im Jahre 1984 gewinnen sie mit jeder Wechselkursanpassung im EWS nationalen Spielraum für die Erhöhung der Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Marktordnungsprodukte.

Die Entwicklung der Produktionsziffern zeigt allerdings, daß es — um die Überschüsse wirksamer abzubauen — eines weitaus umfassenderen Bündels von Maßnahmen bedarf.

### Mehr Markt in der Agrarpolitik erforderlich

In den vergangenen Monaten hat deshalb zwangsläufig die künftig anzusteuernende Marktpolitik der EG im Mittelpunkt der Diskussion gestanden. Hauptziel einer künftigen Agrarmarktpolitik muß die Marktorientierung sein. Die Ansätze der EG-Kommission in Richtung auf dieses Ziel sind positiv zu bewerten, gehen aber nicht weit genug. Damit mittelfristig ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage erreicht werden kann, muß die Interventionspflicht weiter gelockert werden. Eine Einschränkung der Absatzgarantie hätte auch Folgen für die Erzeugerpreise, so daß die Marktsignale wieder stärker die Entscheidungen der Landwirte steuern.

<sup>1</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Perspektiven für die Gemeinsame Agrarpolitik. Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Parlament. KOM (85) 333 endg., Brüssel 15. Juli 1985.

<sup>2</sup> Die Kommission stellt zu diesem Tatbestand in ihrem „Grünbuch“ lapidar fest: (die Agrarpolitik) „... wurde von den neuen Mitgliedern akzeptiert, die der Gemeinschaft 1973 und 1981 beitraten, und wird von den Mitgliedern angenommen werden, die ihr 1986 beitreten.“ Kommission der EG: Perspektiven ..., a.a.O., Seite II.

Die EG hat im Jahre 1984 auf dem Getreidesektor mit einer solchen angepaßten Marktpolitik begonnen und sie 1986 sogar noch akzentuiert, indem sie die Interventionspreise senkte, eine Mitverantwortungsabgabe für Getreide einführte, die Qualitätsanforderungen anhob, die Interventionsbedingungen verschärfte, zugleich aber finanzielle Erleichterungen für kleinere Erzeuger einführte. Voll auf dieser Linie liegen die jüngsten agrarmarktpolitischen Vorschläge der EG-Kommission für das Wirtschaftsjahr 1987/88. Für alle wesentlichen Teilmärkte werden Preisenkungen oder zumindest ein „Einfrieren“ der Erzeugerpreise vorgeschlagen. Die Bremswirkungen dieser Regelungen — sofern sie gegen die heftigen Widerstände der Landwirtschaft in Beschlüsse umgesetzt werden — dürften sich mit einer geringen Verzögerung einstellen. Zwar sind gegenwärtig gerade bei Getreide die Weltmarktbedingungen wegen der Dollarabwertung, hoher Lagerbestände und weltweiter Produktionsüberschüsse außerordentlich ungünstig. Trotz der eingeleiteten Maßnahmen dürften kurzfristig deshalb die Exporterstattungen noch einmal zu hohen Haushaltsbelastungen führen. Die Weichen sind jedoch richtig gestellt. Auch aus einem anderen Grunde wächst die Chance, daß eine marktorientierte Preispolitik in der Gemeinschaft Fuß faßt. Denn die Alternative zu überhöhten, den Markterfordernissen nicht entsprechenden Preisen sind direkte, selektiv gewährte Einkommensbeihilfen. Der Widerstand dagegen ist deutlich geringer geworden; vielfach werden solche Beihilfen bereits gewährt, z.B. in Form der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten.

### Differenzierung der Agrarstrukturpolitik unverzichtbar

Eine marktorientierte Preispolitik bedarf aber in jedem Falle der Flankierung durch eine sozio-strukturelle Politik im Agrarbereich. Dafür legte der Rat im Dezember 1986 den Orientierungsrahmen fest, der jetzt in Richtlinien und nationale Politik umgesetzt werden muß:

- Erhöhung der Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren.
- Extensivierung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Erzeugung.
- Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe in Berggebieten und anderen benachteiligten ländlichen Regionen.
- Förderung alternativer landwirtschaftlicher Produktion.
- Definition neuer, entgeltfähiger Aufgaben für Landwirte wie Umweltschutz auf dem Lande und Landschaftspflege.

Der Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen, z.B. in Wald, stehen in vielen Ländern gesetzliche Hemmnisse im Weg. Sie sollen nun durch ein Forstwirtschaftsprogramm der EG abgebaut werden. Damit ist allerdings Flä-

chenstilllegung verbunden, eine Maßnahme, die zwar gegenwärtig agrarpolitisch vielfach favorisiert wird, die aber eine Reihe von erheblichen Problemen in sich birgt<sup>3</sup>.

Auf dem Weg zu einer marktorientierten Agrarpreispolitik liegen weitere Hindernisse: Die Stimmen jener, die schon wieder eine „aktive“ Preispolitik verlangen<sup>4</sup> bzw. der Landwirtschaft in Aussicht stellen<sup>5</sup>, mehren sich. Außerdem wünschen die europäischen Bauernverbände eine „kohärente“ Preispolitik, die sowohl alle Agrarprodukte der Gemeinschaft als auch die importierten Substitute (das sind Futtermittel, die aufgrund ihrer hohen Wettbewerbsfähigkeit in der Tierproduktion anstelle der EG-intern erzeugten Futtermittel Verwendung finden) umfassen soll. Leider trägt auch die EG-Kommission selbst mit ihrem erneuten Vorstoß für eine „globale Fettsteuer“<sup>6</sup> zur Stützung bzw. Ankurbelung des Olivenöl- und Butterverbrauchs nicht dazu bei, daß auf diesem Sektor die Marktkräfte wirksamer werden. Ganz abgesehen davon, daß durch diese Steuer die finanzielle Belastung auf die Verbraucher, insbesondere die ärmeren Bevölkerungsschichten in der EG, abgewälzt werden soll.

Es besteht überdies die Gefahr, daß sich jener Teil der Agrarpolitik, der weitgehend in der Kompetenz der Einzelstaaten verblieben ist, die Agrarstrukturpolitik, gewissermaßen im Schatten der anstehenden Agrarmarkt- und EG-Haushaltsprobleme weiterentwickelt und daß dabei aufgrund der nationalen Eigeninteressen die marktpolitischen Kurskorrekturen der EG unterlaufen werden.

Mit Hilfe der nationalen landwirtschaftlichen Strukturpolitik fließen erhebliche Mittel in die Landwirtschaft, die zum Teil dazu dienen, Produktionskapazitäten in Überschubbereichen, z.B. der Rinder-, Schweine-, Getreide- und Weinproduktion, noch auszuweiten. Soweit sie den EG-Richtlinien entsprechen, werden die Strukturmaßnahmen der Mitgliedsländer mit Mitteln aus dem Strukturteil des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) flankiert. Daher muß entsprechend der Neugestaltung der Agrarmarktpolitik auch die Strukturpolitik

<sup>3</sup> Vgl. Flächenstilllegung in der Landwirtschaft — ein sinnvolles Konzept zur Lösung der Agrarkrise? Bearb.: Peter Hrubesch. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 4/1987.

<sup>4</sup> Aktionskatalog des Deutschen Bauernverbands zur 11. Legislaturperiode des Bundestages. — Agra Europe, Nr. 51–52/1986, Dokumentation.

<sup>5</sup> Agra Europe Nr. 6/1987 Länderberichte, S. 28.

<sup>6</sup> Die Fettsteuer ist eine Abgabe auf den Verbrauch von pflanzlichen und tierischen Ölen und Fetten. Sie soll in erster Linie importiertes Sojaöl verteuern, den Verbrauch von preiswerten Ölen und Fetten zugunsten von Butter und Olivenöl zurückdrängen und die Finanzierung des kostspieligen Olivenölmarktes sichern. Die Fettsteuer war bereits im Jahre 1983 im Rahmen der Agrarreform vorgeschlagen worden. Auf ihre Problematik, auch im Hinblick auf die Außenhandelsbeziehungen der EG, ist an dieser Stelle hingewiesen worden. Vgl.: Europäische Agrarreform verschärft handelspolitischen Konflikt mit den USA. Bearb.: Fritz Franzmeyer, Peter Hrubesch und Bernhard Seidel. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 44/1983.

**Haushaltsmittel im Rahmen der Agrarstrukturpolitik  
auf EG-Ebene und in der Bundesrepublik Deutschland**

Jahr	Ausgaben des EAGFL <sup>1)</sup>				Ausgaben der Bundesrepublik für Strukturpolitik <sup>3)</sup>	
	insgesamt		davon Abteilung Ausrichtung <sup>2)</sup>		insgesamt Mill. DM	davon aus Landesmitteln Mill. DM
	Mill. DM	vH <sup>4)</sup>	Mill. DM	vH <sup>5)</sup>		
1980	29 914,2	73,1	1 513,8	5,1	2 318,9	887,7
1981	29 238,2	64,7	1 458,3	5,0	1 795,9	682,5
1982	31 202,9	63,1	1 553,5	5,0	1 719,1	648,8
1983	37 710,3	66,7	1 659,8	4,4	1 892,5	712,7
1984	42 610,8	69,9	1 514,7	3,6	1 925,9	762,4
1985	45 500,7	72,6	1 471,1	3,2	2 135,8	888,5
1986 <sup>6)</sup>	52 967,0	68,6	1 676,5	3,2	2 136,2	836,2

<sup>1)</sup> Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft. Die Ausgaben sind mit Hilfe der amtlichen Kurse von ECU in D-Mark umgerechnet worden. — <sup>2)</sup> Verbesserung der Agrarstruktur. — <sup>3)</sup> Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. — <sup>4)</sup> Die Ziffern geben den Anteil des EAGFL am gesamten EG-Haushalt wieder. — <sup>5)</sup> Die Ziffern geben den Anteil der Abteilung Ausrichtung am EAGFL wieder. — <sup>6)</sup> Vorläufig.

*Quellen:* Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Finanzberichte über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft; Entwicklung der EG-Finzen durch die europäische Agrarpolitik. Bundestagsdrucksache 10/6749 vom 15.12.1986; Bericht der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Bundestagsdrucksache 10/6033 vom 22.09.1986.

überdacht und gegebenenfalls differenzierter gehandhabt werden. Dies dürfte nicht einfach sein, denn einmal ist hier die Einflußmöglichkeit der Gemeinschaft bewußt gering gehalten worden, zum anderen könnten die Mitgliedstaaten — nach bisherigen Erfahrungen — ihre Politik auch dadurch zu verwirklichen versuchen, daß sie auf eine Co-Finanzierung der EG verzichten, weil sie damit nicht an restriktive Strukturrichtlinien der Gemeinschaft gebunden sind.

Die Agrarstrukturpolitik der Mitgliedstaaten darf eine am Markt ausgerichtete Preispolitik aber nicht dadurch konterkarieren, daß sie undifferenziert, also auch dort, wo dies nicht erwünscht ist, produktionssteigernde Investitionen fördert. Vielmehr wäre gerade in diesem Bereich die selektive Stützung der mittleren bäuerlichen Betriebe angebracht; im Bereich der tierischen Produktion müßte wesentlich strenger als bisher auf die Flächenbindung geachtet werden. Solange jedoch in der EG Stallbauten, Lagerkapazitäten und Verarbeitungseinrichtungen auch für solche Produktarten neu geschaffen oder erweitert wer-

den, die auf dem regulären Markt keinen zusätzlichen Absatz finden, werden die Überschußprobleme perpetuiert. In dieser Hinsicht ist ein Vorstoß der Bundesregierung zu begrüßen: Sie hat bei der Neuformulierung der Förderungsgrundsätze für 1987 zur „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ die Investitionshilfen für Kapazitätsausweitungen in der Rindermast und Schweinehaltung gestoppt<sup>7</sup> und damit ein Signal auch für Entscheidungen auf dem EG-Markt gesetzt.

Einschränkende Bestimmungen dieser Art wären EG-weit bei zahlreichen Maßnahmen notwendig. Gegenwärtig werden jedoch immer noch Kapazitätserweiterungen u.a. in den Bereichen Getreide, Weinerzeugung, Obst und Gemüse finanziell gefördert. Hier scheint es dringend erforderlich, daß die Agrarstrukturpolitik mit der Marktpolitik kongruent weiterentwickelt wird.

<sup>7</sup> Agra Europe Nr. 51–52/1986 Länderberichte, Sonderbeilage S. 1.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D–1000 Berlin 33  
Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00  
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Prof. Dr. Wolfgang Kirner,  
Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Peter Ring, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

*Wirtschaftsreformen in der UdSSR: Stand und Perspektiven.* Bearbeitet von Ulrich Weißenburger und Heinrich Machowski. —

*Auf dem Wege zu einer zukunftsorientierten EG-Agrarpolitik?* Bearbeitet von Peter Hrubesch.

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D–1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: Zippel-Druck, Oranienburger Str. 170, D–1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 110,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten.

— Hierzu ein Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —