
Zilahi-Szabo, M.; Kovacs, G.: Veränderungen in der ungarischen Landwirtschaft. In: Schmitt, G.; Tangermann, S.: Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 28, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1992), S.267-272.

VERÄNDERUNGEN IN DER UNGARISCHEN LANDWIRTSCHAFT

von

Miklós Géza ZILAHÍ-SZABO, Gießen und Gábor KOVACS, Gödöllő

1 Einleitung

Die ungarische Landwirtschaft wurde in jüngster Vergangenheit von zwei bedeutenden Ereignissen beeinflusst. Auf der einen Seite wirken starke internationale Einflüsse, so bspw. Nachwirkungen der RGW, auf der anderen Seite sind es die tiefgreifenden umbruchartigen Veränderungen der gesamten ungarischen Wirtschaft. Angesichts der ersten kurzfristig registrierbaren Effekte dieser Veränderungen sind mehr beunruhigende als erfreuliche Aspekte zu verzeichnen. Die Anpassung der Landwirtschaft und die Aktionen der Agrarpolitik befinden sich erst im Anfangsstadium. Sie haben bis jetzt z.T. nur Fragen aufgeworfen, zu denen die Antworten fehlen, wo über die Lösung noch gerätselt werden darf. Auf lange Sicht ist es aber gerade die gegenwärtige, krisenreiche Situation, die zu einer Erneuerung zwingt und zugleich anspornt, eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft zu fördern.

2 Zur Ausgangssituation

Die Nahrungsmittelwirtschaft (Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie) spielt in Ungarn eine weit größere Rolle in bezug auf die Gesamtproduktion, Beschäftigung und Export als in anderen Ländern mit vergleichbarem wirtschaftlichem Niveau. Der Anteil dieses Sektors beträgt

- an der Bruttowertschöpfung beinahe 20 %,
- an der Beschäftigung ca. 22 % und
- am Export 25 %.

30 % der Agrarproduktion wird exportiert. Es konnte in den letzten Jahren ein jährlicher Überschuß von 1,0 - 1,3 Milliarden \$ realisiert werden; ein nicht unbedeutender Beitrag der Landwirtschaft zum Gleichgewicht der Außenhandels- und Zahlungsbilanz des Landes.

Die ungarische Landwirtschaft verfügt über einige komparative Vorteile, die ihre zukünftige Lage und ihre Entwicklungsmöglichkeiten beeinflussen. Durch die günstige geographische Lage kann eine breite Palette von Pflanzen angebaut werden. Die Produktionskosten sind - nicht zuletzt durch die vergleichsweise niedrigen Lohnkosten - kleiner als in den meisten westeuropäischen Ländern. Vorteilhaft wirken sich ferner die großen Flächeneinheiten aus, insbesondere in der Getreide- und Ölpflanzenproduktion. Wichtig ist auch die Produktion in den Hauswirtschaften und kleinen Privatbetrieben. Hier werden besonders arbeits- und pflegeintensive Produktionszweige der Kleintierhaltung, des Obst- und Gemüsebaues praktiziert.

Auch im Export von Nahrungsmitteln bestehen historisch gewachsene Kontakte mit wichtigen europäischen Handelspartnern. Letztlich sind auch die traditionelle Bindung der Ungarn an die Landwirtschaft, die Fachkenntnisse und der Unternehmensegeist - der hier auch früher etwas mehr Freiraum hatte, als in anderen ehemaligen sozialistischen Ländern - als wichtiges Potential zu betrachten.

Zum besseren Verständnis seien hier noch einige Fakten genannt. Ungarn hat 6,4 Mill. ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Davon werden

- 13 % in den Staatsgütern,
- 72 % in den Produktionsgenossenschaften und
- 11 % von den Kleinproduzenten

bewirtschaftet. Eine dominierende Rolle spielen also die Großbetriebe. Trotzdem existiert, wie schon erwähnt, eine ausgedehnte kleinbäuerliche Produktion, meistens in Kooperation mit den Großbetrieben, wobei letztere Futter, Finanzierung, Beratung usw. gewähren.

Diese Großbetriebe sind - obwohl sie in der Vergangenheit, auch im internationalen Vergleich gute Produktionsergebnisse erzielt haben - heute in eine sehr kritische Lage geraten. Über die allgemeinen Probleme der sog. sozialistischen Großbetriebe - wie das Fehlen von Eigentümerinteresse, hohe Kontroll- und Verwaltungskosten, Beschäftigungspflicht der LPG-Mitglieder - hinausgehend, sind bei der Anhäufung von Schwierigkeiten auch noch andere Ursachen verantwortlich. Davon sind stichwortartig zu nennen die Zerrüttung der früheren RGW-Märkte, die Kontingentierung bestimmter Produkte, die Preisstützung der Agrarproduktion innerhalb der EG etc. Hinzu kommt seit 1988 eine stets sinkende heimische Nachfrage nach Lebens- und Genussmitteln, bedingt durch die sukzessive Verarmung großer Bevölkerungsschichten. Die Folgen sind Produktüberschüsse, Konkurse und Existenzgefährdungen.

Um aus dieser Situation herauszukommen, ist eine wirtschaftliche Umorientierung, eine grundlegende Erneuerung der Strukturen in der Nahrungsmittelproduktion notwendig. Es muß aber berücksichtigt werden, daß der Spielraum der Agrarpolitik sehr eng bemessen ist. Die gesamte Wirtschaftslage des Landes ist kritisch, die Rückzahlungsverbindlichkeiten gegenüber dem Ausland sind sehr hoch. Notwendig wäre auch eine Umstrukturierung der Betriebe, die Förderung der Wiedereinrichter. Und gerade hier fehlt es an Geld, an Kapital. Weiterhin muß beachtet werden, daß wenn ein Großteil der Landbevölkerung ihre bisherige sichere Einkommensquelle verliert, schwere politische Spannungen die Folgen sein könnten, die wiederum Rückwirkungen auf die Reformbestrebungen der gesamten Volkswirtschaft haben werden. Letztlich muß zur Kenntnis genommen werden, daß ein beabsichtigter Anschluß an die Europäische Gemeinschaft eine solche ungarische Agrarpolitik erfordert, die auch von der EG akzeptiert wird.

3 Das neue agrarpolitische Konzept

Unter den vorher kurz aufgeführten Bedingungen, die z.T. gegensätzliche Reaktionen erfordern, hat die ungarische Regierung kürzlich ein Agrarprogramm in Aussicht gestellt, das eine effektive, anpassungsfähige und marktorientierte Landwirtschaft zum Ziele hat. Es beinhaltet neben der sicheren Versorgung des heimischen Marktes die Exportorientierung in dem Maße, wie es die Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht. Weiterhin versucht die Regierung, nur noch bei der Ausarbeitung rechtlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen mitzuwirken bzw. sich auf Aufgaben zu beschränken, die sich objektiv aus den natürlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten der Nahrungsmittelproduktion ergeben. Umfang und Struktur der Agrarproduktion hingegen sollten vor allem durch gegenseitig abgestimmte Entscheidungen

der Produzenten, der Verarbeitungs- und Vertriebsorganisationen sowie der Verbraucher bestimmt werden. Fachleute gehen davon aus, daß die gesetzten Ziele nur dann zu erreichen sein werden, wenn der heutige Umfang von Produktion und Export reduziert wird, die Betriebsstrukturen verändert werden und die hohe Beschäftigungszahl in der Landwirtschaft zurückgeht.

4 Die Neuordnung der Eigentumverhältnisse und der Betriebsstrukturen

In Ungarn ist heute die Auffassung allgemein verbreitet, daß das bisher überwiegende Kollektiveigentum durch die Dominanz des Privateigentums abgelöst werden soll. Die Privatisierung der Landwirtschaft sollte von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert werden. Wichtig ist es weiterhin, daß kein größerer Rückgang der Produktion und keine uneffektive Parzellenwirtschaft die Folgen sein werden.

Angeichts der Tatsache, daß Besitzänderungen die Machtverhältnisse verschieben, ist es ziemlich offensichtlich, daß eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse auch schwere politische Auseinandersetzungen auslöst. Bereits jetzt geht kostbare Zeit durch inkonsequente Gesetzgebungen verloren. Hinzukommt die abwartende Haltung der Agrarpolitiker in vielen Grundsatzfragen.

Die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse incl. des Bodeneigentums soll nach Vorstellungen der Regierung von drei Gesetzen geregelt werden. Es sind die folgenden:

- das Entschädigungsgesetz,
- das Genossenschaftsgesetz und
- das Gesetz über die Privatisierung des staatlichen Eigentums.

Von diesen Gesetzen ist bis August 1991 nur das erstgenannte Gesetz über die teilweise Entschädigung für Vermögensenteignungen vom Parlament verabschiedet worden. Die Durchführungsverordnungen werden jedoch erst 1992 wirksam.

Inhalt des Gesetzes ist es, den zu Entschädigenden, also den früheren Eigentümern oder deren Nachkommen, Wertpapiere auszustellen, mit denen sie Boden oder andere Güter, so auch Industrie- und Dienstleistungsbetriebe erwerben bzw. die Wertpapiere auf dem freien Markt zum Verkauf anbieten können. Die entschädigungsberechtigten Landarbeiter und die Landbevölkerung erhalten ebenfalls die Möglichkeit, Boden zu erwerben bzw. zu ersteigern, der von den Produktionsgenossenschaften für private Wiedereinrichter angeboten werden soll. Es ist allerdings kaum abschätzbar, in welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Tatsache, daß obwohl der Staat für neue Existenzgründungen Finanzhilfen gewähren will, die Einrichtung eines existenzfähigen Betriebes mit so hohem Aufwand verbunden ist, daß diese Kosten heute nur wenige auf sich nehmen können und wollen. In größerem Umfang wird eher damit gerechnet, daß kleinere Einheiten als Nebenerwerbs- und Zuerwerbsetriebe gegründet werden, die enge Beziehungen zu den verbleibenden Großbetrieben aufrechterhalten. Die Eigentümer dieser Kleinbetriebe können gegebenenfalls auch in den Großbetrieben Miteigentümer und Arbeitnehmer sein. Unter spezifischen Standortbedingungen bei Anbau von Sonderkulturen können bestimmt auch kleinere selbständige Betriebe, mit niedrigerer Kapitalkonzentration existieren. Als Auswirkung des Entschädigungsgesetzes ist eine ausgeprägte Trennung von Bodennutzung und Bodeneigentum zu erwarten; daher werden in Ungarn künftig auch Pachtbetriebe existieren.

Die Schlüsselfrage der Reorganisation der Landwirtschaft ist ohne Zweifel die Umgestaltung von Eigentum und Leitung der Produktionsgenossenschaften. Diese Betriebe wurden bekanntlich für den wirtschaftlichen Gesamtprozess organisiert und funktionierten wie landwirtschaftliche Großunternehmen von formellem genossenschaftlichem Charakter. Deren Umgestaltung ist so vorgesehen, daß das Gesamtvermögen, das nach der Entschädigung verbleibt, in das Privateigentum der Mitglieder übergeht, d.h. daß die Mitglieder darüber frei verfügen können. Dieser Prozeß der Umgestaltung wird voraussichtlich stufenweise - verbunden mit mit einem ausgeprägten Dezentralisierungsprozeß vor sich gehen. Die vorher erzwungene Zusammenführung von mehreren LPGen, die weder ökonomisch noch ökologisch begründet war, wird aufgehoben. Bestimmte Produktionseinheiten innerhalb der Genossenschaften können ausgegliedert und in andere Gesellschaftsformen übergeleitet werden. Die weitere Nutzungsform von großen Produktionskapazitäten sollte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten von den Eigentümern selbst bestimmt werden. Es ist zu erwarten, daß für Dienstleistungen, Beschaffungs- und Verkaufsfunktionen - um die Dezentralisation im eigentlichen Produktionsbereich zu kompensieren - neue Genossenschaften gegründet werden. Die bisherigen sozialen Verpflichtungen der LPGen, vor allem die Beschäftigungspflicht, werden eingestellt. Die Verantwortungsfragen werden eindeutig geregelt, für Verbindlichkeiten sollen die Mitglieder (die Teilhaber) mit ihrem Vermögen haften.

Durch das Entschädigungsgesetz werden die Staatsgüter weniger betroffen als die Produktionsgenossenschaften. Ihre (teilweise) Privatisierung wird in einem weiteren Gesetzgebungsprozeß folgen und voraussichtlich der Nachfrage möglicher Investoren angepasst. Nach heutiger Auffassung werden die Staatsgüter in Gesellschaften überführt, in denen der Staat über einen bestimmten Kapitalanteil auch weiterhin verfügen wird. Um diese staatlichen Beteiligungen zu verwalten sowie das öffentliche Interesse zu vertreten, sollen Treuhandanstalten eingerichtet werden. Es wird damit gerechnet, daß als Ergebnis der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach den skizzierten Richtlinien, der Boden innerhalb kurzer Zeit etwa zu 70 - 80 % in Privateigentum überführt werden kann.

5 Marktordnung

Bei der Schaffung einer modernen, wettbewerbsfähigen Landwirtschaft spielt die Einführung einer neuen Marktordnung für die Agrarprodukte eine ähnlich wichtige Rolle wie die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse. Um die für diesen Beitrag gesetzten Grenzen nicht zu überschreiten, soll hier darauf nicht näher eingegangen werden. Jedoch sei ganz kurz vermerkt, daß nach den bekannt gewordenen Plänen die Übernahme einiger Elemente der EG-Marktordnung vorgesehen ist. Genannt sind vor allem die Preisgestaltung sowie die Interessenabstimmung zwischen den Produzenten, den Verarbeitungs- und Handelsgesellschaften und den Verbrauchern, das Infomationssystem, die Quotenregelung etc. Was sicherlich nicht übernommen wird, das ist die Abkoppelung der Preise vom Weltmarkt. Für die ungarische Agrarproduktion können vor allem die Weltmarktpreise ausschlaggebend sein, wenn es um die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft geht. Infolge seiner Gegebenheiten ist Ungarn für eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels. Dieses Thema ist äußerst brisant, und Ungarns Einfluß auf eine mögliche Einigung ist ohnehin sehr gering. Sollte der Agrarprotektionismus doch gemindert werden, würde das potentiell bessere Absatzmöglichkeiten bedeuten, die durch Erzeugnisse von erstrangiger Qualität, größerer Auswahl und durch hohe Effektivität genutzt werden können.

6 Künftige Produktionsstruktur

Wie schon angedeutet, wird im neuen Agrarprogramm auf eine Landwirtschaft Kurs genommen, die die bestmögliche Nutzung ihres Produktionspotentials und auch in der Zukunft eine beträchtliche Exportleistung erreicht. Die Grenzen für den Agrarexport werden vor allem durch die Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse auf dem Weltmarkt, durch soziale Überlegungen und Umweltschutzvorkehrungen gesetzt.

Unter Berücksichtigung dieser Fakten gilt es, die Produktionsstruktur nach Kriterien der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auszurichten. Um einen Eindruck vom gegenwärtigen Stand zu ermitteln, werden nachfolgend für einige ausgewählte Produkte Vergleiche gezogen. Dies geschieht mit Hilfe der Kenngröße Domestic Resource Cost Coefficient (DRC), die als Maßstab der Wettbewerbsfähigkeit gilt. Das Kriterium drückt die heimischen Kosten der primären Produktionsfaktoren aus, um eine Einheit Exporteinnahme zu erhalten. Das Kriterium weist auf günstige Wettbewerbsfähigkeit hin, wenn sein Wert unter dem Wechselkurs (z.B. 1 Dollar = 75 Ft) liegt (s. unten).

Anhand der Daten können - von den jahresspezifischen Schwankungen abgesehen - die folgenden Konsequenzen gezogen werden:

- Die Getreideproduktion weist eine beachtliche Wirtschaftlichkeit beim Export auf. Die gleiche Aussage gilt auch für die Pflanzenölherstellung.
- Die Wirtschaftlichkeit der Tierproduktion kann ernsthaft in Frage gestellt werden. Es lohnt sich eigentlich nicht, die Getreide auf diesem Wege zu verwerten, obwohl dadurch die Verkaufschancen der Produkte erhöht werden.
- Am schlechtesten schneiden die Erzeugnisse der Lebensmittelindustrie ab. Deren Export ist in vielen Fällen nur mit hohem Verlust möglich.

Das Wettbewerbsfähigkeits-Kriterium (DRC) bei einigen Produkten im 1989 (\$/Forint)

Produkt	DRC
Weizen	28,0
Körnermais	40,2
Sonnenblumenkerne	42,8
Milch	73,6
Rind (lebend)	278,0
Schwein (lebend)	3391,0
Zucker	100,0
Sonnenblumenöl	179,0
Rindfleisch	634,4
Schweinefleisch	180,7
Schafffleisch	52,4
Geflügel	339,1
Landw. Erzeugnisse	54,1
Verarbeitungs-Produkte	277,8
Insgesamt	70,7

Die wichtigste und bedrängendste Aufgabe ist also die Modernisierung der Verarbeitung. Nur sie kann eine einwandfreie Qualität sichern. Die Anpassung der Produktionsstruktur ist, einfach ausgedrückt, so durchzuführen, daß die von den vorhandenen Grundstoffen verarbeiteten Produkte in größerer Auswahl, in besserer Qualität und in attraktiver Ausführung angeboten werden können.

7 Ausblick

Schließlich stellt sich die Frage: wie groß sind die Chancen, um das ungarische Agrarkonzept in die Praxis umsetzen zu können und ob man mit den Problemen der Landwirtschaft fertig werden kann? Hinsichtlich der Ausgangslage, der fortdauernden Talfahrt der Gesamtwirtschaft sollte man vorsichtig, eher skeptisch in der Einschätzung sein. Die strukturelle Anpassung wird durch menschliche Entscheidungen und Aktivitäten in Gang gesetzt. Wenn es genug Menschen gibt, die mit Mut und Zuversicht herangehen, um ihre Ideen zu verwirklichen, dann sind die gesetzten Ziele erreichbar. Im Sinne der adaptiven Planung kann dann ein landwirtschaftliches System entstehen, in dem die Anpassung nicht etwa von staatlichen Vorgaben abhängt, sondern sich auf natürliche Weise ergibt.