

**MARKTINTEGRATION UND  
LANDWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG:  
LEHREN AUS DER WIRTSCHAFTSGESCHICHTE  
UND ENTWICKLUNGSÖKONOMIE FÜR DEN  
RUSSISCHEN GETREIDEMARKT IM  
TRANSFORMATIONSPROZESS**

**MICHAEL KOPSIDIS**

**Discussion Paper No. 5  
1997**

Dr. Michael Kopsidis arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) in der Abteilung Agrarmärkte, Agrarvermarktung und Weltagrarhandel. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Marktintegration und den Determinanten langfristiger Entwicklungsprozesse im Agrarsektor.

Adresse:            Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)  
                      Magdeburger Straße 1  
                      D-06112 Halle/Saale  
                      Deutschland

Telefon:            +49-345-500 81 24  
Fax:                +49-345-500 81 77  
E-mail:            kopsidis@iamo.uni-halle.de  
Internet:          <http://www.landw.uni-halle.de/iamo/iamo.htm>

Die *Discussion Papers* stellen vorläufige, nur eingeschränkt begutachtete Berichte über Arbeiten des Institutes für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) dar. Die in den *Discussion Papers* geäußerten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die des IAMO wieder. Kommentare sind erwünscht und sollten direkt an den Autor gerichtet werden.

Herausgeber der Diskussionspapiere:

Prof. Dr. Klaus Frohberg (IAMO)  
Prof. Dr. Monika Hartmann (IAMO)  
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Tillack (IAMO)

## ZUSAMMENFASSUNG

Der ökonomische und politische Desintegrationsprozeß innerhalb der Russischen Föderation führte zwischen 1990 und 1994 zu einer Halbierung des überregionalen innerrussischen Getreidehandels und deutlichen Rückgängen in der Erzeugung. Aus der europäischen Wirtschaftsgeschichte und den Erfahrungen zahlreicher Entwicklungsländer ergibt sich, daß zwischen der Entstehung von Binnenmärkten und anhaltendem agrarischem Wachstum ein enger Zusammenhang besteht. Viele europäische Volkswirtschaften und Staaten der Dritten Welt hatten dabei im Prozeß der Entfaltung hochintegrierter Agrarbinnenmärkte mit ähnlichen Problemen zu kämpfen, wie sie gegenwärtig in der Russischen Föderation vorliegen. Eine Analyse abgeschlossener marktorientierter Transformationsprozesse kann Hinweise auf Lösungsstrategien geben und erleichtert das Verständnis hochkomplexer Integrationsprozesse. Hierbei wird deutlich, daß ordnungspolitische Reformen bzw. eine Deregulierung des Agrarhandels erst positive Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion ausüben können, wenn ein massiver Ausbau der Infrastruktur erfolgt. Solche Reformen und die landesweite Modernisierung der Infrastruktur lassen sich allerdings nur durchführen, wenn es der Zentralgewalt gelingt, eine marktkonforme gesamtrussische Wirtschafts- und Agrarpolitik gegen partikularistische und marktfeindliche Tendenzen in vielen Oblasten und Republiken durchzusetzen. Da die Entstehung großräumig operierender privater Vermarktungsinstitutionen von wirtschaftlich potenten Ballungsräumen ausgeht, stellt die zunehmende Versorgung dieser wichtigen Nachfragemärkte über Importe keinen konstruktiven Beitrag für die Entwicklung innerrussischer Vermarktungsstrukturen dar. Gleichzeitig wird deutlich, daß das Haupthindernis für den Aufbau eines funktionierenden Agrarbinnenmarktes in der Reformunwilligkeit des gesamten russischen Agrarsektors und nicht in ausländischen Einflüssen begründet liegt.

## SUMMARY

From 1990 to 1994 the economic and political process of disintegration within the Russian Federation halved the domestic trade of grain between the various regions and caused significant reductions in the production. From European economic history and the experience of several developing countries follows that there is a strong correlation between the formation of domestic markets and sustainable growth in agricultural output. During the process of developing highly integrated agricultural domestic markets many European economies and Third World countries had to struggle with problems, similar to those of the Russian Federation. An investigation of completed market-oriented transition processes can help to find strategies to remedy the existing difficulties and ease understanding the highly complex integration processes. It becomes evident that economic reforms (Ordnungspolitik) and a deregulation of the agricultural trade can only generate positive effects on agricultural production if the infrastructure is greatly improved. Such reforms and an overall modernization of the infrastructure can however only be implemented if the central power can establish a consistent market conform economic and agricultural policy all over Russia despite particularistic and market hostile tendencies in many oblasts and republics. Since the development of private marketing institutions covering great geographical areas is based on economically potent agglomerations, the growing supply of these important markets with imports is no constructive contribution to the development of domestic market structures in Russia. At the same time it becomes obvious that the main obstacle to the formation of an efficient domestic market is caused by the unwillingness to implement reforms in all parts of the Russian agricultural sector and not by foreign influences.

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>Summary.....</b>	<b>3</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Marktintegration und landwirtschaftliche Entwicklung .....</b>	<b>7</b>
<b>3 Die Desintegration des russischen Getreidemarktes 1990-1996.....</b>	<b>7</b>
<b>4 Beiträge aus der Wirtschaftsgeschichte und Entwicklungsökonomie zur Analyse von Integrationsprozessen auf Binnenmärkten .....</b>	<b>14</b>
4.1 Metropolen und Infrastruktur. Die Entstehung integrierter Agrarmärkte in Westeuropa und Preußen 1500-1880: Grundmuster und Phasen.....	14
4.2 Öffentliche Getreideversorgungspolitik und Marktregulierung versus privatwirt- schaftlich organisierten Kornhandel.....	17
4.2.1 „The Great Transformation“ in der Agrarvermarktung Westeuropas und Preußens 1600-1850 als Beispiel für den Aufbau privatwirtschaftlicher Vermarktungsinstitutionen in Rußland.....	17
4.2.2 Staatliche Kontrolle des Getreidemarktes bei Privathandel. Die Erfahrungen der Entwicklungsländer in ihrer Bedeutung für Rußland .....	20
4.2.3 Ernährungssicherheit und nationale Selbstversorgung .....	22
<b>5 Erkenntnisse aus der Wirtschaftsgeschichte und Entwicklungsökonomie für die Analyse russischer Agrarmärkte in der Transformationsphase.....</b>	<b>23</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>28</b>

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Der innerrussische Getreidetransport 1990-1994 (in Mio t incl. Brot und Mehl).....	8
Tabelle 2: Der prozentuale Anteil der einzelnen Vermarktungskanäle an den gesamten erfaßten Getreideverkäufen für 1992 und 1995 (in Klammern).....	10

## 1 EINLEITUNG

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und die damit einhergehenden nationalen und regionalen Unabhängigkeits- bzw. Autonomiebestrebungen führten auch zum Niedergang der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen innerhalb des Gebietes der ehemaligen UdSSR. Dieser Desintegrationsprozeß ist selbst im Rahmen der Russischen Föderation nicht zum Stoppen gekommen und hat auch den Agrarhandel erfaßt. Der Verfall der zentralstaatlichen Aufkauf- und Absatzorganisationen ist bisher nicht durch die Entstehung eines gesamtrussischen Binnenmarktes kompensiert worden. Dies hat ein institutionelles „Vakuum“ in bezug auf die überregionale Vermarktung von Agrarprodukten zur Folge. Hinzu kommt ein sich beschleunigender Verfall der ohnehin unzureichenden Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur.

Der Integrationstheorie folgend resultiert aus der Fragmentierung eines Wirtschaftsraumes ein Rückgang der regionalen Spezialisierung. Ein sinkender Output oder steigende Kosten für die Aufrechterhaltung des alten Produktionsniveaus sind das Ergebnis. Nach Angaben russischer Wirtschaftsforschungsinstitute sank die gesamte russische Agrarproduktion seit 1990 kontinuierlich. Sie umfaßte 1995 nur noch knapp zwei Drittel des Ausgangsniveaus von 1990.<sup>1</sup> Die bisher veröffentlichten Produktionszahlen für 1996 deuten auf einen weiter anhaltenden Rückgang hin.<sup>2</sup> In dieser kritischen Situation stellt sich die Frage, ob nicht die Schaffung eines funktionierenden Binnenmarktes einen wichtigen Beitrag zur Induzierung eines sich selbst tragenden Wachstums im Agrarsektor darstellt. Sowohl die Erkenntnisse der neueren wirtschaftshistorischen Forschung für West- und Mitteleuropa als auch die Erfahrungen vieler Entwicklungsländer machen deutlich, daß zwischen der Entstehung von Binnenmärkten und der landwirtschaftlichen Produktion ein positiver Zusammenhang besteht (KOPSIDIS 1996, S. 22ff., S. 38ff., S. 484ff.).

Die folgenden Fragen, die sich aus der Wirtschaftsgeschichte und Entwicklungsökonomie ergeben und auch für Rußland wichtig sind, sollen im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen:

- 1) Welche Konsequenzen ergeben sich für die Funktionsfähigkeit eines Binnenmarktes und die Ernährungssicherheit, wenn eine Kontrolle des Agrarhandels durch zentralstaatliche oder lokale Administrationen angestrebt wird?
- 2) Welche Bedeutung kommt der Infrastruktur bzw. der Senkung der Transportkosten für die Schaffung eines integrierten Binnenmarktes für Agrarprodukte zu, insbesondere im Vergleich zur alleinigen Aufhebung handelsbeschränkender Maßnahmen auf regionaler Ebene?
- 3) Was für eine Rolle spielen wirtschaftlich und politisch potente urbane Zentren für die Entwicklung marktkonformer Vermarktungsinstitutionen im Agrarbereich?

Zur ersten und zweiten Frage sei ergänzend erläutert, daß sie untersuchen, ob für Rußland eine „negative Integrationspolitik“ zur Bildung eines Binnenmarktes ausreicht oder ob nicht viel-

---

1 Die gesamte russische Agrarproduktion (gross agricultural production), bewertet zu konstanten Preisen von 1993, reduzierte sich von 102,2 Mio. Rbl. (1990) auf 67,0 Mio. Rbl. (1995). Dabei sank die tierische Erzeugung um 40,3% (65,4 Mio. Rbl. auf 39,0 Mio. Rbl.) und die pflanzliche Produktion um 23,5% (36,6 Mio. Rbl. auf 28,0 Mio. Rbl.) (NAZARENKO 1996, S. 3).

2 Die russische Getreideerzeugung stieg zwar gegenüber 1995 vermutlich um 8,6% an, doch weisen alle anderen wichtigen pflanzlichen Produkte (Zuckerrüben, Kartoffeln, Gemüse und Sonnenblumensaat) negative Wachstumsraten auf (EAST EUROPE 1996, No. 171, S. 3). Gleichzeitig sank der Viehbestand in allen Kategorien gegenüber dem Vorjahr weiter (Rinder: -10%, Schweine: -13%, Schafe und Ziegen: -18%) (EAST EUROPE 1996, No. 169, S. 8).

mehr eine „positive Integrationspolitik“ notwendig ist. Das Begriffspaar „negative policy integration“ und „positive policy integration“ stammt dabei aus der neueren Integrationstheorie (KOESTER 1986, S. 22ff.). Erstere umfaßt Maßnahmen der traditionellen Integrationstheorie, die auf der Theorie des internationalen Handels aufbaut und nur die Beseitigung von Handels- und Mobilitätshemmnissen beinhaltet. Eine solche Politik erschöpft sich allein in Deregulierungsmaßnahmen. Die letztgenannte zielt darauf ab, durch Schaffung bzw. Modifizierung von Marktinstitutionen und Investitionen in die Infrastruktur die Transport- und Transaktionskosten innerhalb eines Marktgebietes zu senken. Infrastrukturverbesserungen stellen allerdings nur einen kleinen Teil einer „positive policy integration“ dar. Diese umfaßt in erster Linie die Abstimmung der verschiedenen Wirtschaftspolitiken zwischen zu integrierenden Einheiten.

In der empirischen Forschung zur Marktintegration dominieren partialanalytische Modelle (als Beispiele: RAVAILLON 1986; BAFES und VARANGIS 1993; GARDNER und BROOKS 1994). Die Frage nach der Einbindung des Agrarsektors in eine sich entwickelnde, marktwirtschaftlich organisierte Volkswirtschaft läßt sich im Rahmen dieser Modelle allerdings nur unzureichend behandeln. Das komplexe Zusammenspiel zwischen den Triebkräften des Integrationsprozesses bei erst entstehenden Agrarmärkten können sie nicht hinreichend erfassen. Die Berücksichtigung wirtschaftshistorischer und entwicklungsökonomischer Erkenntnisse kann dagegen helfen, bestimmte Schwierigkeiten und Verzögerungen im russischen Transformationsprozeß besser zu verstehen und Hinweise auf mögliche Lösungswege zu finden. Ähnlich wie die beiden oben angeführten Disziplinen beschäftigt sich auch die Transformationsökonomie mit ökonomischen Entwicklungsverläufen und Strukturumbrüchen, so daß letztere Fachrichtung von den beiden erstgenannten profitieren kann. Durch die Analyse abgeschlossener historischer Integrationsprozesse lassen sich die Voraussetzungen herausarbeiten, die gegeben sein müssen, damit sich ein effizienter, wettbewerbsorientierter und wachstumsfördernder Binnenmarkt entwickelt.<sup>3</sup> Hinweise auf mögliche Ablaufmuster für Integrationsverläufe lassen sich gewinnen. Die Strukturierung dieser komplexen Prozesse wird erleichtert. Hierzu möchte die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten.

Die Ausführungen zu Agrarhandel und -produktion in diesem Artikel beziehen sich hauptsächlich auf Getreide.<sup>4</sup> Dem Getreidehandel kommt in der Russischen Föderation aufgrund der Verbrauchsgewohnheiten bzw. der niedrigen Einkommen der Konsumenten eine zentrale Bedeutung für die Ernährungssicherung zu. Dies galt in historischer Perspektive ebenfalls für Europa und trifft auch für viele Entwicklungsländer zu. Hinzu kommt, daß von ihren natürlichen Bedingungen her die wichtigsten russischen Getreideanbauggebiete alle Voraussetzungen mitbringen, um auf dem Getreideweltmarkt wettbewerbsfähig zu sein. Immerhin stellte schon das Zarenreich einen der wichtigsten Getreideexporteure der Welt dar. Ein funktionierender Binnenmarkt ist hierbei durch die mit ihm einhergehende Einführung von Marktmechanismen auch als Vorstufe für eine Weltmarktintegration anzusehen.

Nach einer Darlegung des Zusammenhangs zwischen Marktintegration und landwirtschaftlicher Entwicklung soll im dritten Punkt ein Überblick über die Desintegrationstendenzen des russischen Agrarmarktes erfolgen. Der vierte Punkt bietet dann eine Zusammenfassung der für Rußland relevanten Erkenntnisse aus Wirtschaftsgeschichte und Entwicklungsökonomie. Im

---

3 Der Bezug auf historische Prozesse zur Erarbeitung von Lösungen für die gegenwärtige Krise in der Landwirtschaft spielt dabei insbesondere in der innerrussischen Diskussion eine große Rolle. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Stolypinschen Agrarreformen vom Anfang dieses Jahrhunderts (EGOROV 1994).

4 Die durchschnittliche jährliche russische Getreiderzeugung für 1991/95 nahm verglichen mit 1986/90 um 15,7% ab (eigene Berechnung nach Daten aus AGRA EUROPE 1996, S. 4f. und ROSSIJSKIJ STATISTITÜESKIJ EÜEGODNIK 1994, S. 653ff.)

fünften Punkt soll näher auf die Bedeutung dieser Erkenntnisse für die gegenwärtige russische Situation eingegangen werden und eine Diskussion der Perspektiven für die Schaffung eines gesamttrussischen Getreidemarktes erfolgen.

## **2 MARKTINTEGRATION UND LANDWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG**

Ökonomische Integration läßt sich ganz allgemein definieren als "ein Zeit beanspruchender Prozeß, der eine wachsende Intensität wirtschaftlicher Interdependenz zwischen räumlich entfernten Individuen hervorbringt" (FREMDLING und HOHORST 1979, S. 58). Gemäß des „Law of one price“ ist der Integrationsprozeß zum einen als die räumliche Ausdehnung eines Marktraumes anzusehen. Lokale isolierte Märkte verschmelzen zu einem größeren Marktgebiet mit einheitlicher Preisbildung. Sind marktwirtschaftliche Strukturen erst im Entstehen begriffen, so gilt es weiterführend zu untersuchen, ob und inwieweit die Marktorientierung und -abhängigkeit der Produzenten und Konsumenten innerhalb des Marktgebietes zunimmt. Sowohl für Integrationsprozesse zwischen schon entwickelten Marktwirtschaften als auch für entstehende Marktökonomien gilt, daß sich marktinduziert die Faktorallokation verändert. Durch Intensivierung des Faktoreinsatzes aufgrund marktbedingt sich verbessernder Gewinnerwartungen und hiermit einhergehender zunehmender regionaler Spezialisierung bzw. Arbeitsteilung erhöht sich sowohl die Produktion als auch bei neu entstehenden Marktökonomien die Marktquote.

## **3 DIE DESINTEGRATION DES RUSSISCHEN GETREIDEMARKTES 1990-1996**

Alle Fakten sprechen für einen gravierenden Rückgang der überregionalen Austauschbeziehungen bei Getreide innerhalb Rußlands. Bisher vorliegende Zahlen ergeben, daß der Anteil des verkauften Getreides bei russischen Agrarbetrieben von 38% Mitte der 1980er Jahre auf weniger als 25% für 1992/93 absank (STOCKBRIDGE 1997, S. 200). Der zwischenbetriebliche Tauschhandel nahm dagegen neben der Deputatentlohnung deutlich zu. Erste empirische Studien zu russischen Lebensmittelmärkten zwischen 1992 und 1995 bestätigen das Fehlen eines gesamttrussischen Marktes für Brot und Weizenmehl gemessen am „Law of one price“ (GARDNER und BROOKS 1994; LOY und WEHRHEIM 1996). Gleichzeitig reduzierte sich die im innerrussischen Langstreckenverkehr bewegte Menge an Getreide zwischen 1990 und 1994 um 54% von 89,2 Mio. t auf 40,7 Mio. t, obwohl die russische Getreidernte 1994 nur um 30% unter der des Jahres 1990 lag (Tab. 1). 91,8% des Getreidetransportes gingen dabei 1990/94 über die Eisenbahn. Als wichtigste Gründe für den zurückgehenden Binnenhandel und die anhaltende Fragmentierung des russischen Getreidemarktes lassen sich anführen (GARDNER und BROOKS 1994; WEGREN 1996; SEDIK, FOSTER und LIEFERT 1996; USDA 1996; OECD 1995, S. 111ff., S. 137ff.; OECD 1996, S. 95ff., S. 118ff.):

- 1) die sich verschärfende Krise im russischen Transportsektor seit Anfang der 1990er Jahre,
- 2) stark gestiegene Transportkosten. Bei deutlich niedrigeren Agrar- als Treibstoffpreiszunahmen verschlechterten sich in den letzten Jahren die Terms of Trade für Agrarprodukte gegenüber Treibstoff erheblich,
- 3) restriktive Regulierungen des Agrar- bzw. Getreidehandels durch lokale und regionale Administrationen,
- 4) hohe Transaktionskosten aufgrund fehlender, gesetzlich abgesicherter privater Vermarktungsinstitutionen bei gleichzeitig unterfinanzierten, nicht mehr funktionstüchtigen staatlichen Aufkauf- und Handelsorganisationen.

**Tabelle 1: Der innerrussische Getreidetransport 1990-1994 (in Mio. t incl. Brot und Mehl)**

	1990	1991	1992	1993	1994
Ernte (Mio. t)	116,7	89,1	106,9	99,1	81,3
Transportmenge	89,2	75,8	70,4	63,9	40,7
davon Eisenbahn	81,5	69,9	63,6	59,2	37,9
Ernteindex	100,0	76,3	91,6	84,9	69,7
Transportindex	100,0	84,9	78,9	71,6	45,6

Quelle: Eigene Berechnung der gesamten Transportmenge und der Indexwerte nach Angaben aus ROSSIJSKIJ STATISTITUESKIJ EÜEGODNIK 1995, S. 397 (Transportangaben); für die Getreideerntemengen STOCKBRIDGE 1997, S. 199 für 1990 sowie AGRA EUROPE SPECIAL REPORT 1996, S. 4 für 1991-1994.

„For the transport sector, agriculture means grain“ heißt es in einer Weltbankstudie von 1993 zum Transportsystem in der ehemaligen Sowjetunion (HOLT 1993, S. 33). Die nach 1990 voll zum Tragen gekommenen strukturellen Schwächen des eisenbahngestützten russischen Getreidetransportes stellen dabei ein sowjetisches Erbe dar (HOLT 1993; S. 3ff., S. 73ff.; JAEHNE und PENKAITIS 1987, S. 47ff.):

a) Bei der Standortwahl für weiterverarbeitende Betriebe der Mühlen- und Teigwarenindustrie spielten Transportkosten und die Optimierung der Logistik so gut wie keine Rolle. Wachsende Frachtkapazitätsprobleme und Transportkosten waren die Folge. Als Beispiel sei nur angeführt, daß Hartweizen vornehmlich aus den östlichen Anbaugebieten Westsibiriens und Kasachstans kam, die Teigwarenindustrie sich aber im europäischen Rußland konzentrierte.

b) Zusehends unterblieben in den letzten Jahrzehnten Modernisierungs- und Ersatzinvestitionen in das im Prinzip ausreichende Streckennetz und den Zug- und Lokomotivenbestand. Von zahlreichen Fachleuten wird die Ansicht vertreten, daß neben vielen anderen schweren Mängeln der letztendlich limitierende Faktor für das Entwicklungstempo der russischen Ernährungswirtschaft in der schwachen Infrastruktur und den in Relation zu den Agrarpreisen sehr hohen Transportkosten liegt (WEGREN 1996, S. 171, S. 175; USDA 1996, S. 5f.; sowie OECD 1996, S. 129). So heißt es bei Wegren:

„Ultimately, the Russian food system will only evolve as far as its infrastructural base allows. In order to offset these shortcomings massive investments will be needed -precisely the opposite of the trend that has been pursued since 1991“ (WEGREN 1996, S. 175).

Eine umfassende Untersuchung dieser These steht allerdings noch aus.

c) Das Funktionieren des ineffizienten russischen Transportsystemes bei kontinuierlich sich verschlechternder Leistungsfähigkeit und steigenden Transportkosten ließ sich nur durch hohe Subventionen des Energieverbrauchs aufrechterhalten. Noch 1992 betragen die staatlichen Subventionszahlungen für Transportzwecke 2% des BSP. Pro Tonnenkilometer lagen die russischen Transportkosten Ende der 1980er Jahre sechsmal höher als in den USA (Vergleich auf Dollarbasis). Die schon langfristig angelegte Krise des sowjetischen Eisenbahnwesens scheint mit dem 1990 einsetzenden wirtschaftlichen Niedergang voll zum Ausbruch gekommen zu sein. Zusehends unterblieb eine öffentliche Subventionierung des Energieverbrauchs. Die kritische Lage der Staatsfinanzen führte zeitgleich zu einem beschleunigten Rückgang der Investitionen im Transportsektor (OECD 1996, S. 73).



Neben der strukturellen Krise im russischen Transportsektor scheint die Halbierung des Getreidetransportes innerhalb von vier Jahren aber noch weitere schwerwiegende Gründe zu haben.

Nach Meinung aller Autoren unterliegt wegen administrativer Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene der Agrarhandel innerhalb Rußlands einschneidenden Beschränkungen und Regulierungen. Erste empirische Untersuchungen lassen vermuten, daß zu einem erheblichen Teil die Selbstversorgungspolitik lokaler bzw. regionaler politischer Einheiten für die Fragmentierung der russischen Agrarmärkte mitverantwortlich ist (GARDNER und BROOKS 1994; MELYUKHINA und WEHRHEIM 1996; STOCKBRIDGE 1997). In den letzten Jahren verlagerten sich die agrarökonomischen Kompetenzen zusehends weg von der Zentralregierung hin zu regionalen und lokalen Administrationen. Dies ist sowohl das Ergebnis einer bewußten Sparpolitik der Zentralregierung zur Sanierung des Staatshaushaltes als auch eine Konsequenz ihres zunehmenden Machtverlustes. Ein im Dezember 1993 in Kraft getretener Präsidentenerlaß „Zur Liberalisierung des russischen Getreidemarktes“ erklärt die Ernährungssicherung zur alleinigen Aufgabe der regionalen Administrationen bei gleichzeitiger Aufhebung sämtlicher Verbote und Behinderungen des Getreidehandels durch lokale Stellen. Bisher führte dieser Erlaß allerdings nicht zu Änderungen der regionalen protektionistischen Gesetzgebungen, da die Moskauer Zentralgewalt nur noch in beschränktem Umfang ihre Wirtschaftsgesetzgebung auf unteren Ebenen durchsetzen kann. Gegenwärtig scheint es so zu sein, daß in den Oblasten und Autonomen Republiken die gesamte Bandbreite möglicher Agrarmarktpolitiken realisiert wird. Detaillierte Studien zu diesem Punkt fehlen allerdings noch. In den meisten Fällen ist aber von einem bewußten Festhalten an planwirtschaftlichen Vermarktungsstrukturen durch lokale Stellen auszugehen. Kommt es nicht dazu, so muß dies nicht unbedingt das Resultat einer gewollten Marktorientierung sein, sondern ist vermutlich eher die Konsequenz fehlender finanzieller Mittel bzw. der Desorganisation örtlicher Verwaltungen. So gilt:

„Although the termination of the command economy and recent reforms in the federal grain monopoly, have greatly reduced the central state's role in cereals production and distribution, the state apparatus that evolved to facilitate central planning continues to exert major influence over production. The state today is not the unified state that existed in the pre-reform years. Much central power has devolved to the regions, and it is here that the administrative controls of the state apparatus persists“ (STOCKBRIDGE 1997, S. 219).

Die Motive für die Konservierung der alten Strukturen sind vielfältig. Einerseits befürchten die im alten Denken verhaftete Bürokratie und Bevölkerung tatsächlich eine Versorgungskrise bei freien Märkten, andererseits sichert die Kontrolle des regionalen Agrarmarktes und der Verarbeitung der Administration Monopolrenten. In den letzten Jahren entwickelte sich innerhalb der Russischen Föderation ein reger Tauschhandel zwischen den einzelnen Oblasten und Republiken, der auch Getreide einschließt. Der Anteil des vornehmlich von regionalen Administrationen getragenen Tauschhandels am gesamten vermarkteten Getreide stieg immerhin in nur drei Jahren von 2% (1992) auf 13% (1995) an (Tab. 2). Ein möglichst vollständiger Zugriff auf die lokale Produktion garantiert der örtlichen Bürokratie dabei die Teilhabe an diesen lukrativen Tauschgeschäften.

Die Regulierungsmaßnahmen örtlicher administrativer Stellen umfassen u.a. regionale Exportbeschränkungen, die eine Ausfuhr erst gestatten, wenn alle Agrarproduzenten ihre Abieferungspflichten an die lokalen öffentlichen Fonds vollständig erfüllt haben, lokale Preiskon-

**Tabelle 2: Der prozentuale Anteil der einzelnen Vermarktungskanäle an den gesamten erfaßten Getreideverkäufen für 1992 und 1995 (in Klammern)**

Wirtschaftsgebiet	Total	Vermarktungskanal				
		Staatl. Verkauf	Roùpotreb-sojuz*	Freier Markt	Natural-entlohnung	Tauschhandel
<i>Russische Föderation</i>	100	65 (28)	0 (0)	13 (30)	20 (29)	2 (13)
Nördliches Wg.	100	32 (11)	0 (1)	39 (50)	26 (30)	3 (8)
Nordwestliches Wg.	100	31 (31)	0 (0)	30 (29)	32 (35)	7 (5)
Zentrales Wg.	100	65 (29)	0 (0)	15 (36)	17 (25)	3 (10)
Wolga-Wjatka-Geb.	100	60 (24)	0 (0)	10 (28)	28 (38)	2 (10)
Zen. Schw. geb.**	100	67 (22)	0 (0)	13 (38)	19 (27)	1 (13)
Wolgagebiet	100	66 (34)	0 (0)	11 (24)	20 (30)	3 (12)
Nordkaukasus	100	59 (18)	0 (0)	20 (39)	19 (28)	2 (15)
Uralgebiet	100	72 (38)	0 (0)	6 (17)	20 (31)	2 (14)
Westsibirien	100	62 (35)	0 (0)	12 (25)	24 (28)	2 (12)
Ostsibirien	100	59 (34)	0 (0)	9 (23)	29 (29)	3 (14)
Ferner Osten	100	67 (19)	1 (0)	10 (26)	20 (31)	2 (24)
Kaliningrad	100	34 (46)	0 (0)	34 (25)	30 (28)	2 (1)

Quelle: AGRA EUROPE SPECIAL REPORT 1996, S. 73f.

Anm.: \*Bei Roùpotrebsojuz handelt es sich um Konsumgenossenschaften. \*\* Zen. Schw. geb. = Zentrales Schwarzerdegebiet

trollen sowie die willkürliche Überprüfung von Frachtgut durch die Miliz an Verkehrswegen. An dieser Stelle sei ergänzend erwähnt, daß in der Landwirtschaft 1993/94 nur 50% der abgeschlossenen Verträge auch tatsächlich erfüllt wurden (KRÄMER 1996, S. 260). Der trotz aller Probleme verstärkt einsetzende russische Privathandel kann sich unter diesen Bedingungen nur in einem mehr oder weniger rechtsfreien Raum entfalten oder er muß sich auf die Aufgaben beschränken, die administrative Stellen ihm überlassen. Die alten Strukturen sind zwar häufig nur noch eingeschränkt funktionsfähig, aber noch so mächtig, daß sie einen marktorientierten Wandel der Agrarvermarktung erheblich behindern:

„Whilst the state, particularly at the federal level, has recently reduced its role in the purchasing and distribution of grain, the institutional developments necessary for alternative methods of transacting grain to expand have been small“ (STOCKBRIDGE 1997, S. 210).

Als weiteres Handelshindernis kommen in vielen Fällen Schutzgeldeintreibungen sowie die Kontrolle lukrativer städtischer Absatzmärkte durch mafiaähnliche Organisationen hinzu. Preisgünstige russische Anbieter werden dabei mit allen Mitteln vom Handel ausgeschlossen, um die Preise hochzuhalten.

Die vorhergehenden sowie die nachfolgenden Aussagen zu Fragen der innerrussischen Getreidevermarktung beschränken sich auf die in der Literatur üblichen sehr allgemeinen Aussagen. Zu allen genannten Punkten besteht insbesondere auf der so wichtigen regionalen

Ebene noch erheblicher Forschungsbedarf. Dies trifft insbesondere für den gesamten Getreideaufkauf zu. Die Rolle und Funktionsweise föderativer und lokaler öffentlicher Aufkauforganisationen sowie des Privathandels und des Tauschhandels administrativer Einheiten gilt es noch ausführlicher zu untersuchen.

Zwar ist seit 1994 ein deutlicher Rückgang des Verkaufs an staatliche Aufkauforganisationen sowie eine zunehmende Liberalisierung des Getreidehandels festzustellen, doch unterliegen private Handelsorganisationen bzw. Absatzformen auch weiterhin vielen Behinderungen. Die öffentlichen Getreidefonds auf Regional- und Föderationsebene versuchen weiterhin, den Getreidehandel zu kontrollieren. Oft sind sie jedoch aufgrund ihrer schlechten finanziellen Ausstattung nicht in der Lage, ihren Zahlungsverpflichtungen in einem angemessenen Zeitrahmen nachzukommen. Dies stellt für die Agrarbetriebe, insbesondere aufgrund der hohen russischen Inflation, ein großes Problem dar. Von den Produzenten werden zunehmend private Absatzkanäle vorgezogen, da diese in der Regel eine sofortige Bezahlung bieten können. Für 1994 lassen sich erstmals größere Geschäfte mit mehreren hunderttausend Tonnen Getreide zwischen privaten Handelsfirmen und örtlichen Behörden feststellen. Der größte Teil des Zuwachses der nicht über föderale und regionale Fonds gehenden Getreidevermarktung seit Anfang 1994 resultiert jedoch nicht aus der Expansion des freien Marktes, sondern aus der immer stärker Verbreitung findenden Naturalienbezahlung von Landarbeitern sowie einem wachsenden Tauschhandel administrativer Einheiten. Der Anteil der Naturalentlohnung an der gesamten Getreidevermarktung stieg z.B. innerhalb von drei Jahren von 20% (1992) auf 29% (1995) (Tab. 2). Geldmangel auf dem Land hat zu einem Rückgang der monetären Entlohnungsform geführt.

Der Anteil des staatlichen Aufkaufs (regionale und föderale Fonds) am gesamten gehandelten Getreide verringerte sich in der Russischen Föderation zwischen 1992 und 1995 von 65% auf 28%. Der größte Rückgang vollzog sich hierbei zwischen 1993 und 1994 von 64% auf 33%, während sich der Anteil des freien Marktes gleichzeitig von 12% auf 26% erhöhte (Tab. 2). Dieser Sprung ist allerdings darauf zurückzuführen, daß ein nicht unerheblicher Teil des Markthandels seit 1994 über formal privatisierte Aktiengesellschaften abgewickelt wird, die sich aber weiterhin in den Händen staatlicher Anteilseigner der föderalen und regionalen Ebene sowie ehemaliger Betriebsleiter befinden. Röhleleboprodukt als Nachfolgerin der staatlichen Getreideaufkauforganisation und regierungseigenes Unternehmen kontrolliert dabei über seine umfangreichen Aktienanteile die 3500 „privatisierten“ Getreideaufkaufunternehmen und beherrscht fast vollständig den gesamten nachgelagerten Bereich (Lagerhäuser, Mühlenindustrie etc.) (STOCKBRIDGE 1997). Der sich innerhalb eines Jahres verdoppelnde Marktanteil stellt somit wohl eher ein statistisches Artefakt dar. Private Firmen, die im überregionalen Getreidehandel zunehmend aktiv werden, sind in irgendeiner Weise immer auf Röhleleboprodukt angewiesen, da dieses Unternehmen faktisch die gesamte physische Infrastruktur der Vermarktung besitzt. Das landesweite Monopol von Röhleleboprodukt wird dabei nicht durch einen zunehmenden Wettbewerb am Markt gefährdet, sondern durch Unabhängigkeitsbestrebungen der eigenen regionalen Dependancen und die wachsende Kontrolle regionaler Agrarmärkte durch lokale politische Administrationen. Zahlreiche regionale Vermarktungsmonopole lösen dabei zusehends das zentralstaatliche ab.

Als Folge der Probleme in der Agrarvermarktung hat die ohnehin schon ausgeprägte Subsistenzwirtschaft weiterhin an Bedeutung als Einkommensquelle gewonnen. Der wachsende Umfang der Subsistenzversorgung auf dem Land und in der Stadt läßt sich dabei als ein Versagen staatlicher Versorgungsinstitutionen bei bisher noch unzureichend funktionierenden Märkten interpretieren. So heißt es in einer OECD-Studie 1995:

„...the mass cultivation of small plots by urban families of all social strata in order to ensure themselves of food supplies is a symptom of the lack of functioning food marketing systems and a continuing fear of food shortages rather than evidence of the growth of interest in western-style family farming as a market-oriented business venture“ (OECD 1995, S. 140ff.; ähnlich: USDA 1996, S. 3).

Die eben geschilderten vielfältigen Probleme haben dazu geführt, daß der innerrussische Handel mit Agrargütern selbst über kurze Distanzen ein schwieriges und zeitaufwendiges Unterfangen darstellt, das mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Es ist daher z.B. für urbane Zentren wie Sankt Petersburg und Moskau oder relativ einkommensstarke küstennahe Regionen kostengünstiger und zuverlässiger, sich aus dem westlichen Ausland zu versorgen als selbst aus ihrem direkten Hinterland oder ihren traditionellen Versorgungsgebieten innerhalb der ehemaligen Sowjetunion (OECD 1995, S. 143; OECD 1996, S. 128f.). So gilt:

„Between 70 and 80 per cent of the imports [Getreide, Fleisch, Butter, Zucker und Speiseöl/M.K.] of these food products were sold in Moscow, St. Petersburg, Ekaterinenburg and the far north“ (OECD 1996, S. 128).

Da die Importe sich hauptsächlich in den einkommensstärksten urbanen Ballungszentren und den wohlhabendsten Regionen konzentrieren, verlor die russische Landwirtschaft und Ernährungsindustrie in den letzten Jahren ihre wichtigsten und vielversprechendsten inländischen Absatzmärkte insbesondere für Fleisch, Butter, aber auch bei vielen anderen höherwertigen Lebensmitteln.<sup>5</sup> Diese Entwicklung betrifft auch die russische Getreidewirtschaft über eine sinkende Futtergetreidenachfrage aufgrund steigender ausländischer Importe an Erzeugnissen der tierischen Veredelungswirtschaft. Als Beispiel sei nur genannt, daß bereits 1994 der Anteil der hauptsächlich aus den USA stammenden Geflügelfleischimporte am gesamten russischen Verbrauch bei ca. 32% lag (eigene Berechnung nach Angaben aus NAZARENKO 1996, S. 32f. und S. 41). 1995 dürften hier die 50% überschritten worden sein. Mit zunehmenden Importen verminderte sich die russische Geflügelfleischproduktion von 1,8 Mio. t (1990) auf 1,1 Mio. t (1994). In der Tendenz eine ähnliche, wenn auch bei weitem nicht so krasse Entwicklung hat sich auch bei Rind- und Schweinefleisch vollzogen. Die Hauptursache für den sinkenden Bedarf an Futtergetreide liegt allerdings im landesweiten Rückgang der Realeinkommen begründet. Immerhin fiel der jährliche russische Fleischkonsum pro Kopf innerhalb von nur fünf Jahren von 69 kg (1990) auf ca. 47 kg (1995) (OECD 1996, S. 206). Der Verlust einiger wichtiger Nachfragezentren wie Moskau und St. Petersburg kommt unter diesen Umständen nur noch erschwerend hinzu. Er spielt aber nicht die Hauptrolle für die sinkende Nachfrage nach Futtergetreide.

Die Außenhandelsdaten belegen eine drastisch abnehmende Bedeutung der Getreideimporte für das russische Marktgeschehen seit 1993. Die absoluten Nettoimporte an Getreide sanken von 22,5 Mio. t (1992/93) über 8,0 Mio. t (1993/94) auf 3,2 Mio. t (1995/96).<sup>6</sup> Der Anteil der Nettoimporte am gesamten russischen Getreideverbrauch sank von 20,1% (1991/92) auf

---

5 Von den 148 Mio. Bürgern der Russischen Föderation lebten Ende 1994 ca. 13,4 Mio. im Stadtgebiet von Moskau und St. Petersburg, 6 Mio. im Nördlichen und weitere 7,6 Mio. im Fernöstlichen Wirtschaftsgebiet. Um die 27 Mio. Einwohner haben somit die Gebiete, die stark von Agrarimporten abhängig sind (zu den Bevölkerungsangaben siehe CEA 1995, Tab. VII.2, S. 123ff.). In den genannten Wirtschaftsgebieten befanden sich im Dezember 1994 10 der 15 wohlhabendsten Regionen bzw. Republiken der Russischen Föderation (ebd., Tab. V. 16, S. 60). Allein die Stadt Moskau, obwohl sie 1994 nur 5,9% der Bevölkerung Rußlands ausmachte, erwirtschaftete 17% des gesamten statistisch erfaßten nominalen Geldeinkommens. Diese Zahlen mögen als Anhaltspunkte dienen, um die Bedeutung dieser Räume als potentiell wichtige Absatzmärkte für die russische Landwirtschaft zu belegen.

6 Die Zahlen für 1992/93 und 1993/94 sind aus STOCKBRIDGE 1997, S. 198 und stellen für 1995/96 eigene Berechnung dar nach Angaben aus AGRA EUROPE SPECIAL REPORT, PART TWO 1996, S. 58.

5,0% (1995/96).<sup>7</sup> Es kann also keine Rede davon sein, daß der russische Getreidemarkt von ausländischen Importen überschwemmt wird. Vielmehr gilt, daß sich mit sinkenden Realeinkommen, anders als z.B. bei Fleisch, die Nachfrage nach Getreideprodukten stabilisiert hat bzw. leicht zunimmt.<sup>8</sup> Daß dennoch gravierende Absatzprobleme in den Hauptgetreidegebieten vorliegen, ist vermutlich auf innerrussische Ursachen zurückzuführen, die nicht zuletzt mit der Desintegration des russischen Binnenmarktes zusammenhängen. Es spricht vieles dafür, daß nicht so sehr ausländische Importe als vielmehr die in großen Teilen Rußlands praktizierte Autarkiepolitik und die Unsicherheiten des Überlandhandels die Entwicklungsperspektiven in den relativ weit von den Nachfragezentren entfernt liegenden klassischen Agrarregionen Rußlands beeinträchtigen. So ließe sich eventuell erklären, wieso die jährliche durchschnittliche Getreideproduktion im Vergleich von 1986/90 und 1991/95 im Wolga-Wjatka-Gebiet nur um 5,9% abfiel, in den Getreidekammern Nordkaukasus, Zentrales Schwarzerdegebiet und Westsibirien aber um 15,2%, 18,8% und 17,8% (Russische Föderation: 15,7%). Im erstgenannten Wirtschaftsgebiet liegen schlechtere natürliche Bedingungen für den Getreideanbau vor als in den anderen, aber es verfügt als einziges Gebiet über den Vorteil, daß der Absatz innerhalb der Region erfolgt.<sup>9</sup> Eine fundierte Überprüfung dieser These steht allerdings noch aus.

Die bisher vorgebrachten skizzenhaften Ausführungen ergeben kein eindeutiges Bild in bezug auf die Schaffung eines funktionierenden Agrarmarktes. Einerseits sind die staatlichen Institutionen zur Kontrolle der Agrarvermarktung selbst bei für die Ernährungssicherheit so zentralen Grundnahrungsmitteln wie Brotgetreide aufgrund leerer öffentlicher Kassen und der Desorganisation staatlicher Stellen immer weniger funktionsfähig, andererseits wird das hierdurch entstandene Vakuum noch unzureichend durch funktionierende private Vermarktungsinstitutionen gefüllt. Im Zuge des Niedergangs der Moskauer Zentralgewalt und des Machtgewinnes regionaler Institutionen auf politischer und wirtschaftlicher Ebene kam es zu einer Schwächung gesamtrussischer, monopolistischer Getreidevermarktungsstrukturen während allerdings ihr Weiterleben auf regionaler Ebene geradezu gefördert wurde. Bezogen auf die institutionelle Gestaltung und die Effizienz des Austausches innerhalb des russischen Wirtschaftsraumes stellt die Schaffung zahlreicher regionaler Monopole einen Rückschritt, selbst gegenüber sowjetischen Zeiten, dar. Bisher lassen sich keine effektiven Bemühungen von Seiten der Zentralgewalt feststellen, einen funktionsfähigen gesamtstaatlichen Binnenmarkt zu schaffen. Vom Standpunkt der Integrationstheorie hat von der bisherigen Entwicklung anscheinend am meisten die niedrigste Wirtschaftsstufe, die individuelle autarke Selbstversorgung, profitiert.<sup>10</sup>

Zusammenfassend gesagt liegen zur Zeit innerhalb Rußlands aufgrund des mangelnden Reformwillens in der Agrarpolitik, fehlender Institutionen und einer unterentwickelten Infrastruktur die Transaktions- und Transportkosten so hoch, daß komparative Vorteile eines Gebietes in der Getreideproduktion nicht wahrgenommen werden können. Es gilt sich nun zu

---

7 Eigene Berechnung nach Angaben aus STOCKBRIDGE 1997, S. 198 und AGRA EUROPE SPECIAL REPORT 1996, S. 4. Diese Entwicklung ist in erster Linie auf fallende Importe und nicht auf steigende Exporte zurückzuführen.

8 Der Pro-Kopf-Verbrauch an Getreideprodukten (Brotprodukte, Teigwaren, Grütze und Hülsenfrüchte) stieg leicht von 119 kg (1991) auf 124 kg (1995) an (für 1991 AGRA EUROPE SPECIAL REPORT 1996, S. 4 und für 1995 EAST EUROPE No. 169 1996, S. 10).

9 Eigene Berechnung nach Angaben aus: AGRA EUROPE SPECIAL REPORT 1996, S. 4ff. und ROSSIJSKIJ STATISTITSUESKIJ EŽEGODNIK 1994, S. 653 ff.

10 In der Literatur wird immer wieder auf die zentrale bzw. zunehmende Bedeutung der Subsistenzversorgung bzw. Parzellenwirtschaft für Rußlands Ernährungslage hingewiesen. Eine erschöpfende ökonomische bzw. statistische Analyse dieses Phänomens für die Transformationsphase ist bisher allerdings noch nicht erfolgt.

fragen, welche politischen, institutionellen und materiellen Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit ein wettbewerblich organisierter und funktionierender Binnenmarkt entstehen kann. Da westeuropäische Volkswirtschaften in ihrer historischen Entwicklung und viele Länder der Dritten Welt vor ähnlich schweren Integrationsproblemen standen, kann eine wirtschaftsgeschichtliche und entwicklungsökonomische Betrachtung helfen, Lösungen für Rußland zu finden.

#### **4 BEITRÄGE AUS DER WIRTSCHAFTSGESCHICHTE UND ENTWICKLUNGSÖKONOMIE ZUR ANALYSE VON INTEGRATIONSPROZESSEN AUF BINNENMÄRKTEN**

##### **4.1 Metropolen und Infrastruktur. Die Entstehung integrierter Agrarmärkte in Westeuropa und Preußen 1500-1880: Grundmuster und Phasen**

Die in der frühen Neuzeit einsetzende Bildung hochintegrierter Agrarmärkte hängt in Europa eng zusammen mit der Entstehung einkommensstarker und schnell wachsender Metropolen (DE VRIES 1974; KUSSMAUL 1985; PERREN 1989; WRIGLEY 1987; GRANTHAM 1989a; OVERTON 1996). Nur in den urbanen Zentren fanden sich die Voraussetzungen (Institutionen, Kapital, Wissen), um die Ausbreitung marktwirtschaftlicher Strukturen über immer größere Räume vorantreiben zu können. Eine prosperierende, marktorientierte agrarische Entwicklung bis hin zur Entstehung einzelner großflächiger, hochspezialisierter Erzeugergebiete läßt sich im 16. und 17. Jahrhundert bereits für die Niederlande, England sowie Nordostfrankreich feststellen. Die genannten Gebiete zeichnen sich durch ihre Küstennähe und günstige Voraussetzungen für den Ausbau eines dichten Netzes schiffbarer Binnenwasserwege aus, der auch zügig erfolgte. Ohne den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und die mit ihm einhergehende Senkung der Transportkosten wäre der anhaltende landwirtschaftliche Aufschwung nicht möglich gewesen. Mit dem Ausbau der Infrastruktur einher ging auch die Senkung der Informationskosten, so daß dichte Kommunikationsnetze entstanden. Es dürfte auch für Rußland interessant sein, der Frage nachzugehen, welche Rolle entwickelte Metropolen, z. B. Moskau und Sankt Petersburg, für den Aufbau überregionaler Agrarmärkte zukommt.

Problematischer gestaltete sich der Prozeß der Marktintegration für die einkommensschwachen, rein agrarisch strukturierten Gebiete im kontinentalen Binnenland mit nur mangelhafter Infrastruktur, welche den größten Teil Westeuropas und Preußens ausmachten. Hier bot sich eine Situation, wie sie ähnlich auch in vielen abgelegenen russischen Agrarregionen gegeben ist. Als Beispiel soll aufgrund des Forschungsstandes die preußische Provinz Westfalen dienen (BERGMANN 1979; PRICE 1983; GRANTHAM 1989b; BASS 1991; für Westfalen: KOPSIDIS 1996).

Die Verschmelzung lokaler Märkte zu einem großen nationalen Markt mit einheitlichem Preis hing eng zusammen mit der Beseitigung überlieferter Binnenzölle bzw. der Abschaffung der kaum zu überblickenden zahlreichen lokalen Zollprivilegien durch den aufsteigenden Zentralstaat (OHNISHI 1973; BERDING 1980). Während der napoleonischen Zeit kam es in Westfalen durch eine erhebliche Reduzierung der staatlichen Territorien und die hiermit einhergehenden durchgreifenden Zollreformen erstmals zur Ablösung zahlreicher isolierter lokaler Märkte durch einen gemeinsamen rheinisch-westfälischen Getreidemarkt.<sup>11</sup> Die nach den französischen Siegen von Jena und Auerstedt 1806 erfolgende Auflösung des Deutschen Rei-

---

<sup>11</sup> 1806 gab es auf westfälischem Gebiet noch rund 30 selbständige Herrschaftsgebiete. Hinzu kam an wichtigen Verkehrsknotenpunkten die Erhebung von Binnenzöllen. Die Zahl der staatlichen Einheiten reduzierte sich unter Napoleon auf vier größere Einheiten mit kleineren unbedeutenden Einsprengseln. Die Binnenzölle wurden durch die napoleonischen Reformen fast vollständig abgeschafft.

ches ermöglichte es, zahlreiche Zollprivilegien, die bisher durch die Reichsgesetzgebung geschützt worden waren, ersatzlos und binnen kürzester Zeit abzuschaffen. Die preußischen Zollreformen führten dann bis 1830 zur Herausbildung eines gesamtpreußischen Marktraumes mit einheitlicher Agrarpreisbildung (KOPSIDIS 1996, S. 260ff.). Diese knappen Ausführungen mögen genügen, um zu belegen, wie eng die Entstehung eines nationalen Getreidemarktes bei politischer Zersplitterung von einer starken Zentralgewalt abhängt.

Die innerhalb Westfalens im Überlandhandel bewegten Mengen machten aber selbst nach den Zollreformen nur einen Bruchteil der westfälischen Eigenproduktion aus. Es lassen sich keine bedeutenden Effekte der Zollreformen auf das Agrarhandelsvolumen und die landwirtschaftliche Produktion feststellen. Schon eine geringe Erhöhung der gehandelten Getreidemenge reichte somit in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts aus, um einen gesamtpreußischen Getreidemarkt gemäß des „Law of one price“ zu errichten. Der lokale Ernteaussgang bildete aber weiterhin die wichtigste Determinante der agrarischen Preisbildung. Die saisonalen und jährlichen Preisschwankungen bewegten sich in der ersten Phase der Marktintegration (ca. 1810-1830) weiterhin auf einem hohen Niveau.<sup>12</sup> Hohe Transportkosten und eine mangelhafte Verkehrsinfrastruktur verhinderten, daß in abgelegenen, potentiell fruchtbaren Gebieten Anstrengungen unternommen wurden, um dauerhaft die Produktion zu erhöhen. In diesen Regionen fehlte somit eine sichere Perspektive für eine langfristige, marktorientierte Produktionsplanung. Nur nach Mißernten ließen die hohen Preise den kostspieligen Transport größerer Mengen aus weiter entfernt liegenden Gebieten lohnend erscheinen. Da selbst in normalen Erntejahren die handelbaren Überschüsse ausgewiesener Agrarregionen sehr niedrig lagen, führte die Erhöhung der Exportquote nach Mißernten zu lebensbedrohlichen Versorgungsgapsen in einkommensschwachen Agrarregionen. Die erste Phase der Marktintegration, gekennzeichnet durch eine mangelhafte Infrastruktur und hohe Transportkosten ging bei voll liberalisierten Märkten mit einer Verstärkung der Hungerkrisen in agrarischen Regionen und einer verbesserten Versorgung einkommensstarker, urban-industrieller Gebiete einher (BERGMANN 1979; BASS 1991). Die nur unvollkommen erfolgende Sicherung der Versorgung über Märkte während der ersten Phase der Marktintegration in weiten Teilen Europas läßt sich in Anlehnung an den französischen Historiker Meuvret wie folgt begründen:

"The subsistence crises thus situate themselves logically in a specific stage in the development of market economies. The factors to which Meuvret attributed price volatility seem to be inherent to economic development prior to cheap and rapid transportation and communication."(GRANTHAM 1989b; S. 189, ergänzend: PRICE 1983, S. 15ff.)

Aufgrund dieser historischen Erfahrung scheint es durchaus lohnend zu sein, der Frage nachzugehen, ob eine vollständige Liberalisierung des Getreidebinnenmarktes ohne begleitende Maßnahmen (Infrastrukturausbau, Schaffung von Marktinstitutionen) ausreicht, um einen effizienten gesamttrussischen Getreidemarkt zu schaffen.

Die eben beschriebene mangelnde Effizienz der Märkte änderte sich für Westfalen erst mit dem zügig erfolgenden Ausbau der Eisenbahn ab Mitte der 1840er Jahre. Mitte der 1850er Jahre setzte eine deutliche Abnahme der Preisschwankungen ein, die im Trend über mehrere Jahrzehnte anhielt, obwohl sich die Ernteschwankungen bis 1880 nicht verminderten. In der zweiten Phase der Marktintegration ab 1850 wurde der lokale Ernteaussgang als Determinante der regionalen Preisbildung fast vollständig eliminiert. Die im Überlandhandel bewegten

---

12 Wieso unter den ganz spezifischen historischen Bedingungen Westeuropas schon eine geringe Erhöhung des im agrarischen Überlandhandel bewegten Mengenvolumens ausreichte, um ein großflächiges Marktgebiet mit einem gemeinsamen Preis zu schaffen, ist an anderer Stelle ausführlich diskutiert (vgl. hierzu KOPSIDIS 1996, S. 337ff.).

Mengen und somit die Versorgungssicherheit hatten durch den Eisenbahnbau erheblich zugenommen. Bis ca. 1870 führte der Eisenbahnbau hauptsächlich zu einer zunehmenden Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion innerhalb Westfalens und nicht zu einer Steigerung der Einfuhren aus außerwestfälischen Gebieten. Zoll- und Agrarreformen hatten dies allein nicht erreichen können.

Die erheblich gesunkenen Transportkosten bei beständig zunehmender Nachfrage in den Industrieregionen (v.a. das Ruhrgebiet) ließen es aufgrund sicherer Absatzperspektiven erstmals in vielen Gebieten ökonomisch sinnvoll erscheinen, Anstrengungen zu unternehmen, die Erzeugung dauerhafter Überschüsse durch eine Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion zu erreichen. Ab 1850 kam es gleichzeitig zu einer Verminderung der Preisschwankungen und einer Verstetigung des nachfrage- und nicht erntebedingt hohen Getreidepreinsniveaus bis in die 1870er Jahre. Ebenfalls stiegen die Fleischpreise über mehrere Jahrzehnte bei schwachen Streuungen um ihren Trend kontinuierlich steil an.<sup>13</sup> Gleichzeitig nahmen die Nominaleinkommen der urban-industriellen Schichten durch die einsetzende Industrialisierung seit Mitte des 19. Jahrhunderts zu. Die über Jahrzehnte kontinuierlich ansteigende Nachfrage nach Agrarprodukten bot gute Voraussetzungen, um den Faktoreinsatz innerhalb der Landwirtschaft zu erhöhen. Eine stabile makroökonomische Gesamtlage stellte somit in historischer Perspektive eine zentrale Voraussetzung für die marktorientierte landwirtschaftliche Entwicklung dar. Dies dürfte wohl auch für die russische Getreidewirtschaft im Transformationsprozeß gelten.

Das regionale Entwicklungsgefälle in der Landwirtschaft hat bei insgesamt hohen gesamtwestfälischen Wachstumsraten im Agrarsektor zwischen 1830 und 1880 deutlich zugenommen. Diese divergente Entwicklung hing mit dem gebietsweise sehr unterschiedlichen Integrationsgrad in überregionale Märkte zusammen. Regionen mit gutem (Eisenbahn)anschluß an den großen und expandierenden Markt des Ruhrgebietes erzielten wesentlich höhere Wachstumsraten in ihrer agrarischen Wertschöpfung als abgelegene Gebiete (KOPSIDIS 1995, S. 165ff.; 1996, S. 111ff.). Der Abstand zwischen marktfernen und marktnahen Gebieten nahm zwischen 1830 und 1880 deutlich zu. Erst der nach 1870 einsetzende Ausbau der Eisenbahn bis in die entlegenen westfälischen Gebiete führte auch hier zu einem beschleunigten marktorientierten agrarischen Wachstum. Derselbe enge und ähnlich strukturierte Zusammenhang zwischen Industrialisierung, Eisenbahnbau und „Grüner Revolution“ bzw. Marktorientierung und -integration des Agrarsektors läßt sich ebenfalls für weite Teile Europas und Nordamerikas feststellen (GRANTHAM 1978, insb. S. 331; 1989a; 1989c; CLOUT 1980, S. 218, S. 222f.; PRICE 1983, S. 205ff.). Wahrscheinlich dürfte auch in Rußland bei den gegebenen stark differierenden regionalen Ausgangslagen ein marktgesteuerter agrarischer Wachstumsprozeß eher divergent verlaufen.

---

13 Für das 19. Jahrhundert entsprechen in Deutschland nominale Preisangaben weitgehend realen Werten. Inflation stellt hier erst ein Problem des 20. Jahrhunderts dar.



## 4.2 Öffentliche Getreideversorgungspolitik und Marktregulierung versus privatwirtschaftlich organisierten Kornhandel

### 4.2.1 „The Great Transformation“ in der Agrarvermarktung Westeuropas und Preußens 1600-1850 als Beispiel für den Aufbau privatwirtschaftlicher Vermarktungsinstitutionen in Rußland<sup>14</sup>

Die Durchsetzung eines privatwirtschaftlich organisierten Getreidemarktes soll schwerpunktmäßig am Beispiel Englands zwischen 1600 und 1850 mit Blick auf die preußische Entwicklung zwischen 1780 und 1850 betrachtet werden. England als Mutterland des Liberalismus macht deutlich, wie langwierig sich die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien selbst bei relativ günstigen Rahmenbedingungen in einem so sensiblen Bereich wie der Grundnahrungsmittelversorgung gestalten kann. Preußen weist dagegen auf die nicht unwichtige Rolle einer liberal gesinnten Reformbürokratie bzw. Zentralgewalt hin, um in einer rückständigen Gesellschaft freie Märkte durchzusetzen. Die Entwicklung Englands und Preußens beinhaltet somit zwei Gesichtspunkte, die auch für das heutige Rußland von Bedeutung sind. Die in historischer Perspektive realisierten Lösungen geben wertvolle Hinweise für eine Transformationsstrategie des russischen Getreidemarktes.

Der auf öffentlichen Marktplätzen stattfindende Handel mit Agrarprodukten unterlag in England um 1500 einem gesetzlichen Regelwerk, welches das Verhalten von Käufern und Verkäufern bis ins Detail regelte. Eine strenge Kontrolle des privaten Zwischenhandels war das Ziel aller Regulierungen lokaler Behörden. Dazu kam ein Kanon an Maßnahmen (zu Deutsch: „Korn- und Theuerungspolizey“), um nach Mißernten Preisanstiege abzumildern und die lokale Versorgung bei drohender Hungersnot zu sichern. Als wichtigster Eingriff sind örtliche Ausfuhrverbote bei gleichzeitigen Einfuhrerleichterungen zu nennen. Hinzu kamen Getreideaufkäufe aus öffentlichen Mitteln, die Kontrolle privater Speicherkapazitäten und strengstes Vorgehen gegen jede Art vermeintlicher spekulativer Hortung bis hin zur Anordnung von Zwangsverkäufen. In den Augen der Bevölkerung wie auch vieler öffentlicher Amtsträger galt nicht so sehr eine schlechte Ernte als vielmehr die profitorientierte Spekulation und Hortung bzw. „Verschwörung“ privater Händler als Hauptursache für dramatische Preisanstiege und hieraus resultierenden Hunger. Dieses tiefe Mißtrauen gegen den Privathandel ist auch im heutigen Rußland noch weit verbreitet. Im England der Tudorzeit erfolgte Ende des 16. Jahrhunderts eine Absicherung und Begründung dieser lokalen Verordnungen auf nationaler Ebene durch königliche und parlamentarische Gesetzgebung (OVERTON 1996, S. 135f.; für Deutschland im 18. Jahrhundert vgl. HUHNS 1987, S. 39ff.; ROSCHER 1852, S. 72ff.).

Bemühungen um die Durchsetzung der überlieferten Verordnungen gingen in England bereits nach 1680 merklich zurück, auch wenn sie offiziell noch galten. Der bereits im 17. Jahrhundert beständig ansteigende Anteil an nichtlandwirtschaftlicher Bevölkerung, der kontinuierliche demographische Zuwachs und die Metropole London ließen sich nur noch über hochgradig arbeitsteilige, flexible und landes- bzw. europaweit operierende private Vermarktungsinstitutionen versorgen. In den Defizitgebieten verschwanden die einschränkenden Maßnahmen gegen private Zwischenhändler und Aufkäufer daher zuerst. Doch selbst für die Mitte des 18. Jahrhunderts kann noch lange nicht von einem vollständig liberalisierten Getreidemarkt die Rede sein.

Die zunehmende Liberalisierung des Agrarhandels und der Aufstieg großer privater Getreidehandelsunternehmungen, die über weite Entfernungen hin operierten, ist dabei eng verknüpft

---

14 Zum Begriff „The Great Transformation“ vgl. das zuerst 1944 erschienene gleichnamige klassische Werk von Polanyi zur marktorientierten Transformation vormoderner Gesellschaften in Westeuropa.

mit dem Ausbau der Infrastruktur. Städte traten bei verbesserter Infrastruktur zunehmend in Konkurrenz zueinander und liefen Gefahr, ihren Handel vollständig an Nachbarn zu verlieren, wenn sie ihre Marktordnungen nicht liberalisierten und den Bedürfnissen der Farmer und Händler anpaßten, z.B. durch den Bau einer Warenbörse. Lokale Handelsmonopole ließen sich immer schwerer aufrechterhalten, da Händler nun in der Lage waren, regulierte Märkte zu meiden. Aufstrebende urban-industrielle Zentren konnten widerwillige Marktorte unter Druck setzen, ihren Handel zu öffnen und setzten Marktfreiheiten durch. Des weiteren brachten Innovationen des Privathandels erhebliche Senkungen der Transaktionskosten mit sich. Unter diese handelsfördernden Neuerungen fällt auch die mit dem Ausbau der Infrastruktur zusammenhängende Zunahme an lohnenden Vermarktungswegen und -möglichkeiten, wie den Direktverkauf ab Hof, Verkauf nach Warenproben (sample-marke) und Termingeschäfte. Diese neue Vielfalt ließ eine Überwachung des Handels immer sinnloser erscheinen (OVERTON 1996, S. 143ff.; CHARTRES 1985, S. 496ff.; STEVENSON 1985; THWAITES 1985). Insbesondere dieser Aspekt der historischen Entwicklung dürfte von Interesse für die Transformation eines Getreidemarktes sein, der wie in Rußland von regionalen Monopolen beherrscht wird.

Eine nicht zu unterschätzende Rolle für das steigende Vertrauen in Märkte kommt in England neben der ökonomischen Entwicklung den „ideologischen“ Faktoren zu. Hierzu zählen zum einen die Besonderheiten des frühmodernen englischen Rechtsempfindens und Rechtssystemes, manifestiert im Common Law, und zum anderen der später aufkommende, auf den Prinzipien der Aufklärung beruhende Glaube an einen sich selbst regulierenden Markt. Eine marktfreundliche Interpretation des Common Law, die nach 1600 auch von vielen Gerichten übernommen wurde, erlaubte es, zentralstaatliche Eingriffe in die Wirtschaft als Verstoß gegen höheres Recht und reine Willkürakte anzusehen, die dem Allgemeinwohl schaden. Englische Gerichte schützten zunehmend die volle Verfügungsgewalt von Privatleuten über ihr Eigentum gegenüber staatlichen Ansprüchen. Die gegenüber der Krone durch das Parlament vertretenen besitzenden Schichten, die zunehmend auf freie und funktionierende Märkte angewiesen waren, wehrten sich gegen eine allumfassende Regulierungspolitik der königlichen Zentralgewalt. Nach 1640 verschwanden mit dem Sieg des Parlamentes über die Krone zunehmend die königlichen Handelsmonopole und setzte eine umfassende Deregulierungspolitik ein (HILL 1980, S. 56f. u. S. 124ff.).

Hinzu kam, daß das englische Rechtssystem es den Gerichten ermöglichte, veraltete Gesetze einfach nicht anzuwenden. So ließe sich vermutlich auch erklären, wieso die alten Teuerungsgesetze noch bis 1772 in vollem Umfang erhalten blieben, aber schon Jahrzehnte vorher keine ernsthafte Bedrohung mehr für den freien Handel darstellten (KERRIDGE 1986; CHARTRES 1985, S. 495ff.). Erst als die alten Regulierungssysteme de facto schon weitgehend verschwunden waren, wurde ihnen die juristische Basis entzogen. Die juristische Entwicklung folgte somit der ökonomischen und nicht umgekehrt.

Das Vertrauen in den freien Markt als die beste aller möglichen ökonomischen Welten setzte dann mit der Aufklärung ein. Die von Philosophen wie Adam Smith entwickelte revolutionäre Idee eines sich selbst regulierenden Marktes, auf dem das private Gewinnstreben bei Einhaltung bestimmter Spielregeln zur optimalen gesellschaftlichen Wohlfahrt aller führt, erreichte eine solche Breitenwirkung, daß liberale ökonomische Ideen in der englischen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts zunehmend eine fast unangefochtene Meinungsführerschaft einzunehmen begannen. Der ideologische Druck des „Laissez faire“ stellte eine der stärksten Waffen zur Liberalisierung des englischen Agrarmarktes nach innen und außen dar. Zunehmend sah man strenge Regulierungen des inländischen Getreidehandels als kontraproduktiv für die Versorgung -weil handels- und somit produktionsvermindernd- an (mit weiterführender Literatur KOPSIDIS 1993, S. 34ff., S. 48; OVERTON 1996, S. 143ff.). Gerade das mangelnde Vertrauen

der Bevölkerung und der gesellschaftlichen Eliten in Marktmechanismen dürfte ein nicht unwichtiges Hindernis für die Entfaltung von Marktstrukturen in Rußland darstellen.

Doch auch für England läßt sich keinesfalls von einer ungestörten Entwicklung hin zum voll entfaltenen freien Agrarmarkt reden. Die trotz verbesserter Markteffizienz nach Mißernten noch erheblichen Preissteigerungen, die überproportional die einkommensschwächeren Schichten belasteten, führten bis zum Ende des 18. Jahrhunderts zu einer sprunghaften Zunahme der traditionellen sog. „food riots“. Interessanterweise entfalten sich die massivsten Proteste bei steigenden Preisen in demjenigen europäischen Land, das als erstes nicht mehr von Hunger bedroht war. Die zunehmende Beseitigung der traditionellen Marktregulierungen seit dem späten 17. Jahrhundert traf dabei besonders auf den Widerstand der einkommensschwächeren urbanen Schichten. Der geforderte „Konsumentenschutz“ orientierte sich dabei in vielen Fällen am aus der Tudorzeit überlieferten Maßnahmenkatalog bei Teuerungen (STEVENSON 1985; THWAITES 1985).

Festzustellen bleibt, daß im 18. Jahrhundert handelsregulierende Maßnahmen auf lokaler Ebene erst als Folge massiver Unruhen von den örtlichen Administrationen praktiziert und nach Beendigung der Krise schnellstens wieder aufgehoben wurden. Die Zentralgewalt pochte allerdings nach der Abschaffung der alten Teuerungsgesetze (1772) zusehends auf ein massives Vorgehen gegen preisbedingte Unruhen. Neben ordnungspolitischen Grundüberzeugungen spielten hierbei auch rein machtbezogene Erwägungen für die Regierenden eine große Rolle. Die nur über den Markt zu erbringende Versorgung der Metropolen erschien aus Gründen der politischen Stabilität wichtiger als die der kleinen Land- und Gewerbestädte. Letztendlich konnten die massiven Proteste städtischer Unterschichten bei scharfen Preissteigerungen, die auch aus Frankreich und Deutschland bekannt sind, die Entwicklung eines nationalen Agrarmarktes nur verzögern, aber nicht ernsthaft behindern. Ein im großen und ganzen mittel- und langfristig berechenbares Umfeld war somit für den privaten Agrarhandel gegeben. Gleichzeitig kann der Protest einkommensschwacher Schichten oder Regionen aber auch nicht einfach als irrationaler rückwärtsgewandter Traditionalismus abgetan werden, denn er beruhte auf der nicht von der Hand zu weisenden Einsicht, daß Belastungen, die auf kurzfristige Knappheiten zurückgehen, bei unregulierten Märkten sehr ungleich verteilt sein können. Für England läßt sich belegen, daß bei gleichbleibenden Ernteschwankungen die Oszillationen der Weizenpreise in den Jahrzehnten, als die Ende des 16. Jahrhunderts etablierte zentralstaatliche Getreidemarktregulierung voll funktionsfähig war (1600-1640), deutlich schwächer ausfielen als in den Jahrzehnten davor und den 100 Jahren danach (FOGEL 1989, S. 28ff.). Diese Erfahrung lag den Protesten der Unterschichten zugrunde, als ab Mitte des 17. Jahrhunderts eine erst langfristig wirksame, wachstumsfördernde, produzentenorientierte Deregulierung der Getreidemärkte eingeleitet wurde.

Die preußische und deutsche Entwicklung insgesamt zeichnet sich durch eine stärkere Rolle der Staatsbürokratie für die Modernisierung von Staat und Gesellschaft aus (SKALWEIT 1931; HUHNS 1987; ZIMMERMANN 1987; MOOSER 1988; mit weiterführenden Literaturhinweisen zu den preußischen Reformen KOPSIDIS 1993, S. 51ff.). Adam Smith's Ideen übten bereits in den letzten Jahrzehnten des 18. Jahrhunderts einen nachhaltigen Einfluß auf große Teile der preußischen Bürokratie aus. Diese sahen im 1776 erschienenen „Wealth of Nations“ einen Leitfadens zur Modernisierung ihrer rückständigen Gesellschaft durch Freisetzung der Privatinitiative auf allen Ebenen. Die Liberalisierung des inneren und äußeren Kornhandels bildete hierbei eine der zentralen und am kontroversesten geführten zeitgenössischen wirtschaftspolitischen Debatten. Doch vor der Unterwerfung Deutschlands durch Napoleon verliefen alle jahrzehntelangen Bemühungen reformorientierter Kreise der Administration weitgehend im Sande. Der sog. aufgeklärte Absolutismus Preußens und auch anderer deutscher Staaten war

aus eigener Kraft nicht zu durchgreifenden Reformen in der Lage. Es fehlte jede sichere Perspektive für eine langfristig freihändlerisch orientierte Getreidehandelspolitik. Immer wieder konnten reformunwillige Kräfte in der Staatsadministration die Oberhand behalten. Auch deshalb, weil liberale Ideen fast keinen Rückhalt in der Bevölkerung hatten. Alles in allem eine Situation, die deutliche Parallelen zur gegenwärtigen inkonsequenten russischen Getreidemarktpolitik aufweist.

Die Lage änderte sich radikal mit der schweren Niederlage Preußens 1806 im Krieg gegen Napoleon. Preußen stand vor dem Verlust seiner staatlichen Existenz. Das konservative Lager hatte kein Konzept zur Lösung der allgemeinen Krise. Dies ermöglichte es Staatskanzler Hardenberg, eine kleine Elite liberaler Beamter im Büro des Staatskanzlers zusammenzubringen, die Reformen auszuarbeiten und voranzutreiben. Die Reformer sahen im unbeirrten Festhalten an absolutistischen Prinzipien die größte Gefahr für den Fortbestand Preußens. Im Zuge der 1810/11 erlassenen Gewerbefreiheit, als zentraler Punkt eines allgemeinen wirtschaftlichen Reformprogrammes, erfolgte auch ein konsequenter Bruch mit der alten Getreidepolitik. Doch dauerte es mehrere Jahrzehnte, bis die merkantilistische Getreidepolitik in Deutschland tatsächlich überwunden war. Das nach 1815 im Zuge der Restauration einsetzende Wiederaufleben konservativer Kräfte konnte eine konsequente Durchführung der Reformen noch verzögern.

Die Triebkraft eines anhaltenden marktorientierten agrarischen Aufschwunges stellten die ordnungspolitischen Reformen nicht dar. Auch in Deutschland waren im Laufe des 18. Jahrhunderts aufgrund des einsetzenden Bevölkerungswachstums und des zunehmenden nichtagrarischen Beschäftigtenanteiles Bedingungen entstanden, die eine Sicherstellung der Nahrungsversorgung nur noch über expandierende Märkte erlaubte. Entgegen der festen Überzeugung der Reformer kam es nicht direkt nach Einführung der Gewerbefreiheit zur erhofften Dynamisierung des Wirtschaftswachstums, um die durch starkes Bevölkerungswachstum ausgelöste strukturelle Krise weiter ländlicher Gebiete Preußens zu lösen oder eine schwunghafte Zunahme des Agrarhandels zu induzieren. Beides setzte auf breiter Front erst drei Jahrzehnte später im Zuge der Industrialisierung und des mit ihr zusammenhängenden Eisenbahnbaus ein. Die Wirtschaftsgesetzgebung der Reformzeit bildete aber einen wichtigen Teil des notwendigen juristischen Rahmens für diese späteren Entwicklungen. Diese historische Erfahrung sollte davor bewahren, von ordnungspolitischen Reformen in jedem Fall schnelle ökonomische Erfolge zu erwarten.

#### **4.2.2 Staatliche Kontrolle des Getreidemarktes bei Privathandel. Die Erfahrungen der Entwicklungsländer in ihrer Bedeutung für Rußland**

Neben der Schaffung privatwirtschaftlicher Institutionen stellt sich für die Russische Föderation die Frage nach dem Ausmaß der Regulierung des Binnenmarktes. Dies insbesondere deshalb, da staatliche und private Aufkauf- und Vermarktungsinstitutionen parallel existieren und die Funktionstüchtigkeit des freien Marktes hiervon entscheidend beeinflusst wird. Eine Situation, wie sie schon für viele Entwicklungsländer gegeben war. Zahlreiche afrikanische und einige asiatische Staaten strebten zwischen 1950 und 1980 eine Einschränkung ihres überregionalen privaten Binnenhandels an, um ein staatliches Aufkaufs- und Vertriebsmonopol besser durchsetzen zu können (STAATZ 1991, S. 15f.). Die bisherigen Erfahrungen mit einer solchen Politik legen es nahe, ähnliche Tendenzen in Rußland, insbesondere in ihren negativen

Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von Märkten und die landwirtschaftliche Produktion, äußerst kritisch zu sehen.<sup>15</sup>

Als einschneidendste Maßnahmen einer solchen staatlichen Kontrollpolitik lassen sich quasi länder- und zeitübergreifend bis in die russische Gegenwart hinein Handelsrestriktionen und der Zwangsverkauf eines Teils der Produktion ausmachen. Insbesondere das erstgenannte Mittel beeinträchtigt unter Integrationsgesichtspunkten die Effizienz von Märkten.<sup>16</sup> Die Ausgleichsfunktion der Märkte wird behindert, die regionalen Preisdifferenzen erweitern sich. Der Preisdruck in Überschußgebieten erleichtert zwar kurzfristig den staatlichen Aufkauf, langfristig allerdings dürfte die Produktion zurückgehen. Nach allen bisherigen Erfahrungen entstehen in den Absatzgebieten ausgedehnte Schwarzmärkte mit hohen Transaktions- und Risikokosten, so daß die Verbraucherpreise dort tendenziell steigen. Hinzu kommt, daß jede staatliche Agrarmarktregulierung die Erwartungen der Privathändler beeinflusst. Eine unklare und erratische öffentliche Aufkaufpolitik führt aufgrund zunehmender Unberechenbarkeit des Marktgeschehens zu einer Verunsicherung der Händler mit der Folge einer suboptimalen privaten Lagerhaltung in bezug auf den intertemporalen Ausgleich. Ebenso beeinträchtigt eine mengenorientierte staatliche Marktregulierung, wie sie in vielen russischen Regionen beabsichtigt ist, die Funktionsfähigkeit von Märkten stärker als eine preisorientierte Politik.

Eine staatliche Marktkontrolle läßt sich dabei nur schwer aufrechterhalten. Als größtes Hindernis erweisen sich hierbei für unterentwickelte Volkswirtschaften ihre Budgetrestriktionen sowie eine mangelnde administrative Effizienz. Unterfinanzierte öffentliche Stellen sind nicht in der Lage, preisstabilisierend am Markt zu agieren, da sie in ihrer An- und Verkaufspolitik nicht ausreichende Mengen berücksichtigen können. Hinzu kommt, daß ein schnelles und flexibles Operieren am Markt durch die Funktionsuntüchtigkeit einer schwerfälligen Bürokratie verhindert wird. Eine „antizyklische“ Preispolitik kann sich so schnell in ihr Gegenteil verkehren. Verzögerungen in der Bezahlung gefährden, insbesondere bei hoher Inflation, grundsätzlich die Lebensfähigkeit der angestrebten Marktregulierung. Des weiteren gilt, daß sich mit steigender Erfassungsgenauigkeit der Produzenten durch staatliche Aufkauforganisationen keine economies of scale bei den Vermarktungskosten ergeben. Im Gegenteil, je umfassender der Aufkauf durchgesetzt werden soll, desto stärker steigen nach bisherigen Erfahrungen die Kosten pro erfaßtem Betrieb. Beamtenwillkür und Korruption führen zusätzlich zu einem erheblichen Anwachsen der Vermarktungskosten und erschweren ein Funktionieren des Marktes. Als eine Erfahrung aus über vier Jahrzehnten Entwicklungspolitik läßt sich festhalten, daß Interventionen, die nicht über den Marktmechanismus arbeiten (Ge- und Verbote, Rationierung etc.) tendenziell zur Korruption verleiten und bei einer ineffektiven Verwaltung nur schwer durchführbar sind. Es gilt Streeten folgend:

„there is a presumption in favour of using price policies rather than administrative controls wherever possible. But the transition from the latter to the former hurts vested interests and for this reason is often difficult“ (STREETEN 1988, S. 12).

Die häufig in der Praxis vorzufindende undifferenzierte Ausgestaltung des Aufkaufpreises sowie seine i.d.R. sehr niedrige Höhe bringen weitere Probleme mit sich. Ein Aufkaufpreis ohne Qualitätsberücksichtigung hemmt die qualitätsorientierte Produktion. Einheitspreise für ein großes Gebiet bringen es mit sich, daß sich der Aufkauf auf abgelegene Gebiete mit hohen Transportkosten konzentriert und dort der Privathandel verdrängt wird. Solche Preise fungie-

---

15 Als empirische Beispiele vgl. Untersuchungen zu den Ländern der Sahelzone und China (STAATZ und WOHL 1991; STONE 1989).

16 Zu den allgemeinen Auswirkungen staatlicher Regulierungen des Agrarhandels in Entwicklungsländern vgl. AHMED 1989.

ren quasi als Ersatz für eine fehlende Infrastruktur. Niedrige Aufkaufpreise und damit einhergehende Zwangslieferungen führen neben vielen anderen negativen Auswirkungen zu einer Unterlassung privater Investitionen in den Transport und die Lagerung aus Angst vor Konfiskationen.

Ist der staatliche Wille vorhanden, eine so sensible Frage wie die nationale Ernährungssicherheit unter politische Kontrolle zu stellen, so wird eine zunehmende öffentliche Regulierung der Getreidevermarktung oft mit Marktversagen begründet. Dabei gilt aber, daß ein nicht unerheblicher Teil der Marktunvollkommenheiten erst auf administrative Maßnahmen zurückzuführen ist. So galt z. B. für die Sahel-Länder bis Anfang der 1980er Jahre, daß

„by restricting intra- and intercountry movements of grain, the marketing regulations reduced the volume of market trade, thereby making markets more volatile and risky...“ mit der Folge, daß „...a vicious cycle developed wherein government officials, viewing the erratic performance of these fragmented markets, often concluded that the private trade was incapable of serving the public and that further restrictions on the private sector were necessary“ (STAATZ und WOHL 1991, S. 80f.).

Ein solcher Teufelskreis scheint auf regionaler Ebene auch mit der Desintegration des russischen Wirtschaftsraumes in Gang gekommen zu sein.

Entscheidet sich eine Administration für die parallele Existenz eines freien Marktes und einer öffentlichen Vermarktung, so gilt es nicht nur zu fragen, ob staatliche Eingriffe die beklagten Marktunvollkommenheiten tatsächlich beheben können, sondern auch zu untersuchen, wie sich die gewählte Form der öffentlichen Regulierung auf das Funktionieren des freien Marktes auswirkt.

#### **4.2.3 Ernährungssicherheit und nationale Selbstversorgung**

Die unkoordinierte Autarkiepolitik zahlreicher russischer Gebietskörperschaften mit dem Ziel der lokalen Versorgungssicherung weist einige Parallelen zur Ernährungspolitik vieler Entwicklungsländer seit den 1950er Jahren auf (vgl. hierzu die Beiträge im Sammelband von RUPPEL und KELLOG 1991). Nationale Ernährungssicherheit wird in beiden Fällen mit einem möglichst hohen Selbstversorgungsgrad an Nahrungsmitteln gleichgesetzt. Die Ergebnisse der in der Entwicklungsökonomie geführten Debatte zum Zusammenhang zwischen Ernährungssicherheit und Selbstversorgung sind dabei auch für die gegenwärtige russische Situation im Agrar- und Ernährungssektor von Interesse. Daß eine zunehmende lokale Subsistenzorientierung gerade unter den russischen Verhältnissen negative Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit haben kann, läßt sich anhand der entwicklungsökonomischen Diskussion verdeutlichen.

Mehrere Argumente sprechen für eine Intensivierung der regionalen Agrarhandelsbeziehungen als Mittel zur Ernährungssicherung und Alternative zu einer umfassenden lokalen Autarkie.<sup>17</sup> Es sei an erster Stelle angeführt, daß die bisher vorliegenden empirischen Studien ergeben: je größer ein Marktgebiet ist, um so eher besteht die Wahrscheinlichkeit, daß die jeweiligen lokalen Ernteschwankungen nicht parallel verlaufen und ein Ausgleich von regionalen Überschüssen und Defiziten durch Handel möglich ist. Dies gilt insbesondere für die Russische Föderation mit ihrem großen Territorium und sehr unterschiedlichen Agrarregionen (TARRANT 1989; RUPPEL 1991, S. 207f.).

---

17 Eine ausführliche Diskussion, unter welchen Bedingungen die regionale Integration einzelner unterentwickelter Volkswirtschaften im Vergleich zur Weltmarktöffnung, insbesondere in bezug auf das Ziel der Ernährungssicherheit, sogar mehr als nur eine second best-Lösung darstellt, findet sich bei KOESTER 1986.

Eine zunehmend unsichere Versorgung dürfte als Folge einer regionalen Autarkiepolitik auftreten. Sehr restriktive Bedingungen müßten vorliegen, um nur durch einen intertemporalen Ausgleich im Rahmen einer öffentlichen Vorratspolitik das lokale Getreideangebot auf ausreichendem Niveau stabil zu halten (PETERSON 1991). Es müßten genügend Überschujahre vorliegen, die periodischen Knappheiten vorhersagbar sein, die Mißernten in keinem Fall katastrophale Ausmaße annehmen und eine effizient arbeitende unbestechliche Versorgungsadministration etabliert sein. Nur dann lägen die Voraussetzungen vor, sowohl die Produktion zu steigern als auch die Angebotsschwankungen zu minimieren. Beides ließe sich aber nur erreichen, wenn die zuständigen Stellen über erhebliche finanzielle Mittel für hohe Aufkaufpreise und Infrastrukturinvestitionen verfügen würden.

Keine der genannten Bedingungen ist in Rußland gegeben. Ganz im Gegenteil, die unberechenbaren, extremen und oft gegenläufigen lokalen Ernteschwankungen innerhalb der Russischen Föderation machen einen regionalen Austausch zur Ernährungssicherung geradezu notwendig und lassen eine lokale Vorratspolitik aufgrund ihrer hohen Kosten und Unwägbarkeiten ineffizient erscheinen. Gleichzeitig dürfte eine regionale Abschottung zu einer deutlichen Zunahme der lokalen Preisschwankungen und zu wachsender Versorgungsunsicherheit führen. Diese Preisschwankungen würden durch die in der gegenwärtigen russischen Situation zu erwartende unberechenbare ad hoc-Politik der öffentlichen Vorratswirtschaft wohl noch erheblich verstärkt werden (zur optimalen öffentlichen Vorratswirtschaft siehe AHMED 1989, S. 73). Es gilt, entwicklungsökonomischen empirischen Studien zur Integration nationaler Agrarmärkte in einer Region folgend, daß die Wohlfahrtseffekte einer regionalen Integration um so größer sind, je stärker die Produktionsschwankungen auf subregionaler Ebene im Vergleich zum Gesamtgebiet ausfallen. Hinzu kommt, daß mit Bildung eines Marktraumes aus ehemals isolierten Gebieten die zu haltende Vorratsmenge zur Bekämpfung von Versorgungskrisen abnimmt und somit die Kosten einer öffentlichen Vorratswirtschaft sinken (KOESTER 1986, S. 10).

Aus all den genannten Gründen kommt gerade unter den russischen Verhältnissen der Intensivierung des regionalen Agrarhandels eine enorme Bedeutung für die Ernährungssicherung zu. Auch empirische Studien zu Integrationsverbänden von Entwicklungsländern kommen zu dem Ergebnis, daß im Vergleich zu einer nationalen Selbstversorgungspolitik eine Intensivierung der Handelsbeziehungen die effizientere und effektivere Methode zur Ernährungssicherung darstellt (KOESTER 1986, S. 41 ff.).

## **5 ERKENNTNISSE AUS DER WIRTSCHAFTSGESCHICHTE UND ENTWICKLUNGSÖKONOMIE FÜR DIE ANALYSE RUSSISCHER AGRARMÄRKTE IN DER TRANSFORMATIONSPHASE**

Drei große Hindernisse stehen der Schaffung eines funktionierenden gesamtrussischen Getreidebinnenmarktes im Weg: die weitgehende agrarpolitische Autonomie regionaler politischer Einheiten, die Defizite in der Infrastruktur sowie mangelnder Reformwille der agrarpolitischen Entscheidungsträger bei der Schaffung eines marktconformen institutionellen Rahmens. Wie die einzelnen Faktoren zu gewichten sind und in welcher Beziehung sie zueinander stehen, stellt noch ein Forschungsdesiderat dar. Erste Schlüsse lassen sich vor dem Hintergrund wirtschaftshistorischer und entwicklungsökonomischer Erkenntnisse beim gegebenen Wissensstand über die russische Situation allerdings schon ziehen.

In der Russischen Föderation liegt im Unterschied zu unterentwickelten Volkswirtschaften eine im Prinzip ausreichende Infrastruktur für den weiträumigen Güteraustausch vor, doch hat die über Jahrzehnte zu geringe Höhe der Ersatzinvestitionen zu einer sinkenden Leistungsfähigkeit des vorhandenen Kapitalstocks geführt. Hinzu kommt die Ausrichtung der Infrastruk-

tur an den Bedürfnissen einer hochzentralisierten Planwirtschaft ohne ausreichende Berücksichtigung von Transportkosten und Logistikproblemen. Die schon unzureichend vorhandenen Vorratskapazitäten und Verarbeitungsbetriebe konzentrieren sich z.B. an wenigen Punkten weit entfernt von den Agrarregionen. Dies erschwert den Aufbau dezentraler Strukturen und erleichtert die Aufrechterhaltung von Monopolen. Hinzu kommt der Zerfall einer dieser zentralistischen Struktur angepaßten Leitung bzw. Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten im Gefolge der Entstehung regionaler Monopole. Zwar dürfte eine effizientere Nutzung des vorhandenen Kapitalstocks durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Regionen bei der Beseitigung von Logistikproblemen helfen, doch läßt sich eine nachhaltige Senkung der Transportkosten bei wegfallenden Subventionen wohl nur durch Modernisierungsinvestitionen in noch nicht absehbarer Höhe erreichen.

Erst eine deutliche Senkung der Transport- und Informationskosten würde es ermöglichen, das ländliche Rußland in einen Binnenmarkt zu integrieren, um ein marktinduziertes anhaltendes Wachstum im Agrarsektor einleiten zu können. Die von den natürlichen Voraussetzungen bzw. den Produktionskosten her vorhandenen potentiellen komparativen Vorteile vieler Agrarregionen lassen sich zur Zeit aufgrund der eben beschriebenen Mängel in der Infrastruktur und der hiermit verbundenen enormen Lager-, Transport- und Transaktionskosten noch nicht realisieren.<sup>18</sup> So heißt es in einer Analyse des russischen Getreidemarktes 1996:

„Among the infrastructure deficiencies listed above, transport costs probably pose the largest burden for Russian grain producers...In fact, prohibitively high transport costs and other factors, outlined above effectively limit domestic Russian grain prices because consumers have the option of importing grain from the West.“(USDA 1996, S. 5f.)

In der entwicklungsökonomischen Literatur heißt es hierzu ergänzend, daß bei parallel existierendem Privathandel und staatlichem Aufkauf sich der letztere gewöhnlich in den abgelegenen, schlecht erschlossenen Gebieten konzentriert, weil die hohen Transportkosten die Preise ab Betrieb unter den Marktpreis drücken. In Rußland fällt dabei fast der gesamte ländliche Raum unter die letztgenannte Kategorie. Auch die Wirksamkeit ordnungspolitischer Reformen, die den Aufbau von Marktinstitutionen einleiten sollen, hängt entscheidend von der Infrastruktur ab. Nicht nur, daß eine funktionierende Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur die Transaktionskosten von Marktoperationen senkt, sie erweitert auch das Spektrum privatwirtschaftlicher Transaktionen und erschwert infolgedessen die obrigkeitliche Kontrolle des Marktgeschehens und schafft günstige Voraussetzungen zur Ausschaltung regionaler Vermarktungsmonopole (semi)staatlicher Stellen. Eine marktfeindliche lokale Agrarmarktregulierung ließe sich nach allen bisherigen historischen Erfahrungen im Zuge des Infrastrukturausbaus durch den einsetzenden Wettbewerb zwischen Marktorten bzw. Regionen de facto unwirksam machen.

Ohne massive Investitionen in den Verkehrs- und Kommunikationssektor ländlicher Gebiete besteht des weiteren die Gefahr, daß ambitionierte ordnungspolitische Reformvorhaben, wie

---

18 Koester behandelt eingehend die wesentliche Rolle der inländischen Transportkosten für die komparativen Vorteile der Landwirtschaft eines binnenländischen, infrastrukturell schwachen Entwicklungslandes im Außenhandel. Seine Ausführungen sind auch auf den regionalen Handel innerhalb eines Landes übertragbar: „Transport costs are an important determinant of a country's comparative advantage. This is especially true for bulky staples with relatively low production costs but high transport costs per unit. Hence, in identifying a country's comparative advantage, information is needed, not only about domestic costs of production for individual products but also about the distance to the market where the products can be sold abroad and the transport costs from the location of production to the destination of exports“ (KOESTER 1986, S. 53).



z. B. Privatisierungen, keine Wachstumsimpulse auslösen.<sup>19</sup> Es stellt sich die Frage, ob eine marktorientierte Änderung der Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft ohne den flankierenden Einsatz erheblicher Finanzmittel für Infrastrukturinvestitionen überhaupt nennenswerte Effekte hat. Unter diesen Bedingungen würde ein „Marshallplan“ zum Aufbau einer ruralen Infrastruktur in Rußland durchaus Sinn machen.

Des Weiteren ist davon auszugehen, daß ohne ausreichende Infrastruktur eine Nachfragesteigerung nur zu Preissteigerungen führt und nicht zu kostensenkenden Produktivitätsfortschritten im Inland. Auch die Preiselastizität des Angebotes hängt entscheidend von der Infrastruktur ab. Durch eine Senkung der Transport- und Vermarktungskosten ist es sogar möglich, daß bei konstantem Verbraucherpreisniveau die Gewinne der Agrarproduzenten ansteigen und sich somit die Produktionsanreize erhöhen (AHMED 1989, insb. S. 74ff.; AHMED und MELLOR, 1989; STREETEN 1988, S. 14ff.).

Die wirtschaftshistorische Entwicklung Westeuropas zeigt, daß sich während einer ersten Phase Integrationsprozesse im Sinne des „Law of one price“ auch bei mangelnder Infrastruktur auf ineffizienten Märkten mit unzureichendem interregionalem und -temporalem Austausch vollziehen können. Nicht jedes mit Märkten zusammenhängende Phänomen sollte daher schon als Erfolg angesehen werden, wie es in der Transformationsliteratur häufig geschieht. Ist die in den letzten Jahren zunehmende Saisonalität der russischen Getreidepreise tatsächlich als Erfolg des Transformationsprozesses zu verbuchen (implizit in USDA 1996, S. 5) oder ist sie nicht vielmehr als Hinweis auf zusammenbrechende Versorgungsstrukturen zu interpretieren? Für das frühe 19. Jahrhundert läßt sich eindeutig belegen, daß eine ausgeprägte Saisonalität der Getreidepreise auf unvollkommene Märkte zurückzuführen war, weil bei hohen Ernteschwankungen, aber konstanter unelastischer Nachfrage preisstabilisierende interregionale Handelsströme nicht in ausreichendem Umfang getätigt werden konnten (KOPSIDIS 1996, S. 260ff.). Hängt das Vordringen der Subsistenzproduktion nicht auch u.a. mit unvollkommenen Märkten zusammen?

In historischer Perspektive kommt politischen Einigungsprozessen bei fehlender Infrastruktur keine bedeutende Rolle für die Intensivierung des Agrarhandels zu. In Rußland sind die Probleme allerdings anders gelagert, da hier schon eine gewisse Infrastruktur existiert. Eine effizientere Nutzung des bereits vorhandenen Kapitalstocks im Verkehrs- und Kommunikationssektor ist allerdings nur möglich bei enger Zusammenarbeit regionaler und zentraler Administrationen. Dies ist allein schon bei der Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen für einen privatwirtschaftlich organisierten Getreidetransport notwendig. Gleiches gilt für die Durchführung von Großprojekten. Die Modernisierung der russischen Infrastruktur setzt ein Mindestmaß an politischer Integration innerhalb der Russischen Föderation voraus.

Ein weiteres Problem für den innerrussischen Agrarhandel stellen die Versuche einiger lokaler Gebietskörperschaften dar, auf administrativem Wege Agrarausfuhren zu verhindern bzw. einzuschränken, um die örtliche Versorgung zu sichern. Es läßt sich aus den historischen Erfahrungen Kontinentaleuropas ableiten, daß im Zuge einer nachholenden Entwicklung bei mangelhafter Infrastruktur der Widerstand lokaler Machthaber gegen die Aufhebung handelsbe-

---

19 Diese Erfahrungen machte man im Zuge der preußischen Agrarreformen des 19. Jahrhunderts (KOPSIDIS 1995, S. 167ff.). Die Eigentumsübertragungen an die Bauern sowie die Privatisierungen der Allmenden hatten bei weitem nicht die positiven ökonomischen Auswirkungen, welche die staatlichen Reformer mit ihnen verbanden (ähnlich ALLEN (1992) in der neueren agrarhistorischen Forschung für England). Andere Faktoren wie Nachfrage und Infrastruktur erwiesen sich als essentieller für die landwirtschaftliche Entwicklung (KOPSIDIS 1996).

schränkender Regulierungen am schnellsten durch massiven Zwang von seiten der Zentralgewalt zu brechen ist. In dieselbe Richtung argumentieren auch Gardner und Brooks:

„It appears that a central state strong enough to force local political reform is a prerequisite for effective liberalization in the sense of prices determined by competitive market forces“ (GARDNER und BROOKS, S. 645).

Allerdings birgt eine forcierte Entwicklung für einen labilen Vielvölkerstaat wie die Russische Föderation die Gefahr schwerer innenpolitischer Auseinandersetzungen, die den Zusammenhalt des Landes gefährden können. Es bleibt zu hoffen, daß die Ausstrahlung ökonomisch fortschrittlicher Regionen auf rückständige Gebiete dort einen Entwicklungsprozeß in Gang setzt.

Die Wirtschaftsgeschichte Westeuropas belegt, daß ökonomische Entwicklungs- und Marktintegrationsprozesse von einigen dynamischen Kernregionen ausgehen und im Zeitablauf immer größere Gebiete erfassen. Dies läßt auch für Rußland hoffen, daß trotz schwacher Zentralgewalt ökonomisch sowie politisch potente und eher liberal gesinnte Regionen wie Moskau, Sankt Petersburg und Nowgorod auf immer größere rückständige Gebiete ausstrahlen bzw. Druck ausüben, um die Entstehung eines wettbewerblichen, funktionsfähigen Binnenmarktes zuzulassen. Eine von einzelnen Regionen ausgehende wirtschaftliche Modernisierung, wie sie von einigen Autoren für Rußland erhofft wird, entspräche durchaus gängigen historischen europäischen Entwicklungsmustern auch für die Landwirtschaft und die Agrarmärkte. Dieser „regionale Transformationsansatz“ ließe sich zumindest in der ersten Phase auch bei einer geschwächten Zentralgewalt realisieren.

Städtische Metropolen und Ballungsräume wie London, Paris oder das Ruhrgebiet waren von zentraler Bedeutung für eine flächendeckend erfolgende marktorientierte Entwicklung der Landwirtschaft und hierbei insbesondere für den Aufbau großräumig operierender privater Vermarktungsinstitutionen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, welche schwerwiegenden Auswirkungen der Verlust einkommensstarker urbaner Großräume wie Moskau und Sankt Petersburg als Absatzmärkte für die Entwicklungsperspektive der russischen Landwirtschaft und der inländischen Absatzkanäle hat. Die Versorgung dieser Städte über hochsubventionierte westliche Einfuhren macht den Aufbau marktkonformer privatwirtschaftlicher Handelsstrukturen sowie die Senkung der Transport- und Transaktionskosten im Inland überflüssig und vermindert den Druck zur Auflösung ineffizienter Monopole in den Erzeugerregionen. Müßten Moskau und Sankt Petersburg sich aus ihrem traditionellen Hinterland versorgen, so ließe sich der notwendige Druck erzeugen, um monopolistische Strukturen in der Agrarvermarktung aufzubrechen. Ähnlich wie in England könnte der Aufbau inländischer, finanzstarker privater Agrarhandelsunternehmen dazu führen, daß ineffiziente öffentliche Regulierungen und monopolistische Aufkauf- und Vermarktungsinstitutionen einfach unterlaufen werden und früher oder später verschwinden. Ausgedehnte westliche Importe stellen unter dem Aspekt der Schaffung von Marktinstitutionen und der Durchsetzung von Marktprinzipien bis ins russische Dorf nicht unbedingt einen konstruktiven Beitrag zur Transformation der russischen Landwirtschaft dar. Die im Gegensatz zur Zeit der Frühindustrialisierung heute gegebene Möglichkeit für gut erschlossene und einkommensstarke Regionen mit einer hohen Nachfrage nach Agrarprodukten sich über den Weltmarkt zu versorgen, vermindert den Druck zur Entwicklung der eigenen ländlichen Räume, selbst wenn diese über potentielle komparative Vorteile in der Produktion verfügen.

Eine der wichtigsten Erfahrungen historischer Transformationsprozesse ist, daß eine marktorientierte Entwicklung, wenn schon nicht durch breite Bevölkerungsschichten, so doch zumindest von einflußreichen gesellschaftlichen Eliten gegen alle Widerstände durchgesetzt werden muß. Hierzu bedürfte es dem preußischen Beispiel folgend zumindest einer Gruppe

innerhalb der Agrarbürokratie, die über eine klare Reformkonzeption verfügt und fähig ist, diese in der Krise umzusetzen. Dies scheint in Rußland gegenwärtig noch nicht der Fall zu sein. Unter diesen Umständen bleibt zu hoffen, daß reformorientierte Kreise aus anderen Sektoren eine marktorientierte Entwicklung in Gang setzen, der sich auch die Landwirtschaft nicht entziehen kann.

Das zentrale Problem für die Entwicklung russischer Agrarmärkte stellen nach dieser Sicht der Dinge nicht so sehr die zunehmenden Agrarimporte dar, sondern die Beharrungstendenzen und die Rückwärtsgewandtheit fast des gesamten Agrarsektors. Diese verhindern die notwendigen Reformen, um eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft aufzubauen. Ließe sich erkennen, daß innerhalb des Agrarsektors ernsthafte Schritte unternommen werden, die gesamte Landwirtschaft marktkonform zu modernisieren, so sprächen in der speziellen russischen Situation durchaus Argumente für eine zeitlich befristete protektionistische Politik. Gegenwärtig birgt eine solche Politik bei den gegebenen Verhältnissen allerdings die große Gefahr, verkrustete Strukturen weiter am Leben zu erhalten. So läßt sich sagen:

„Russian policy makers therefore face a huge dilemma. If they pursue an open trade policy, food producers and processors cannot compete effectively and will suffer further financial damage, including bankruptcy and closure. On the other hand, a protectionist trade policy makes successful economic transformation all the more difficult. Insulating domestic food producers and processors runs the risk of perpetuating Soviet-style inefficiency and increases the chances that farm and regional comparative advantage will not develop. If farm and processing operations are not transformed as a result of insulation from competition, then the goals of agricultural reform -to make the agrarian sector more efficient and productive- will have been defeated“ (WEGREN 1996, S. 176).

Die vollständige Liberalisierung des russischen Agrarmarktes ohne vorherige Schaffung von Marktinstitutionen birgt ähnlich wie die Preisliberalisierung von 1992 die Gefahr, daß sich der wirtschaftliche Niedergang des Agrarsektors noch forciert. Eine sich an das infant-industry-Argument anlehrende befristete Protektion zum forcierten Aufbau eines funktionierenden gesamtrussischen Getreidemarktes macht allerdings nur Sinn, wenn sie Teil eines Reformprogrammes ist und von prinzipiell marktorientierten Kräften getragen wird.

Abschließend sei noch festgehalten, daß von einer durchgreifenden staatlichen Kontrolle der Agrarvermarktung Abstand zu nehmen ist. Eine solche würde in der gegebenen russischen Situation wahrscheinlich zu weiteren Produktionseinbrüchen führen und die Ernährungssicherheit eher noch stärker gefährden als stabilisieren. Am Ende käme es wahrscheinlich nur zu einer Zunahme der westlichen Importe. Genau zum Gegenteil dessen, was die russische Agrarlobby durch einschneidende staatliche Interventionen im Rahmen einer Politik der nationalen Selbstversorgung vorgeblich zu erreichen wünscht.<sup>20</sup> Eine Bewältigung der gegenwärtigen schweren Krise der russischen Landwirtschaft ist unter den genannten Umständen wohl erst mittelfristig zu erwarten. Sie stellt aber kein unmögliches Unterfangen dar.

---

20 Zur Argumentation des „Neuen Russischen Protektionismus“ und Staatsinterventionismus siehe OECD 1995, S. 111f.; sowie OECD 1996, S. 101f., S. 130ff.

**LITERATURVERZEICHNIS**

- AGRA EUROPE SPECIAL REPORT NO. 88 (1996): The Russian Grain Market, London.
- AHMED, R. (1989): Pricing Principles and Public Intervention in Domestic Markets, in: AHMED, R., MELLOR J.W. (Hrsg.): Agricultural Price Policy for Developing Countries, Baltimore and London, S. 55-80.
- AHMED, R., MELLOR, J.W. (1989): Agricultural Price Policy-the Context and the Approach, in: AHMED, R., MELLOR J.W. (Hrsg.): Agricultural Price Policy for Developing Countries, Baltimore and London, S. 1-10.
- ALLEN, R.C. (1992): Enclosure and the Yeoman. The Agricultural Development of the South Midlands 1450-1850, Oxford, New York.
- BAFFES, J., VARANGIS, P. (December 1993): How Integrated are Mexican Commodity Markets?, Mimeo, World Bank.
- BASS, H.-H. (1991): Hungerkrisen in Preußen während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts (Studien zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 8), St. Katharinen.
- BERDING, H. (1980): Die Reform des Zollwesens in Deutschland unter dem Einfluß der napoleonischen Herrschaft, *Geschichte und Gesellschaft*, 6. Jg., S. 523-537.
- BERGMANN, J. (1979): Ökonomische Voraussetzungen der Revolution von 1848. Zur Krise von 1845 bis 1848 in Deutschland, in: BERGMANN, J., MEGERLE, K., STEINBACH, P. (Hrsg.): Geschichte als politische Wissenschaft, Stuttgart, S. 24-54.
- CENTRE OF ECONOMIC ANALYSIS AT THE RUSSIAN FEDERATION GOVERNMENT (1995): Russia-1995. Economic Situation, Issue 2 (Juni), Moskau.
- CHARTRES, J.C. (1985): The marketing of agricultural produce, in: THIRSK, J. (Hrsg.): The agrarian history of England and Wales 1640-1750: agrarian change, Cambridge, S. 406-502.
- CLOUT, H. (1980): Agriculture in France on the Eve of the Railway Age, London.
- DE VRIES, J. (1974): The Dutch Rural Economy in the Golden Age, 1500-1700, New Haven and London.
- EAST EUROPE AGRICULTURE AND FOOD (October 1996): No. 169.
- EAST EUROPE AGRICULTURE AND FOOD (December 1996): No. 171.
- EGOROV, I. (1994): Agrarian Reform. Lessons of the Past and the Present Situation, in: Problems of Economic Transition, H. 10, S. 55-66.
- FOGEL, R.W. (1989): Second Thoughts on the European Escape from Hunger: Famines, Price Elasticities, Entitlements, Chronic Malnutrition, and Mortality Rates, *National Bureau of Economic Research Working Paper Series on Historical Factors in Long-Run Growth, Working Paper No. 1*, Washington.
- FREMDLING, R., HOHORST G. (1979): Marktintegration der preußischen Wirtschaft im 19. Jahrhundert - Skizze eines Forschungsansatzes zur Fluktuation der Roggenpreise zwischen 1821 und 1865, in: TILLY R. H. und FREMDLING, R. (Hrsg.): Industrialisierung und Raum, *Historisch-Sozialwissenschaftliche Forschungen*, Bd. 7, S. 56-101.
- GARDNER, B.L., BROOKS, K.M. (1994): Food Prices and Market Integration in Russia: 1992-93, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 76 (August), S. 641-646.
- GRANTHAM, G. (1978): The Diffusion of the New Husbandry in Northern France, *Journal of Economic History*, Vol. 38/2, S. 311-337.

- GRANTHAM, G. (1989a): Agricultural Supply During the Industrial Revolution: French Evidence and European Implications, *Journal of Economic History*, Vol. 49/1, S. 43-72.
- GRANTHAM, G. (1989b): Jean Meuvret and the Subsistence Problem in Early Modern France, *Journal of Economic History*, Vol. 49/1, S. 184-200.
- GRANTHAM, G. (1989c): Agrarian Organization in the Century of Industrialization: Europe, Russia and North America, in: GRANTHAM, G., LEONARD, C.S. (Hrsg.): Agrarian Organization in the Century of Industrialization: Europe, Russia and North America, *Research in Economic History*, Suppl. 5, S. 1-24.
- HILL, C. (1980): *The Century of Revolution 1603-1714*, 2. Aufl., London.
- HOLT, J. (1993): *Transport Strategies for the Russian Federation*, Washington D.C.
- HUHN, M. (1987): Zwischen Teuerungspolitik und Freiheit des Getreidehandels: Staatliche und städtische Maßnahmen in Hungerkrisen 1770-1847, in: TEUTEBERG, H. J. (Hrsg.): *Durchbruch zum modernen Massenkonsum*, Münster, S. 37-89.
- JAEHNE, G., PENKAITIS, N. (1987): *Getreidevermarktung in der Sowjetunion*, Berlin.
- KELLOG, E.D., RUPPEL, F.J. (1991): An Introduction to Agricultural Self-Sufficiency Issues, in: RUPPEL, F.J., KELLOG, E.D. (Hrsg.): *National and Regional Self-Sufficiency Goals. Implications for International Agriculture*, Boulder, S. 3-11.
- KERRIDGE, E. (1986): Early modern English markets, in: ANDERSON, B.L., LATHAM, A.J.J. (Hrsg.): *The market in history*, S. 121-154.
- KOESTER, U. (1986): Regional Cooperation to improve Food Security in Southern and Eastern African Countries, *Research Report 53*, IFPRI, Washington.
- KOPSIDIS, M. (1993): Liberale Wirtschaftspolitik im Zeitalter der Industrialisierung, in: TILLY, R.H. (Hrsg.): *Geschichte der Wirtschaftspolitik. Vom Merkantilismus zur sozialen Marktwirtschaft*, München, S. 34-68.
- KOPSIDIS, M. (1995): Die regionale Entwicklung der Produktion und Wertschöpfung im westfälischen Agrarsektor zwischen 1822/35 und 1878/82. Ein komparativ-statischer Vergleich, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, S. 131-169.
- KOPSIDIS, M. (1996): Marktintegration und Entwicklung der westfälischen Landwirtschaft 1780-1880. Marktorientierte ökonomische Entwicklung eines bäuerlich strukturierten Agrarsektors, Münster.
- KRÄMER, A. (1996): Politikalternativen für die russische Getreidewirtschaft, *Agrarwirtschaft*, Jg. 45, S. 259-267.
- KUSSMAUL, A. (1985): Agrarian Change in Seventeenth-century England: The Economic Historian as Paleontologist, *Journal of Economic History*, Vol. 45, S. 1-30.
- LOY, J.-P., WEHRHEIM, P. (1996): Spatial Food Market Integration in Russia, *The Russian Food Economy in Transition*, No. 6, Kiel.
- MELLOR, J.W., AHMED, R. (1989): Agricultural Price Policy for Accelerating Growth, in: AHMED R. und MELLOR J.W. (Hrsg.): *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, Baltimore and London, S. 265-291.
- MELYUKHINA, O., WEHRHEIM, P. (1996): Russian Agricultural and Food Policies in the Transition Period: Federal and Regional Responsibilities in Flux, *The Russian Food Economy in Transition*, No. 5, Kiel.
- MOOSER, J. (1988): Gewalt und Verführung, Not und Getreidehandel, in: BERDING, H. (Hrsg.): *Soziale Unruhen in Deutschland während der Französischen Revolution*, Göttingen, S. 218-236.
- NAZARENKO, V. I. (1986): *Agricultural Situation in Russia 1995*, Moskau.
- OECD (1991): *The Soviet Agro-Food System and Agricultural Trade. Prospects for Reform*, Paris.

- OECD (1995): *Agricultural Policies, Markets and Trade in the Central and Eastern Europe Countries, Selected New Independent States, Mongolia and China. Monitoring and Outlook 1995*, Paris.
- OECD (1996): *Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies. Monitoring and Evaluation 1996*, Paris.
- OHNISHI, T. (1973): *Zollpolitik Preußens bis zur Gründung des Deutschen Zollvereins*, Diss. Göttingen.
- OVERTON, M. (1996): *Agricultural Revolution in England. The transformation of the agrarian economy 1500-1850*, Cambridge.
- PERREN, R. (1989): *Markets and Marketing*, in: MINGAY, G. (Hrsg.): *The Agrarian History of England and Wales 1750-1850*, Cambridge, S. 190-274.
- PETERSON, E.W.F. (1991): *Mechanisms for Achieving Food Self-Sufficiency*, in: RUPPEL, F.J., KELLOG, E.D. (Hrsg.): *National and Regional Self-Sufficiency Goals. Implications for International Agriculture*, Boulder, S. 27-44.
- POLANYI, K. (1977): *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Wien (zuerst 1944).
- PRICE, R. (1983): *The Modernization of Rural France*, London.
- RAVAILLON, M. (1986): *Testing Market Integration*, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 68/2, S. 102-109.
- ROSCHER, W. (1852): *Ueber Kornhandel und Theuerungspolitik*, Stuttgart und Tübingen.
- ROSSIJSKIJ STATISTITÚESKIJ EÜEGODNIK 1994 (1994) [Statistisches Jahrbuch der Russischen Föderation]: Moskau.
- ROSSIJSKIJ STATISTITÚESKIJ EÜEGODNIK 1995 (1995) [Statistisches Jahrbuch der Russischen Föderation]: Moskau.
- RUPPEL, F.J. (1991): *International Agricultural Trade and Food Self-Sufficiency*, in: RUPPEL, F.J., KELLOG, E.D. (Hrsg.): *National and Regional Self-Sufficiency Goals. Implications for International Agriculture*, Boulder, S. 197-214.
- SEDIK, D., FOSTER, C., LIEFERT, W. (1996): *Economic Reforms and Agriculture in the Russian Federation, 1992-95*, *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 8, S. 133-148.
- SKALWEIT, A. (1931): *Die Getreidehandelspolitik und Kriegsmagazinverwaltung Preußens 1756-1806*, Berlin.
- STAATZ, J. M. (1991): *Conceptual Issues in Analyzing the Economics of Agricultural and Food Self-Sufficiency*, in: RUPPEL, F.J., Kellog, E.D. (Hrsg.): *National and Regional Self-Sufficiency Goals. Implications for International Agriculture*, Boulder, S. 13-25.
- STAATZ, J.M., WOHL, J.B. (1991): *The Evolution of Food Self-Sufficiency Policies in West Africa*, in: RUPPEL, F.J., KELLOG, E.D. (Hrsg.): *National and Regional Self-Sufficiency Goals. Implications for International Agriculture*, Boulder, S. 65-87.
- STEVENSON, J. (1985): *The 'moral economy' of the English crowd: myth and reality*, in: FLETCHER, A., STEVENSON J. (Hrsg.): *Order and disorder in early modern England*, Cambridge, S. 218-238.
- STOCKBRIDGE, M. (1997): *Strategic Aspects of Cereals Sector Reform in the Russian Federation*, in: SMITH, L.D., SPOONER, N. (Hrsg.): *Cereals Sector Reform in the Former Soviet Union and Central and Eastern Europe*, New York, S. 196-220.
- STONE, B. (1989): *Relative Prices in the People's Republic of China: Rural Taxation through Public Monopsony*, in: AHMED, R., MELLOR J.W. (Hrsg.): *Agricultural Price Policy for Developing Countries*, Baltimore and London, S. 124-154.
- STREETEN, P. (1988): *What Price Food?*, 2. Aufl., Ithaca, New York 1988.

- TARRANT, J. R. (1989): An Analysis of Variability in Soviet Grain Production, in: ANDERSON, J. R., HAZELL, P.B.: Variability in Grain Yields, Baltimore and London, S. 60-77.
- THWAITES, W. (1985): Dearth and the marketing of agricultural produce: Oxfordshire c. 1750-1800, *Agricultural History*, Vol. 33, S. 119-131.
- USDA, ECONOMIC RESEARCH SERVICE (1996): Former USSR Update: Focus on Russian Grain Marketing, WRS-96-S1, March 18, Washington.
- WEGREN, S.K. (1996): From Farm to Table: The Food System in Post-Communist Russia, *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 8/2, 1996, S. 149-183.
- WRIGLEY, E.A. (1987): People, Cities and Wealth. The Transformation of Traditional Society, Oxford.
- ZIMMERMANN, C. (1987): 'Not' und 'Theuerung' im badischen Unterland. Reformkurs und Krisenmanagement unter dem aufgeklärten Absolutismus, *Aufklärung*, Bd. 2, Heft 1, S. 95-119.

**DISCUSSION PAPERS  
DES INSTITUTS FÜR AGRARENTWICKLUNG  
IN MITTEL- UND OSTEUROPA (IAMO)**

**DISCUSSION PAPERS  
OF THE INSTITUTE OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT  
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE (IAMO)**

- No. 1 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997):  
Promoting CEECs Agricultural Exports through Association Agreements with the EU: Why do they not work?
- No. 2 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997):  
Comparing Measures of Competitiveness: Examples for Agriculture in the Central European Associates
- No. 3 POGANIETZ, W.R., GLAUCH, L. (1997):  
Migration durch EU-Integration? Folgen für den ländlichen Raum
- No. 4 WEINGARTEN, P. (1997):  
Agri-Environmental Policy in Germany - Soil and Water Conservation -
- No. 5 KOPSIDIS, M. (1997):  
Marktintegration und landwirtschaftliche Entwicklung: Lehren aus der Wirtschaftsgeschichte und Entwicklungsökonomie für den russischen Getreidemarkt im Transformationsprozeß
- No. 6 PIENIADZ, A. (1997):  
Der Transformationsprozeß in der polnischen Ernährungsindustrie von 1989 bis 1995
- No. 7 POGANIETZ, W.R. (1997):  
Vermindern Transferzahlungen den Konflikt zwischen Gewinnern und Verlierern in einer sich transformierenden Volkswirtschaft?
- No. 8 EPSTEIN, D.B., SIEMER, J. (1998):  
Difficulties in the Privatization and Reorganization of the Agricultural Enterprises in Russia
- No. 9 GIRGZDIENE, V., HARTMANN, M., KUODYS, A., RUDOLPH, D., VAIKUTIS, V., WANDEL, J. (1998):  
Restructuring the Lithuanian Food Industry: Problems and Perspectives
- No. 10 JASJKO, D., HARTMANN, M., KOPSIDIS, M., MIGLAVS, A., WANDEL, J. (1998):  
Restructuring the Latvian Food Industry: Problems and Perspectives

Die Discussion Papers sind erhältlich beim Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO).



The Discussion Papers can be ordered from the Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO).