
Die Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformation in Russland

Vladimir Pankov

Die Frage nach einer effizienten, mehr oder weniger sozial ausgewogenen Gestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse gehörte und gehört immer noch zu den brisantesten Fragen des gesellschaftlichen Lebens in Russland.

Die Russische Föderation (RF) befindet sich seit dem Zerfall der Sowjetunion Ende 1991 in einer raschen, allerdings sehr widersprüchlichen und sozial schmerzhaften marktwirtschaftlichen Transformation.¹ Es ist wohl bekannt, dass die Vorherrschaft des Privateigentums an Grund und Boden sowie deren freier Kauf und Verkauf einer entwickelten Marktwirtschaft inhärent sind. Insofern ist es wichtig zu untersuchen, wie sich die Situation auf diesem Gebiet in Russland gestaltet.

1. Der historische Hintergrund

Es ist eine Binsenweisheit, dass jedes gesellschaftliche, insbesondere jedes ökonomische Phänomen nur auf dessen historischem Hintergrund tiefgreifend analysiert und adäquat verstanden werden kann. Das trifft auf die Problematik des vorliegenden Artikels ganz besonders zu.

Die Problematik der Grund- und Bodenverhältnisse außerhalb der Landwirtschaft war in der russischen Geschichte eigentlich nie Gegenstand besonders harter sozialer Auseinandersetzungen, die die Gesellschaft aus den Angeln zu heben drohten. Sehr wohl war dies dagegen im agrarischen Sektor der Fall. Seit dem 16. Jahrhundert herrschte hier das ökonomische System der Leibeigenschaft, welches abgesehen von gewissen Nuancen, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann dieselben Grundzüge wie in Westeuropa aufwies.²

Die leibeigenen Bauern gehörten vor allem den einzelnen Gutshöfen, teilweise jedoch auch dem Staat (sprich: der Zarenfamilie) sowie der Kir-

che. Das traf auch auf den Boden zu, der vorwiegend Eigentum der Gutsherren war. In jedem Feudalgut wurde der gesamte Bestand an Grund und Boden auf zweierlei Art und Weise genutzt. Die Bauern besaßen kein Land, doch wurde ihnen ein Grundstück zur Bewirtschaftung zugeteilt. Davon hatten sie sich und ihre Familie zu versorgen und einen Grundzins (vorwiegend als Naturalzins) an den Gutsherren abzuführen. Der restliche – größere – Teil von Grund und Boden blieb voll und ganz unter Kontrolle des Gutsherrn bzw. seiner Sachverwalter, hier hatten die Bauern Fronarbeit zu verrichten.

Dieses sozial äußerst ungerechte und ineffiziente System, welches zahlreiche Bauernaufstände (die größten und bekanntesten davon wurden von Bolotnikow, Rasin und Pugatschow geführt) hervorgerufen hatte, wurde in Russland viel später als in Westeuropa zu Fall gebracht. Erst am 19. Februar 1861 wurde die Leibeigenschaft per Manifest des Zaren Alexander II. rechtlich außer Kraft gesetzt.

Die Abschaffung der Leibeigenschaft trug wesentlich dazu bei, eine rasche Industrialisierung des Landes auf dem kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Wege einzuleiten. Doch war die Reform von 1861 in Bezug auf die Grund- und Bodenverhältnisse halbherzig und recht widersprüchlich, was wiederholt schwere soziale Spannungen hervorrief. Die Masse der Bauern konnte nämlich nicht zu Eigentümern der von ihnen vor der Bodenreform bewirtschafteten Grundstücke werden.

Etwa 1/5 der Fläche dieser Grundstücke war den Bauern von den Gutsherren weggenommen und unter Kontrolle der Ersteren gebracht worden, wobei dies zielgerichtet so durchgeführt wurde, dass eine ziemlich verstrickte Gemengelage entstand. Die restlichen 4/5 waren den Gutsherren durch die Bauern in diversen Formen (vor allem in der der Abarbeit, die der Fronarbeit prinzipiell gleichkam) abzulösen oder später abzukaufen. Als Kontrahenten der Gutsherren traten nicht die einzelnen Bauern bzw. Bauernhöfe, sondern die jeweiligen Dorfgemeinden auf, die über die „bäuerlichen“ Teile von Grund und Boden verfügten. Die einzelnen Bauern konnten aus der Gemeinde ohne deren Zustimmung nicht ohne weiteres austreten, um eine eigenen privaten Bauernhof zu gründen. Das war darüber hinaus durch die Flurzersplitterung auch technisch kaum möglich.

Also konnte nach der Reform von 1861 zunächst keine auf Privateigentum an Grund und Boden basierende Klasse freier Bauern (wie in vielen Ländern Westeuropas und in den USA) entstehen. Das Fehlen einer solchen Klasse in einem vorwiegend bäuerlich-agrarischen³ Land war die ausschlaggebende Ursache für eine fortdauernde, latente oder offen zu Tage tretende, Instabilität in der russischen Gesellschaft.

Erst Anfang des 20. Jahrhunderts wurde unter der Regie des hervorragenden Reformpolitikers Stolypin (1906 bis 1911 war er Vorsitzender des Ministerrats Russlands) ein entschlossener Versuch unternommen, diese Problematik in den Griff zu bekommen. Der unter dem Einfluss Stolypins verabschiedete Erlass des Zaren Nikolaus II. vom 9. November 1906 und das Gesetz vom 14. Juni 1910 ermöglichten den Austritt der Bauern aus

der Gemeinde und eine legitime Aussonderung und Privatisierung ihrer Grundstücke. In den Jahren 1907 bis 1915 taten mehr als $\frac{1}{4}$ der Bauernhöfe ihren Wunsch kund, von diesen Rechtsnormen Gebrauch zu machen. Etwa $\frac{1}{5}$ der Bauernhöfe traten tatsächlich aus der Dorfgemeinde aus und übernahmen ihre Grundstücke ins Privateigentum.⁴

Parallel dazu wurden den Bauern, die in die östlichen Regionen (vor allem nach Westsibirien) umzusiedeln bereit waren, dort freie Grundstücke für die Existenzgründung als private Landwirte angeboten. In den Jahren 1907 bis 1915 zählte man im Jahresdurchschnitt 350.000 Umsiedler dieser Art.⁵ Insgesamt waren die Ergebnisse der Stolypin-Reform in vieler Hinsicht positiv, doch wurde sie nicht abgeschlossen.⁶ Mehrheitlich blieben die Bauern ohne Eigentum an Grund und Boden. Lenin und die Bolschewisten nutzten dies geschickt aus, und die bäuerliche Misere wurde zu einer der wichtigsten Ursachen für die Oktoberrevolution 1917.

Um die Bauernschaft für die Bolschewisten zu gewinnen, leitete Lenin gleich nach dem Staatsstreich vom 25. Oktober 1917 grundlegende Veränderungen in den Grund- und Bodenverhältnissen ein. Bereits am nächsten Tag verabschiedete der zweite Allrussische Kongress der Räte der Volksdeputierten das Dekret über Grund und Boden, in dem die Konfiskation des gutsherrschaftlichen Eigentums an Grund und Boden und die vollständige Nationalisierung verankert waren. Das verstaatlichte Land sollte danach den Bauern in unbefristete und unentgeltliche Nutzung übergeben werden. Die Grundstücke wurden den Bauernfamilien entweder gemäß der gesamten Zahl der Familienmitglieder oder nach der Zahl der mitarbeitenden Familienmitglieder zugeteilt.⁷

In der ganzen Zeit der Lenin'schen „Neuen Ökonomischen Politik“⁸ – 1921 bis 1927, abgeschwächt bis 1929 – waren in Sowjetrußland bzw. der UdSSR (gegründet Ende Dezember 1922) private Bauernwirtschaften die Hauptakteure auf dem Lande. Nur vereinzelt gab es dazu noch Staatsgüter und freiwillige Produktionsgenossenschaften. Das fortschrittliche Rahmengesetz über Grund und Boden („Bodenkodex“) der Russischen Föderativen Sozialistischen Sowjetrepublik (RSFSR) aus dem Jahre 1922 gab den Bauern die rechtliche Garantie der unbefristeten Verfügung über ihre Grundstücke, räumte ihnen dabei beträchtliche Verfügungsgewalt ein und verbot eine rechtswidrige Einmischung in ihre Wirtschaftsgebarung (Art. 26 des Rahmengesetzes). Die Bauern durften nicht nur die Gemeinde ohne weiteres verlassen, sondern auch Einzelgehöfte gründen. Im Sinne des Rahmengesetzes der RSFSR von 1922 wurden private Bauernwirtschaften nicht wie kurz nach der Oktoberrevolution als eine absterbende Wirtschaftsform, sondern als Fundament des ökonomischen Lebens der Gesellschaft betrachtet.⁹ Es nimmt folglich nicht wunder, dass die NÖP-Zeit in Sachen Dynamik der Produktion und Effizienz der Landwirtschaft die erfolgreichste Periode in der Sowjetgeschichte war. Diese Periode war allerdings zu kurz, um positive Traditionen privaten Bauerntums nach westlichen Mustern entstehen zu lassen.

Einen harten Einschnitt in diese positive Entwicklung brachte die 1929 einsetzende Stalin'sche Zwangskollektivierung, die recht schnell durchgepeitscht wurde. Der Anteil der kollektivierten Bauernhöfe (bis 1929 hatte es nur freiwillige Kollektivierungen gegeben) an der Gesamtzahl der Bauernhöfe entwickelte sich wie folgt (in %): 1928 – 1,7; 1929 – 3,9; 1930 – 23,9; 1931 – 52,7; 1932 – 61,5; 1933 – 65,6; 1934 – 71,4; 1935 – 83,2; 1936 – 90,5; 1937 – 93,6.¹⁰

Die Grundstücke der früheren privaten Bauernwirtschaften wurden unter Zwang zusammengelegt und auf dieser Basis kollektive Produktionsgenossenschaften (Kolchosen) organisiert. Später wurden die Kolchosen teilweise in Staatsgüter umgewandelt. Viele Sowchosen entstanden auch auf brachliegenden Ländereien bzw. Neuland. Kolchosen und Sowchosen wurde das Land, das nach einem Dekret von 1917 pro forma Staatseigentum blieb, in unentgeltliche und unbefristete Nutzung übergeben. Diese verkrustete Struktur der Grund- und Bodenverhältnisse blieb in der ganzen Sowjetzeit prinzipiell unverändert.

Ein nennenswertes Experiment auf dem Gebiet der Grund- und Bodenverhältnisse wurde erst kurz vor dem Ende der Gorbatschow'schen „Perestrojka“ verzeichnet. Seit Frühjahr 1989 durften private Bauernwirtschaften (Familienbetriebe ohne Einsatz fremder Arbeitskräfte) gegründet werden. Im Erlass der Präsidiums des Obersten Sowjets (Parlament) der UdSSR vom 7. April 1989 war dafür eine langfristige Bodenpacht (auf 49 Jahre, prolongierbar und übertragbar auf direkte Nachkommen) vorgesehen. Zu Beginn der marktwirtschaftlichen Transition in der RF 1992 war diese Form ein nebensächliches Phänomen in der russischen Land- bzw. Volkswirtschaft. Die Grund- und Bodenverhältnisse waren für die Reformpolitik Neuland.

2. Die ersten Reformschritte nach der Auflösung der UdSSR

Die Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse konnte bisher mit der ganzen Dynamik der marktwirtschaftlichen Transformation in der RF nicht Schritt halten. Dieser lebenswichtige Bereich blieb seit 1992 das „Schlusslicht“ im Reformprozess. Auf diesem Gebiet ist rechtlich-ökonomisch eine sehr widersprüchliche, ja verstrickte Situation entstanden, die bisher nicht bereinigt worden ist und – trotz wichtiger gesetzlicher Regelungen von 2001 und 2002, auf die noch näher einzugehen ist – ein Hemmschuh für den sozioökonomischen und gesellschaftlichen Fortschritt bleibt.

In der Verfassung der RSFSR von 1990 wurde das Eigentum der Bauern an Grund und Boden (d.h. in verschleierte Form ihr Privateigentum) anerkannt. Gleichzeitig hat man durch diese Verfassung ein zehnjähriges Moratorium für den Kauf und Verkauf von Grund und Boden proklamiert, ohne die Eigentumsverhältnisse und -rechte einigermaßen deutlich zu definieren. Durch die späteren Rechtsnormen wurde dieses Moratorium aufgehoben, ohne dass diese Verhältnisse zufriedenstellend geordnet worden wären.

Im Art. 36 der neuen, derzeit geltenden Verfassung der RF, die durch ein Volksreferendum am 12. Dezember 1993 verabschiedet wurde, ist das Recht des Privateigentums an diesem Gut verankert, allerdings nur recht allgemein: „Die Bürger und deren Vereinigungen sind berechtigt, den Boden im Privateigentum zu besitzen“.¹¹ Doch aufgrund harter ideologisch-politischer Auseinandersetzungen konnte dieses Recht mehrere Jahre lang nicht durch konforme Ausführungsgesetze, vor allem auf föderaler Ebene, abgesichert werden.

Da das Problem aber im Brennpunkt des gesellschaftlichen Lebens blieb, wurden auf verschiedenen Ebenen der Staatsmacht dafür immer wieder – allerdings halbherzige, partielle – Lösungen in die Wege geleitet. So wurden 1990 bis 2001 41 föderale Gesetze, 33 Präsidialerlasse und ca. 100 Regierungsverordnungen verabschiedet, die die Grund- und Bodenverhältnisse berühren. Dazu kamen noch zahlreiche Rechtsnormen auf regionaler Ebene. Folglich entstand ein Wirrwarr von Rechtsakten, die einander häufig widersprachen.¹² Bis Oktober 2001 fehlte auf föderaler Ebene ein Rahmengesetz, welches zur Grundlage für eine sukzessive zufriedenstellende Ordnung der Grund- und Bodenverhältnisse hätte werden können. Nur ein derartiges Gesetz würde die Eigentumsrechte von 45 Mio. Bürgern der RF, die durch die genannten Rechtsakte niedrigeren Niveaus noch vor der Jahrhundertwende in den Genuss des Bodenbesitzes kamen, tatsächlich voll und ganz legitimieren.

Die vorhergehend dargestellte, mangelhafte Rechtslage auf dem Gebiet von Grund- und Bodenverhältnissen hatte viele negative Auswirkungen auf die ökonomische Entwicklung in Russland, wobei folgende Momente besonders hervorzuheben sind:

Erstens konnte kein funktionstüchtiger Markt für Grund und Boden entstehen. Dessen Umfang könnte nach diversen Expertenschätzungen bis zu 5 Bio. USD betragen.¹³ Selbst ein kleiner Bruchteil dieser Mittel wäre dem Staat sehr gelegen, um z.B. die Außenverschuldung deutlich zurückzuschrauben.

Zweitens wird der Wert von Grund und Boden folglich nicht in die Kapitalisierung diverser Betriebe einbezogen, vor allem im sekundären Bereich der Volkswirtschaft. Infolgedessen betrug 2001 die gesamte Kapitalisierung der russischen Unternehmungen, deren Wertpapiere am sekundären Effektenmarkt gehandelt wurden, nur 50 Mrd. USD, während z.B. im kleinen Nachbarstaat Finnland dieser Wert fünfmal größer war.¹⁴ Das (wie auch das vorhergehende Moment) ist für potenzielle ausländische Direktinvestitionen, die Russland großdimensional braucht,¹⁵ sehr abträglich.

Drittens wurde die Unordnung, ja das rechtliche Chaos auf dem Gebiet der Grund- und Bodenverhältnisse zu einer gewichtigen Ursache für die tiefe Agrarkrise, in die Russland gleich nach dem Start der Reformen stürzte. So hatte das Volumen der landwirtschaftlichen Produktion 1995 die jahresdurchschnittliche Marke von 1986/90 um 33% unterboten. 1996 fiel es um weitere 7%. Folglich stammten 1996 landesweit ca. 40% der kon-

sumierten Nahrungsmittel aus Importen, in den Großstädten mit einer Einwohnerzahl ab 500.000 gar 70 bis 80%.¹⁶ Allerdings ist zu unterstreichen, dass diese Krise vorwiegend auf andere Ursachen, die über die Grund- und Bodenverhältnisse hinausgehen, zurückzuführen ist, auf die – zum besseren Verständnis der Problematik des vorliegenden Artikels – kurz eingegangen werden sollte.

Die Agrarkrise war mit verschiedenen Aspekten der allgemeinen Transformations- und Strukturkrise der russischen Volkswirtschaft aufs Engste verknüpft. Erstens bewirkte die damit einhergehende drastische Schrumpfung der Durchschnittseinkommen der Erwerbstätigen (sie lagen 1996 um 40% unter dem Niveau von 1991) und erst recht der Durchschnittsrenten eine drastische Verringerung der Nachfrage vor allem nach hochwertigen eiweißhaltigen Nahrungsmitteln (Fleisch- und Milchprodukte, Eier), was auf die Produktion negativ durchschlagen musste.

Zweitens hatte die 1992 bis 1995 jährlich drei- bis vierstellige Hyperinflation verheerende Folgen just für den agrarischen Sektor. Es geht nicht nur um die allgemeine Hyperinflation, sondern ganz besonders um die Disparität zwischen der Preisdynamik für agrarische Erzeugnisse und jener für Produktionsmittel, die in der Landwirtschaft als Produktionsfaktoren eingesetzt werden (Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Maschinen und sonstige landwirtschaftliche Investitionsgüter). Nach Schätzungen eines der angesehensten russischen Agrarökonomen, A. Jemeljanow, stiegen die Preise für die letzteren 1997 gegenüber 1990 real um das 8,8fache, für die ersteren dagegen nur um das 2fache.¹⁷ Diese „Preisschere“ ließ nicht nur den Anteil der Verlust bringenden Einheiten an der Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe von 5% 1992 auf 79% 1996 steigen, sondern schwächte auch die Konkurrenzfähigkeit der russischen Agrarproduzenten gegenüber Importen wesentlich.

In dieselbe Richtung wirkte die Budgetkrise, die den Staat zu einer drastischen Reduzierung der finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft zwang. In der „Breshnew-Ära“ wurden in die Landwirtschaft bis zu 27% der Ausgaben des reichlichen sowjetischen Unionsbudgets gepumpt, nach dem Zerfall der UdSSR dagegen weniger als 3% der drastisch geschrumpften Haushaltsmittel auf föderaler Ebene. Insgesamt ist die finanzielle Förderung des agrarischen Bereichs in der RF mit weniger als 1 Mrd. USD pro Jahr mit den einschlägigen westlichen Werten nicht vergleichbar. So betragen in den USA allein direkte Subventionen an die Landwirtschaft jährlich 28 Mrd. USD. Die Summe aller Agrarunterstützungen geht noch weit über diese Marke hinaus.

Erst an der Jahrhundertwende haben sich diese Negativfaktoren in ihrer Wirkung merklich abgeschwächt, was auch der Landwirtschaft zugute kam. Dazu kam noch ein Faktor besonderer Art, nämlich die drastische Rubelabwertung im Zuge der durch die berühmt-berüchtigten Regierungsbeschlüsse vom 17. August 1998 ausgelösten Finanzkrise. Die Abwertung der russischen Nationalwährung hat die Importe auch im agrarischen Bereich weniger konkurrenzfähig gemacht, drastisch reduziert und damit

die einheimischen Agrarproduzenten gefördert. Man hatte damit in der Landwirtschaft also Glück im Unglück. Seit 1999 ist auch im Agrarsektor eine ansteigende Tendenz zu verzeichnen, was aus der nachfolgenden Tabelle 1 ersichtlich ist.

Tabelle 1: Einige ökonomische Eckdaten der RF (Vorjahr = 100)

	1999	2000	2001
BIP	103,5	107,7	105,0
Industrieproduktion	108,1	109,0	104,9
Investitionen in fixes Kapital	105,3	117,7	108,7
Landwirtschaftliche Produktion	104,1	105,0	106,8

Quelle: Ekonomika i shisn 5 (2001) 32, 3 (2002) 6.

Die positiven Ergebnisse im agrarischen Sektor in den Jahren 1999 bis 2001 (2002 dürfte der ansteigende Trend sich nach vorläufigen Schätzungen fortgesetzt haben, vor allem in der Getreideproduktion) konnten ohne eine nennenswerte Vervollkommnung der Grund- und Bodenverhältnisse erzielt werden. Das ist ein weiteres – indirektes – Indiz dafür, dass die wichtigsten Ursachen für die zu Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen ausgebrochene Agrarkrise anderweitiger Natur waren. Doch darf der alles andere als gesunde und optimale Zustand dieser Verhältnisse als Krisenfaktor auch nicht unterschätzt werden. Dieser Zustand hat die Entwicklung aller drei Typen der wirtschaftenden Einheiten, die in der russischen offiziellen Statistik ausgewiesen werden, wesentlich erschwert. Ihre Rolle in der agrarischen Produktion in der RF ist aus der nachfolgenden Tabelle 2 ersichtlich.

Tabelle 2: Die Struktur der landwirtschaftlichen Produktion nach Typen der wirtschaftenden Einheiten (in effektiven Preisen)

	1970	1990	1992	1995	2000
Alle wirtschaftenden Einheiten	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Landwirtschaftliche Betriebe	68,6	73,7	67,1	50,2	43,0
Wirtschaftende Einheiten der Bevölkerung	31,4	26,3	31,8	47,9	54,0
Bauernwirtschaften	–	...	1,1	1,9	3,0

Quelle: Das Staatskomitee der Russischen Föderation für Statistik, Das russische statistische Jahrbuch 2001 (russ.) (Moskau 2001) 396.

Die geringsten Probleme mit den Grund- und Bodenverhältnissen hatte die zweite Gruppe – „wirtschaftende Einheiten der Bevölkerung“. Dazu zählen die noch aus der Sowjetzeit wohl bekannten Formen – private Nebenwirtschaften der ländlichen Bevölkerung (PNW) sowie kollektive und indi-

viduelle Obst- und Gemüsegärten (KIOGG). Sie werden inoffiziell Grundstücke an Wohn- und Ferienhäusern („Datscha“) genannt. Bereits in dieser Zeit spielten sie eine beträchtliche Rolle in der Versorgung der Bevölkerung mit Obst, Gemüse, Kartoffeln, Fleisch und Milch. Dagegen war ihr Gewicht in der Pflanzenproduktion, vor allem in der Erzeugung von Getreide, fast gleich Null. Es waren hauptsächlich Naturalwirtschaften, d.h. sie produzierten vor allem für den eigenen Bedarf. Am freien Markt setzten sie jährlich nur ca. 4% ihrer Produktion ab.

Dies ist auch nach dem Zerfall der UdSSR grundsätzlich so geblieben, wobei (siehe Tabelle 2) ihr Anteil an der agrarischen Produktion wesentlich gestiegen ist. Das ist darauf zurückzuführen, dass unter den Bedingungen der Übermacht teurer Importprodukte und einer drastischen Verteuerung der einheimischen Nahrungsmittel im Zuge der ausufernden Hyperinflation die Mehrheit der Bevölkerung sich gezwungen sah, auf Eigenversorgung zu setzen.

Die Zahl der PNW der ehemaligen Kolchosbauern und Mitarbeiter der Sowchosen blieb in etwa konstant. Sie wurden 1990 von 16,3 Mio. Familien, 1995 ebenfalls von 16,3 Mio. und 2000 von 16,0 Mio. Familien geführt. Dagegen erhöhte sich die Zahl der KIOGG nach dem Zerfall der UdSSR drastisch. Im Jahre 1990 wurden solche Grundstücke von 13,6 Mio., 1995 bereits von 22,4 Mio. Familien bewirtschaftet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Staat in Erkenntnis der sehr prekären Versorgungslage der Masse der Bevölkerung zu Beginn der Reformen wesentlich mehr brachliegende (in der Regel nicht besonders wertvolle) Grundstücke zur Gründung der KIOGG anbot. Auf diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass mit der deutlichen Drosselung der Inflation und der Steigerung der gesamten landwirtschaftlichen Produktion die Zahl solcher Einheiten 2000 auf 20,0 Mio. zurückging.

In der Sowjetzeit wurden die Grundstücke der PNW und KIOGG den Bürgern unbefristet zur Verfügung gestellt – bei einer jährlichen Abführung eines geringfügigen Pachtzinses an den Staat. Nach dem Zerfall der UdSSR gab es in der Gesellschaft einen Konsens darüber, dass diese Grundstücke in das Eigentum ihrer Nutznießer übergeben werden sollten. Das wurde auf der Grundlage diverser Präsidialerlasse und regionaler Rechtsnormen möglich. Allerdings fehlte bis 2001 dafür eine stabile rechtliche Basis in Gestalt eines entsprechenden Rahmengesetzes auf föderaler Ebene. Deshalb fühlten sich viele Nutznießer der Grundstücke der KIOGG als deren Eigentümer nicht sehr sicher. Das war einer der wichtigsten Gründe dafür, dass die Zahl solcher Einheiten, die 1995 ihre Spitze erreicht hatte, dann etwas zurückging.

Trotz des Fehlens eines solchen Rahmengesetzes fühlten sich die Subjekte der PNW und KIOGG am ehesten als Herren auf ihren Grundstücken. Das ist einer der wichtigsten Gründe dafür, dass sie ihren Boden ziemlich effizient nutzen. Allerdings hängt der sehr hohe Anteil der PNW und KIOGG an der agrarischen Produktion mit ihrer Spezialisierung auf die Produktion von besonders wertvollen und rentablen Erzeugnissen zusammen, wofür

man keine großen Flächen von Ackerland braucht. Dagegen spielt im Produktionsprogramm der „landwirtschaftlichen Betriebe“ (vor allem ehemaliger Kolchosen und Sowchosen) die deutlich weniger rentable Produktion von Getreide, wofür man viel Ackerland benötigt, die Hauptrolle.

Als „landwirtschaftliche Betriebe“ gelten in der Statistik vor allem die nach dem Zusammenbruch des „Realsozialismus“ und der UdSSR reformierten Kolchosen und Sowchosen. Außerdem gehören dazu diverse große und mittlere Neugründungen, die nicht als Familienbetriebe eingestuft werden können.

Ende 1993 wurden 24.000 Kolchosen und Sowchosen als juristische Personen neu registriert und damit zugelassen. Die Belegschaften von 8.100 Kolchosen und Sowchosen fassten den Beschluss, ihren früheren Status vorerst zu erhalten. Die anderen wurden in Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Assoziationen unterschiedlichen Typs umgewandelt. Ende 1993 sind davon 11.300 entstanden.

Die Betriebe aus der ersten Gruppe evolutionieren seitdem auch in diese Richtung. Ein Teil besonders schwacher und Verlust bringender ursprünglicher Kolchosen und Sowchosen hat sich an stärkere Betriebe, mit denen Einvernehmen erzielt werden konnte, angeschlossen oder wurde aufgelöst.

Die reformierten Kolchosen und Sowchosen (wie auch alle sonstigen Betriebsformen im agrarischen Sektor) unterliegen keinem staatlichen Befehlsdirigismus mehr, die Planwirtschaft ist auch in diesem Sektor der russischen Volkswirtschaft gänzlich aus den Angeln gehoben. Nach der quasi einhelligen Meinung der Bauernschaft und ihrer politischen Repräsentanten ist hier nicht zuviel Staat, sondern eher zuwenig Staat (vor allem im Sinne finanzieller Unterstützung, aber auch der ordnenden Beeinflussung der Rahmenbedingungen) das Problem.

Ehemalige Kolchosen und Sowchosen sowie andere landwirtschaftliche Betriebe verfügten im Jahre 2000 noch über 80,0% (157,6 Mio. ha von 197,0 Mio. ha) aller landwirtschaftlichen Nutzflächen, insbesondere über 84,9% Ackerland (101,6 Mio. ha von 119,7 Mio. ha) und 73,1% Grünland (53,1 Mio. ha von 72,6 Mio. ha). Zunächst befanden sich die ihnen verfügbaren Ländereien juristisch in einem ziemlich schwebenden und widersprüchlichen Zustand.

Laut Präsidialerlass galt der von Kolchosen und Sowchosen genutzte Grund und Boden als kollektives Eigentum von Mitgliedern der neuen AGs, GmbHs und Assoziationen. Jedes Mitglied dieser wirtschaftenden Einheiten bekam ein Zeugnis („Zertifikat“) als pro forma-Anteilseigner von diesem Grund und Boden. Nur wurde ihm kein konkretes Grundstück zugeteilt. Die damit zusammenhängende Problematik hat der Vize-Premierminister und Minister für Landwirtschaft der RF, A. Gordejew, sehr treffend zum Ausdruck gebracht: „Im Präsidialerlass wurde festgesetzt, dass das gemeinsame Teileigentum ist. Folglich musst du, um dein Grundstück auszusondern, diesen Vorgang mit jenen Anteilseignern, die auch Anteile auf diesem Feld haben, abstimmen. Davon könnte es 100 oder 200 geben. Theore-

tisch ist alles klar. Aber versuchen Sie, etwas zu bekommen. Sie werden wohl kaum etwas im Sumpf erhalten wollen? Sie werden wohl das Grundstück an einem guten Ort bekommen wollen. Sicher ist der Wunsch der Mehrheit der Miteigentümer genauso.“¹⁸

Es ist klar, dass so ein Zustand nur zeitweiliger, vorübergehender Natur sein kann. Da die Mitglieder von reformierten Kolchosen und Sowchosen dies von Anfang an sehr wohl verstanden hatten, nahm ihnen das teilweise die Motivation für eine effiziente Nutzung von Grund und Boden und wurde auch zu einer der Ursachen der Agrarkrise. Allerdings waren andere Ursachen, die vorhergehend dargestellt wurden, dafür in einem viel größeren Maße verantwortlich.

Was die Aussonderung und direkte Zuteilung von konkreten Grundstücken an Personen betrifft, die mit ihrem Land aus reformierten Kolchosen und Sowchosen austreten wollen, um eigene Bauernhöfe zu gründen, so ist dies bisher kein brisantes gesellschaftliches Problem gewesen. Denn die meisten von diesen Personen gehen immer noch davon aus, dass sie nur in ihren kollektiven Betrieben die schweren Umbruchzeiten überstehen können. Diese Sachlage war jedenfalls ein bremsender Faktor für die Gründung von Familienbetrieben, deren Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre ins Stocken geraten ist (siehe die nachfolgende Tabelle 3).

Tabelle 3: Die Eckdaten der Bauernwirtschaften per 1. Jänner des jeweiligen Jahres*

	1991	1992	1996	2001
Zahl der angemeldeten Bauernwirtschaften (in 1.000)	4,4	49,0	280,1	261,7
Gesamtfläche der ihnen zuge- teilten Grundstücke, in 1.000 ha	181,0	2.068,0	12.011,0	15.292,0
Durchschnittliche Größe ihrer Grundstücke, in ha	41,0	42,0	43,0	58,0

*Sie werden seit 1990 statistisch erfasst.

Quelle: Das Staatskomitee der Russischen Föderation für Statistik, Das russische statistische Jahrbuch 2001 (russ.) (Moskau 2001) 404.

In den ersten Reformjahren nach dem Zerfall der UdSSR hatte die Zahl der Bauernwirtschaften in der RF rapide zugenommen und 1996 ihre Spitze erreicht, dann ging sie allerdings zurück. Dabei haben die Gesamtfläche der von ihnen bestellten Grundstücke und die durchschnittliche Größe ihrer Grundstücke pro Einheit sukzessive zugenommen, was vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen ist:

Einerseits konnten Tausende besonders schwache Bauernwirtschaften das rohe Klima der Umbruchzeit, der Urakkumulation des Kapitals nicht verkraften. Sie gingen pleite und wurden aufgelöst. Am Leben blieben nur mehr oder weniger existenzfähige Einheiten mit einer Fläche, die eine mehr oder weniger rentable Wirtschaftsgebarung ermöglicht.

Andererseits ist seit 1996 die Zahl der Neugründungen privater Bauernhöfe zurückgegangen, was mit mehreren Gegebenheiten zusammenhängt. Erstens war aufgrund der fehlenden Traditionen des privaten Wirtschaftens die potenzielle Zahl der Neugründer auf dem Lande ohnehin gering, und dieses Potenzial wurde bis 1996 wohl ausgeschöpft.

Zweitens braucht man für die Neugründung eines Bauernhofs ein Äquivalent von 10-15.000 USD, was bei einem monatlichen Geldeinkommen pro Beschäftigten in landwirtschaftlichen Betrieben von 30 bis 40 USD für die Mehrzahl wohl unerschwinglich war und bleibt.

Drittens waren die Grund- und Bodenverhältnisse in den landwirtschaftlichen Betrieben ein Hemmschuh für die Neugründung von privaten Bauernwirtschaften. Denn die Mitglieder von AGs, GmbHs und diversen Kooperativen sowie Assoziationen, gegründet aus früheren Kolchosen und Sowchosen, hatten im Falle ihres Austritts aus solchen Einheiten keinen rechtlichen Anspruch auf Eigentum an einem aliquoten Teil des von diesen Betrieben bewirtschafteten Bodens. Die Aussonderung eines Grundstücks war obendrein, wie vorhergehend dargestellt, auch technisch-organisatorisch kaum möglich.

Viertens konnten die Bauernwirtschaften zunächst nur auf der Basis der Pacht ihrer Grundstücke entstehen und funktionieren. Diese Grundstücke durften die Bauern nicht in ihr Eigentum überführen, folglich diese auch nicht verkaufen und verpfänden, um Hypothekenkredite zu nehmen. Allerdings durften sie ihre Pachtrechte an ihre Nachkommen vererben, ihre Grundstücke umtauschen, an andere Personen weiterverpachten und als ihren Anteil in eine Kooperative auf dem Lande einbringen. Wenn eine Bauernwirtschaft aufgegeben oder aufgelöst wurde, war das einschlägige Grundstück dem früheren Eigentümer (Staat, Gemeinde) zurückzugeben, und zwar unter den gleichen Bedingungen, wie es erworben worden war. Diese Situation verunsicherte die Bauern und schmälerte die Effizienz ihrer Wirtschaftsgebarung. Obendrein wirkte sie auf potenzielle Neugründer abschreckend, weil sie ihre Zukunft als Bauern unbestimmt und unsicher ansehen mussten.

Die Rolle, die den privaten Bauernhöfen im agrarischen Sektor gebührt, ist in der russischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft sehr umstritten. Es gibt zwei polare Standpunkte. Einerseits wird die Meinung vertreten, dass die Bauernwirtschaften als die einzige oder jedenfalls klar dominierende Wirtschaftsform zu fungieren haben.

Der entgegengesetzte Standpunkt wird von einem russischen Großunternehmer, D. Uschakow, besonders grotesk zum Ausdruck gebracht: „Ich selber meine, dass Russland historisch Glück gehabt hat, keine Bauern zu haben... Selbst unter den Bedingungen einer Förderung der Bauernwirtschaften betrug ihr Anteil an der vorjährigen Getreideernte 3%. Der Rest wurde von Großbetrieben und neu errichteten Agrar-Industrie-Strukturen produziert. Und heutzutage zwingt just die Anwesenheit von Bauernwirtschaften die Regierungen der USA und der Europäischen Union dazu, riesige Beträge für deren Unterstützung auszugeben. Dagegen stecken

große und dementsprechend effizientere Agrarproduzenten sagenhafte Gewinne ein und sind superrentabel.“¹⁹

Der Autor dieses Artikels lehnt beide extremen Standpunkte ab. Die Wahrheit liegt wie immer in der Mitte. Russland braucht im agrarischen Sektor wie in der ganzen Volkswirtschaft eine gemischte Eigentumsordnung. In keinem hoch entwickelten Land spielen kleine Familienbetriebe die Hauptrolle in der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Das kann grundsätzlich auch in Russland nicht anders sein. Doch heutzutage ist die Schicht der Bauernwirtschaften aus der Sicht der ökonomischen und sozialen Bedürfnisse der Gesellschaft zu dünn. Eine deutliche Stärkung dieser Schicht wäre in den nächsten Jahren eine der wichtigen Voraussetzungen für die endgültige Überwindung der Agrarkrise sowie ein wesentlicher Faktor für die Erhöhung der sozialen und politischen Stabilität im Lande. Doch diesem Prozess stand bisher der unbefriedigende Zustand der Grund- und Bodenverhältnisse im Wege. Dieses Problem wurde zu einem der brisantesten Streitobjekte im russischen Parlament.

Gleich nach dem Beginn der Tätigkeit der ersten Duma der RF²⁰ waren ihre Abgeordneten darum bemüht, ein umfassendes Rahmengesetz (eine Zwischenstufe zwischen Verfassungs- und Ausführungsgesetzen) über Grund und Boden sowie ein Bündel von Ausführungsgesetzen zu verabschieden, die den Kauf und die Vererbung, die Hypothek, die Verpfändung, die Besteuerung und andere Angelegenheiten, die mit den Bodenverhältnissen zusammenhängen, regulieren sollten.

Doch dieser Prozess hat sich in die Länge gezogen, und zwar bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts. Denn in der ersten und zweiten Duma hatten die Linken (Kommunisten, Agrarier und ihre Mitläufer unter den Abgeordneten, die nicht über Parteilisten, sondern direkt über Wahlkreise ins Unterhaus gekommen waren), die grundsätzlich Gegner des Privateigentums an Grund und Boden, vor allem am agrarisch nutzbaren Land, sind, die Oberhand. Sie widersetzten sich der Privatisierung dieses lebenswichtigen Gutes häufig mit purer Demagogie. Folglich blockierte die zweite Duma 1996 zunächst das Inkrafttreten des Art. 17 des neuen Zivilrechtlichen Rahmengesetzes (dieser Artikel regelt die Eigentumsrechte an Grund und Boden). Die Ansichten wohl der Mehrheit der Abgeordneten der ersten und zweiten Duma korrespondierten spontan teilweise mit den Grundgedanken der Freilandtheorie des aus der Geschichte der ökonomischen Lehrmeinungen als Wirtschaftsromantiker und Gegner des Privateigentums an Grund und Boden bekannten deutschen Ökonomen Silvio Gesell, wobei diese Personen das Gesellsche Hauptwerk „Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld“ (1916) und andere Schriften von ihm wohl kaum studiert haben dürften.

Erst im Mai 1996 verabschiedete die Duma das Rahmengesetz über Grund und Boden in dritter, d.h. finaler Lesung; doch wurde die Duma-Vorlage vom Oberhaus nicht bestätigt und zurückgewiesen. Auch der damalige RF-Präsident Jelzin lehnte diese Vorlage mit der Begründung ab, dieses Dokument verletze das verfassungsmäßige Recht der Bürger auf

Privateigentum an Grund und Boden. Für diese Einschätzung hatte Jelzin gute Gründe. Denn dieses Rahmengesetz gab nur allgemein zu, dass der Boden sich im Staats-, Gemeinde- und Privateigentum befinden darf. Natürliche und juristische Personen dürfen demnach Eigentümer von Grundstücken für landwirtschaftliche Produktion, Gartenbau, den individuellen Wohnungs-, Ferienhaus-, und Garagebau sowie für die PNW der ländlichen Bevölkerung sein. Diese Personen sind pro forma berechtigt, ihre Grundstücke zu vererben, zu verschenken, zu tauschen, zu verpfänden und zu verkaufen. Ein rechtlicher Mechanismus für die Durchsetzung der vorhergehend erwähnten Rechte wurde in diesem Rahmengesetz aber nicht einmal in groben Zügen umrissen. Gemäß diesem Gesetz sollten die Grund- und Bodenverhältnisse im Prinzip weiterhin so bleiben, wie es sich zu diesem Zeitpunkt ergab. So sollten die Grundstücke diversen agrarischen Betrieben nur unter den Bedingungen der Pacht oder einer fortwährenden, unbefristeten Nutzung gewährt werden. Der Verkauf von landwirtschaftlichen Nutzflächen blieb verboten.

Erst die dritte Duma, in der nicht mehr die Linken, sondern die dem Präsidenten und der Regierung nahe stehenden Parteien, Fraktionen und „unabhängige“ Abgeordnete von Mitte-Rechts die Regie führen, konnte 2001/2002 in der hochsensiblen Frage der Grund- und Bodenverhältnisse das Blatt weitgehend gewendet werden, das allerdings, wie nachfolgend nachzuweisen sein wird, nicht sehr konsequent, weil die einschlägigen Gesetze im harten politischen Kampf entstanden und folglich den Stempel vieler Kompromisse tragen.

Ende Jänner 2001 verabschiedete die Duma, allerdings mit einer Mehrheit von nur drei Stimmen (sie zählt insgesamt 450 Abgeordnete), in erster Lesung ein Sondergesetz, das Art. 17 des Zivilrechtlichen Rahmengesetzes in Kraft setzte. Doch um das Rahmengesetz über Grund und Boden entbrannte in der Duma, aber auch außerhalb des Parlaments ein heftiger politischer Kampf. Besonders hart wurde um die Problematik der Eigentums- und sonstigen Produktionsverhältnisse auf landwirtschaftlichen Nutzflächen gekämpft. Die Linken bezogen dabei eine destruktive Position und wollten keine tief greifende Reform dieser Verhältnisse zulassen. Zu dieser Problematik wurden in die Duma mehrere Vorlagen eingebracht (neben der Regierungsvorlage, die sich letzten Endes in modifizierter Form durchgesetzt hat). Es ist interessant, die drei Gesetzentwürfe in ihren Kernpunkten zu vergleichen. Dadurch (siehe die nachfolgende Tabelle 4) wird deutlich, welche Probleme im Brennpunkt der Diskussion standen.

Nach monatelangen heftigen Diskussionen in beiden Kammern des russischen wurden schließlich zwei ausschlaggebende Gesetze auf föderaler Ebene angenommen, auf die nun einzugehen ist.

Tabelle 4: Vergleich von drei Gesetzentwürfen über den Umschlag von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken

Probleme	Abgeordnetenfraktion „Regionen Russlands“	Abgeordnetenfraktion „Volksabgeordnete“	Fraktion der Partei „Bund Rechter Kräfte“
Individuelle Anteile am Grund und Boden der landwirtschaftlichen Betriebe	Werden real nicht zugeteilt. Die Rechte der Vollversammlung der Anteilseigner werden festgelegt	Werden real nicht zugeteilt, ausgenommen für Verpfändungs- und Tauschgeschäfte	Werden real zugeteilt. Für die Lösung der Zuteilungsfragen bedarf es der Zustimmung aller Anteilseigner des jeweiligen Betriebes
Rechte der Ausländer	Nur Pacht	Nur Pacht	Dürfen kaufen bzw. zu Eigentümern werden
Der Mindestpreis für Grund und Boden	Nicht unter dem des Bodenkatasters	Nicht unter dem des Bodenkatasters	Kein Mindestpreis
Auflagen für Eigentümer der Grundstücke	<i>Natürliche Personen:</i> Falls die Erfahrungen der Arbeit auf dem Lande fehlen, sind die gekauften Grundstücke vorerst in treuhänderische Verwaltung zu übergeben <i>Juristische Personen:</i> Die Landwirtschaft muss der Hauptbereich ihrer Tätigkeit sein	<i>Natürliche Personen:</i> Landwirtschaftliche Berufsausbildung <i>Juristische Personen:</i> Die Hälfte des Personals hat agrarische Qualifikation auszuweisen	Keine Auflagen
Maximale Größe des Grundstücks	Keine Auflagen	<i>Natürliche Personen:</i> 45 bis 150 ha je nach Region <i>Juristische Personen:</i> Auflagen im Einklang mit regionalen Rechtsnormen der Subjekte der RF	Keine Auflagen

Probleme	Abgeordnetenfraktion „Regionen Russlands“	Abgeordnetenfraktion „Volksabgeordnete“	Fraktion der Partei „Bund Rechter Kräfte“
Dauer der Pacht	Maximal 49 Jahre	3 bis 15 Jahre	Im Einklang mit dem Zivilrechtlichen Rahmengesetz der RF (auf vertraglicher Basis)
Was aus dem Umsatz ausgenommen wird	Grundstücke von staatlichen wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen landwirtschaftlichen Profils, Wälder, Landstraßen, Wasserbecken, Meliorationssysteme	Wälder, Meliorationssysteme	Keine Ausnahmen
Darf man die Zweckbestimmung eines landwirtschaftlichen Grundstücks verändern?	Nicht erlaubt, ausgenommen Entfremdung für den staatlichen Bedarf	Nicht erlaubt, ausgenommen Entfremdung für den staatlichen Bedarf	Erlaubt
Wer hat das Vorrecht beim Kauf von Grundstücken?	Nutznießler und Pächter der einschlägigen Grund- stücke sowie die Eigen- tümer der benachbarten Grundstücke	Nutznießler und Pächter der einschlägigen Grund- stücke sowie die Eigen- tümer der benachbarten Grundstücke plus Perso- nen, die auf dem Lande ständig wohnhaft sind	Keine Prioritäten
Entnahme von Grund- stücken für die Verletzung der Nutzungsordnung	Möglich	Möglich	Möglich

Quelle: Rossijskaja gazeta (7. Feber 2002).

3. Neue wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen: Sprungbrett in eine marktwirtschaftliche Zukunft des Agrarsektors?

Im Oktober 2001 wurde das von der Gesellschaft lange mit Ungeduld erwartete Rahmengesetz über Grund und Boden („Bodenkodex“) verabschiedet. Es trat am 30. Oktober 2001, d.h. am Tage seiner offiziellen Veröffentlichung in der Regierungszeitung „Rossijskaja gazeta“, in Kraft.²¹ Die Notwendigkeit eines „Bodenkodex“ ergibt sich daraus, dass das Zivilrechtliche Rahmengesetz von 1994/1995 die Vermögens- und Eigentumsverhältnisse nur allgemein ordnet, ohne die Besonderheiten von Grund und Boden als natürlicher Ressource zu berücksichtigen. Auch Art. 17 des Zivilrechtlichen Rahmengesetzes regelt die Grund- und Bodenverhältnisse nur im Prinzip und in groben Zügen. Das Rahmengesetz über Grund und Boden macht das viel ausführlicher und im Detail. Der Autor dieses Artikels ist bemüht, den Leser auf jene Aspekte dieses umfangreichen Gesetzeswerkes aufmerksam zu machen, die für die marktwirtschaftliche Transformation des agrarischen Sektors und der ganzen Volkswirtschaft in Russland besonders wichtig sind.

Zunächst enthält das Rahmengesetz eine Einteilung (Klassifikation) des ganzen Landes in sieben Kategorien, und zwar:

- 1.) Ländereien landwirtschaftlicher Zweckbestimmung;
- 2.) Ländereien innerhalb von Städten und Siedlungen;
- 3.) Ländereien der Industrie, der Energiewirtschaft, des Verkehrs- und Fernmeldewesens, von Funk und Fernsehen, der Informatik und Weltraumforschung, der Landesverteidigung, Sicherheitsdienste und sonstiger Sonderbestimmung;
- 4.) Ländereien von besonders geschützten Territorien und Objekten (dazu gehören vor allem Naturschutzgebiete und Kurorte);
- 5.) Ländereien des Waldfonds;
- 6.) Ländereien des Gewässerfonds;
- 7.) Ländereien der Reserve (sie bleiben aus verschiedenen Gründen im Staats- oder Gemeindeeigentum, um gemeinnützigen Zwecken dienlich zu sein).

Die Bestimmungen des Rahmengesetzes erstrecken sich nur auf 2,7% des ganzen Landes. Das sind Grundstücke, auf welchen sich diverse Objekte des sekundären und tertiären Sektors der Volkswirtschaft befinden (abgesehen von besonders geschützten Betrieben), Grund und Boden der Kategorie (2) sowie Grundstücke der PNW und der KIOGG. Da die Problematik der Kategorie (1) besonders heftig umstritten war, wurde beschlossen, die Eigentums- und sonstigen Produktionsverhältnisse bezüglich der Ländereien landwirtschaftlicher Zweckbestimmung durch ein Sondergesetz zu regeln. Ein solches Gesetz kam dann erst mehrere Monate später. Die anderen vorhergehend aufgezählten Ländereien standen als potenzielle Privatisierungsobjekte bzw. Objekte des Marktumsatzes gar nicht zur Diskussion.

Die Grundstücke, die in die erwähnten 2,7% fallen, dürfen sich ohne Auflagen im Privateigentum der russischen oder ausländischen natürlichen

und juristischen Personen befinden und unterliegen normalen marktmäßigen Vorgängen (Kauf und Verkauf, Verpfändung etc.). Allerdings dürfen nur solche Grundstücke ver- und gekauft werden, die im staatlichen Bodenkataster ordentlich erfasst worden sind (Kapitel V).

Es ist wichtig, zunächst auf das Kapitel II hinzuweisen, das ausdrücklich den Vorrang des Umweltschutzes in der Regulierung der Grund- und Bodenverhältnisse festschreibt. Eine derartige Gesetzesregelung ist für Russland neu. Im Kapitel VI wird den Eigentümern, Nutznießern und Pächtern der Grundstücke die Pflicht auferlegt, Maßnahmen zum Schutz von Grund und Boden durchzuführen. Außerdem werden diese Personen durch das Kapitel VI verpflichtet, das Grundstück gemäß seiner Zweckbestimmung zu verwenden sowie die Landmesser-, Geodäsie- und sonstige Spezialzeichen unversehrt zu halten.

Das Rahmengesetz beschreibt genau die Situationen, in welchen das Recht auf Eigentum an Grund und Boden aufgehoben werden kann, z.B. auf Beschluss eines dafür zuständigen Gerichts. Außerdem kann das Grundstück dessen Eigentümern, Nutznießern und Pächtern entzogen werden, auch gegen Ablösegeld, wenn das den Bedürfnissen des Staates oder den Gemeinden, die mit der Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der RF zusammenhängen, dienlich ist. Weiters können die Grundstücke für die Niederlassung staatlicher Objekte sowie für andere in einem Ausführungsgesetz festgelegte Zwecke gegen eine angemessene Entschädigung entnommen werden. Befindet sich ein Grundstück in einem Naturschutzgebiet, so können die Rechte des Eigentümers, Nutznießers oder Pächters, die vor dem Inkrafttreten des Rahmengesetzes wirksam waren, beschränkt werden (Kapitel VII).

Die erwähnten drei Subjekte der Grund- und Bodenverhältnisse haben an den Staat die Grundsteuer bzw. den Pachtzins zu entrichten. Diese Zahlungen sind nach Katasterbewertung des jeweiligen Grundstücks zu berechnen.

Der Staat ist laut Rahmengesetz für die gesamte Raumordnung zuständig, führt das *Monitoring* des Zustandes von Grund und Boden durch und gestaltet den Bodenkataster. Insgesamt trägt das Rahmengesetz dazu bei, die Grund- und Bodenverhältnisse marktwirtschaftlich zu gestalten, allerdings nur in dem engen Segment (die erwähnten 2,7%), auf das es sich erstreckt.

Die dritte Duma konnte am 26. Juli 2002 endlich die destruktive Position der Kommunisten und Agrarier sowie einiger anderer Abgeordneten überwinden und das Gesetz über den Umsatz von landwirtschaftlichen Nutzflächen (GULN) mit einer klaren Mehrheit zustande bringen. Das Gesetz wird Ende Jänner 2003 in Kraft treten.²²

Das GULN zielt, obwohl es in manchen Punkten nicht ganz konsequent ist, auf tief greifende Umwälzungen der Grund- und Bodenverhältnisse ab. Die Möglichkeit, ein Grundstück von Staat oder Gemeinde (wenn diese die einschlägigen Verwaltungsbefugnisse über das Grundstück vom Staat erhalten hat) für maximal 49 Jahre in Pacht zu nehmen, wird aufrechter-

halten (Art. 9 GULN). Das trifft sowohl auf bereits fungierende Pächter, deren Rechte fortbestehen, als auch auf Neupächter zu. Dabei werden die von staatlichen Behörden und Gemeinden zur Pacht anzubietenden Grundstücke ausgeschrieben und die einschlägigen Pachtrechte öffentlich versteigert.

Der ausschlaggebende Kernpunkt des GULN liegt jedoch anderweitig, nämlich in einer fundamentalen Umwälzung der Eigentumsverhältnisse bezüglich Grund und Boden landwirtschaftlicher Zweckbestimmung. Den natürlichen und juristischen Personen der RF wird nunmehr gesetzlich das Recht garantiert, Eigentümer an Grund und Boden zu werden und als solche über ihre Grundstücke zu verfügen, und zwar mit allen sich daraus ergebenden Befugnissen (Kauf, Verkauf, Verpfändung, Vererbung etc.). Dabei dürfen die Eigentümer landwirtschaftlicher Nutzflächen die Zweckbestimmung ihrer Grundstücke nicht verändern (Art. 1 GULN), was von zuständigen Behörden regelmäßig zu überwachen ist. Falls ein Eigentümer sein Grundstück nicht zweckgerecht verwendet, kann es ihm auf Vorlage der zuständigen staatlichen Behörde gerichtlich entzogen werden (Art. 6 GULN).

Die bereits fungierenden Bauern, die ihre Grundstücke mindestens drei Jahre lang gepachtet und sachgerecht bewirtschaftet haben, dürfen nunmehr diese Ländereien ins Privateigentum übernehmen, indem sie diese dem Staat bzw. der Gemeinde zum Marktpreis abkaufen (Art. 10 GULN). Dann haben sie verständlicherweise nicht mehr den Pachtzins, sondern die Grundsteuer an den Staat abzuführen.

Die Kaufwilligen können in den Besitz des bisher staatlichen Bodens kommen (ebenfalls laut Art. 10). Es ist anzunehmen, dass staatlicherseits das Angebot dafür reichlich werden dürfte, und zwar schon deshalb, weil es viel brachliegendes Land gibt. Denn im Zuge der Agrarkrise ist die Fläche des agrarisch genutzten Landes ziemlich geschrumpft. So hat sich die gesamte Fläche von agrarisch genutzten Ländereien von 1992 bis 2000 um 6,5% (von 210,6 Mio. ha auf 197,0 Mio. ha), von Ackerland um 7,9% (von 130,0 Mio. ha auf 119,7 Mio. ha) und die von Grünland um 7,2% (von 78,3 Mio. ha auf 72,6 Mio. ha) reduziert. Für brachliegendes Land gab es bisher nicht viele Pachtwillige, doch werden sich dafür höchstwahrscheinlich deutlich mehr Eigentumswillige melden, weil nur die Eigentümer wirklich das Interesse haben, „Neuland“ zu erschließen und es langfristig durch Investitionen und eine sinnvolle Bodennutzung zu verbessern.

Die Eigentümer von Grundstücken landwirtschaftlicher Zweckbestimmung dürfen nunmehr ihr Land verkaufen. Allerdings hat laut Art. 8 GULN der Staat bzw. die Gemeinde das Vorrecht beim Kauf der angebotenen Grundstücke. Jeder Verkaufswillige ist verpflichtet, die zuständige staatliche Behörde bzw. seine Gemeinde schriftlich zu benachrichtigen, dass er sein Grundstück zu einem bestimmten Angebotspreis zu verkaufen beabsichtigt. Falls die Behörde bzw. Gemeinde binnen eines Monats nach dem Erhalt der schriftlichen Benachrichtigung sich nicht bereit erklärt, das Grundstück zum Angebotspreis zu kaufen, oder dem Verkaufswilligen

keine schriftliche Antwort gibt, darf der Betreffende über eine öffentliche Ausschreibung sein Grundstück zu einem Preis, der nicht unter dem ursprünglichen Angebotspreis liegen darf, binnen eines Jahres an eine dritte Person verkaufen. Sollte er jedoch sein Grundstück an eine dritte Person zu einem niedrigeren Preis als dem ursprünglichen Angebotspreis verkaufen wollen, so muss das vorhergehend beschriebene Verfahren wiederholt werden.

Diese komplizierte Regelung kann wohl als volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch nicht ganz sinnlos angesehen werden. Wenn dadurch den Interessen der Gemeinschaft Rechnung getragen wird, so soll es denn auch so sein. Nur ist sie auch nicht unproblematisch. Im Budget von Staat und Gemeinden gibt es normalerweise keine Plansoll-Positionen für solche Zwecke. Also wird der Verkaufsvorgang in der Regel nur um einen Monat verzögert. Außerdem ist der Verkäufer durch diese Rechtsnorm auf einschlägige Beamte angewiesen. Angesichts der Ausuferung der Bürokratie und deren Korruption in Russland kann dies der Sache u.U. schaden.

Insgesamt werden die dargestellten Rechtsnormen der Artikel 8 bis 10 GULN wahrscheinlich für die Entwicklung der Bauernwirtschaften sowohl quantitativ als auch qualitativ förderlich sein. Das Gewicht dieser Einheiten im agrarischen Sektor der russischen Volkswirtschaft und ihre Zahl dürften bereits kurz nach dem Inkrafttreten des GULN etwas zunehmen. Für die landwirtschaftlichen Betriebe ist so eine fördernde Wirkung hingegen kaum zu erwarten.

Die vorhergehend dargestellte Problematik in den reformierten Kolcho-sen und Sowchosen mit privaten Anteilen ihrer Mitglieder am gemeinsamen Grund und Boden (siehe Fußnote 18) wird durch das GULN (Art. 14 bis 18) aber alles andere als transparent und befriedigend gelöst. In der Praxis wird sich an der Problematik wenig ändern. Falls ein Mitglied eines solchen landwirtschaftlichen Betriebes ein konkretes Grundstück aussondern und privatisieren will, muss er die anderen „Anteilseigner“ um ihre Zustimmung ersuchen. Sollte dies nicht gelingen, so muss der Betreffende mit jedem, der dagegen ist, vor Gericht gehen, was man sich allein technisch-organisatorisch schwer vorstellen kann. Obendrein kann das Gericht das Urteil fällen, dass das Grundstück, auf das der Betreffende den Anspruch hat, für das jeweilige Feld überdurchschnittlich wertvoll ist. Dann muss er dem Nachbarn eine Kompensationszahlung im Ausmaß dieser Differenz leisten.

Über diese „Zwickmühle“ schreibt der Duma-Abgeordnete Gratschow sehr zutreffend: „Dieser Prozess ist für den ehemaligen Vorsitzenden einer Kolchose tatsächlich möglich, der alle zur Unterschrift zwingen kann; er ist auch für einen größeren Bauern möglich, der einen wesentlichen Teil aller Anteilseigner bereits in seine Kooperative einbezogen hat. Sie alle werden so abstimmen, wie es agrarischen Holdings gelegen ist, die sie alle zusammen kaufen können.“²³

Vermutlich werden nur wenige Mitglieder der reformierten Kolcho-sen und Sowchosen aus ihren Betrieben mit einem zugeteilten Grundstück austreten können und auf dieser Basis zu Bauern werden. Eher werden solche

Personen bestenfalls mit einer geldlichen Entschädigung rechnen können, für die sie dann ein brachliegendes Grundstück, wovon es genügend gibt, pachten oder kaufen können. Es wird aber wahrscheinlich nach wie vor nicht viele Austrittswillige geben.

Ein prekäres Problem für den Gesetzgeber war die Einbeziehung der Ausländer in die Eigentumsverhältnisse in der Landwirtschaft. Die Meinungsumfragen haben immer wieder gezeigt, dass die Mehrheit der russischen Bürger gegen das ausländische Eigentum an Grund und Boden agrarischer Zweckbestimmung plädieren. Diesem Faktum musste die Duma Rechnung tragen. Folglich dürfen laut Art. 3 GULN die ausländischen natürlichen und juristischen Personen, die Personen ohne Staatsbürgerschaft sowie die in Russland angemeldeten juristischen Personen (Firmen), an deren Grund- bzw. Stammkapital ausländische natürliche und juristische Personen und Personen ohne Staatsbürgerschaft einen Anteil von mehr als 50% besitzen, Grundstücke agrarischer Zweckbestimmung nur pachten (wie die Inländer für maximal 49 Jahre).

Das GULN ist eine „Symbiose“ eines Rahmengesetzes und eines Ausführungsgesetzes. Einerseits haben seine Normen teilweise direkte Wirkung. Andererseits muss das GULN durch Rechtsnormen niedrigeren Niveaus (Ausführungsgesetze, Präsidialerlässe, Regierungsverordnungen, regionale Rechtsakte usw.) ergänzt und dadurch voll verwirklicht werden.

Dabei wird mit Recht den Regionen, Subjekten der RF (davon gibt es 89), eine große Rolle beigemessen, nämlich schon deshalb, weil die Bodenausstattung regional sehr unterschiedlich ist. Ist das Land in der Schwarzerdezone, insbesondere in den südlichen Gouvernements Krasnodar und Stawropol, fruchtbar, knapp und folglich recht teuer, so ist es dagegen in der Nichtschwarzerdezone, vor allem in nördlichen Regionen, reichlich vorhanden, jedoch bestenfalls mäßig fruchtbar und infolgedessen viel billiger, was aus der nachfolgenden Tabelle 5 deutlich hervorgeht.

Gemäß GULN werden zuständige regionale Behörden und repräsentative Organe, die regionale Rechtsnormen verabschieden, mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet. So legen sie laut Art. 4 GULN die regionalen Mindest- und Höchstgrößen der Grundstücke fest, um einer schädlichen Zersplitterung der Ländereien landwirtschaftlicher Zweckbestimmung bzw. deren Monopolisierung durch eine Person oder eine Gruppe von Personen vorzubeugen.

4. Fazit und Ausblick

Erst 140 Jahre nach der Abschaffung der Leibeigenschaft scheint sich in Russland eine marktwirtschaftliche Umwälzung der Grund- und Bodenverhältnisse anzubahnen. Durch die Verabschiedung des Rahmengesetzes der Russischen Föderation über Grund und Boden vom 25. Oktober 2001 und des Föderalen Gesetzes über den Erwerb von Grund und Boden landwirtschaftlicher Zweckbestimmung vom 24. Juli 2002 wurden die wirt-

Tabelle 5: Der Schätzwert (in Rubel/ha)* von Grund und Boden in einigen Regionen der RF

Regionen	Schätzwert
Gebiet Nowgorod	7.620
Gebiet Kaliningrad	17.720
Gebiet Leningrad	23.000
Gebiet Moskau	33.030
Teilrepublik Tschuwaschien	14.950
Gebiet Woronesh	21.650
Gebiet Astrachan	2.440
Region Krasnodar	43.650
Autonomer Kreis der Komi und Permjak	400
Teilrepublik Baschkirien	10.100
Region Altaj	10.990
Autonomer Kreis der Hanty und Mansy	400
Region Krasnojarsk	7.190
Gebiet Magadan	400
Region Primorje (Ferner Osten)	10.000

* Der Marktkurs des Rubels schwankte im Spätherbst 2002 um 31,6 Rubel für 1 USD.

Quelle: Argumenty i fakty 25 (Juni 2002) 9 (nach Angaben des Bodenkatasterdienstes der RF).

schaftsrechtlichen Mindestkonditionen für ein effiziente Bodennutzung zustande gebracht. Um eine derartige Bodennutzung tatsächlich zu bewerkstelligen, bedarf es noch großer Anstrengungen der legislativen und exekutiven Macht auf föderaler und regionaler Ebene zur Ausarbeitung der dafür notwendigen Rechtsnormen niedrigeren Niveaus (Ausführungsgesetze, Präsidialerlässe, Regierungsverordnungen usw.). Noch wichtiger ist es jedoch, die alte russische Tradition zu brechen, wonach selbst passable Rechtsnormen (und als solche sind die vorhergehend erwähnten Gesetze über die Bodenreform wohl einzustufen) bestenfalls teilweise erfüllt werden.

Die Zukunft Russlands ist in vielerlei Hinsicht von den Ergebnissen der Reform der Bodenverhältnisse abhängig. In diesem Zusammenhang sei an eine treffende Aussage des großen russischen Agrarreformers Pjotr Stolypin erinnert: „... alle Kräfte sowohl des Gesetzgebers als auch der Regierung müssen darauf gerichtet sein, die Produktivkräfte des Erdbodens, der einzigen Quelle unseres Wohlstandes, zu heben.“²⁴ Stolypin ist weitgehend Recht zu geben. Zwar hat Russland auch viele andere, wahrscheinlich ergiebige Wohlstandsquellen, wie vor allem das intellektuelle

Potenzial des Landes, manifestiert in einem hohen Entwicklungsstand von Bildung, Wissenschaft und Kultur. Doch eine durch einschlägige Reformen viel effizientere Bodennutzung kann dem Lande wesentlich zugute kommen. Ein Misserfolg dieser Reformen hingegen könnte die positiven makroökonomischen Tendenzen der jüngsten Zeit gefährden.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Pankov, V., Die Russische Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2 (2001) 187ff.
- ² Vgl. Ökonomische Enzyklopädie. Politische Ökonomie (russ.), Bd. 2 (Moskau 1975) 297f.
- ³ So betrug der Anteil der Landwirtschaft am russischen Nettosozialprodukt Ende der 1880er Jahre, trotz einer raschen Industrialisierung nach der Reform von 1861, immer noch ca. 58%, der der Industrie 16%, des Verkehrswesens 3%, des Handels 10% usw. Vgl. Ionitschew, N., Geschichte der Wirtschaft. Die Außenwirtschaftsbeziehungen Russlands (9. – Anfang des 20. Jahrhunderts) (russ.) (Moskau 2001) 220.
- ⁴ Vgl. Nikonow, A., Die Spirale eines viele Jahrhunderte fortdauernden Dramas: Agrarwissenschaft und Politik in Russland (russ.) (Moskau 1995) 90; Drozdow, W., Die historischen Erfahrungen der Stolypin-Reform (russ.), in: Markt und Reformen in Russland: Historische und theoretische Voraussetzungen (Moskau 1995) 64.
- ⁵ Bruzkus, B., Die agrarische Frage und die Agrarpolitik (russ.) (Petrograd 1922) 84.
- ⁶ Stolypin wurde 1911 von einem Terroristen in Kiew ermordet, doch seine Reform wurde auch nach seinem Tode in ihren Grundzügen fortgeführt.
- ⁷ Vgl. Die Geschichte der sozialistischen Ökonomie der UdSSR in sieben Bänden, Bd. 1, Die sowjetische Ökonomie 1917 bis 1920 (russ.) (Moskau 1976) 64ff.
- ⁸ Siehe ausführlicher: Pankov, V., Ökonomie der Reformländer, Der gegenwärtige Wandel und Prognosen für die Transformation (Wien 1994) 19f.
- ⁹ Vgl. Rogalina, N., Agrarische Reformen der 1910er und 1920er Jahre in Russland (russ.), in: Woprossy ekonomiki 8 (2001) 131f.
- ¹⁰ Schmeljow, G., Die Kollektivierung: Am steilen Wendepunkt der Geschichte (russ.), in: Fragen der Geschichte der Volkswirtschaft und der ökonomischen Lehrmeinungen, 2. Auflage (Moskau 1990) 103.
- ¹¹ Vgl. Rossijskaja gazeta (russ.) (25. Dezember 1993).
- ¹² Vgl. Rossijskaja gazeta (30. Oktober 2001).
- ¹³ Vgl. Expert (russ.) 5 (2001) 45.
- ¹⁴ Vgl. Rossijskaja gazeta (4. April 2001).
- ¹⁵ Vgl. Pankov, V., Ausländische Investitionen in Russland, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5 (1999) 504ff.
- ¹⁶ Soweit nicht eigens vermerkt, stammen alle Daten in diesem Artikel aus offiziellen Publikationen des Staatskomitees für Statistik oder anderen Regierungsbehörden der RF. Siehe ausführlicher auch: Pankov, V., Die Transformation der russischen Landwirtschaft. Neue Chancen für österreichische Exporteure und Landwirte? In: Wirtschaftspolitische Blätter 3-4 (1996) 421ff.
- ¹⁷ Jemeljanow, A., Die Frage nach Grund und Boden im System der russischen Reformen, in: Woprossy ekonomiki 9 (2001) 5.
- ¹⁸ Vgl. Argumenty i fakty (russ.) 10 (März 2002) 6.
- ¹⁹ Vgl. Iswestija (russ.) (22. Oktober 2001).
- ²⁰ Das Parlament der RF, die Föderale Versammlung, besteht aus zwei Kammern – dem Oberhaus (Rat der Föderation) und dem Unterhaus (Duma). Die führende Rolle in der gesetzgeberischen Tätigkeit spielt das Unterhaus. Die Dumas werden ab Ende 1993 nummeriert, d.h. seit den ersten Wahlen zum Unterhaus nach der neuen Verfassung. Die 1. Duma wirkte bis Ende 1995, die 2. Duma bis Ende 1999. Seitdem ist die 3. Duma im Amt, deren Legislaturperiode im Dezember 2003 endet, sodass zu diesem Zeitpunkt neue ordentliche Wahlen fällig werden.

²¹ Siehe Das Rahmengesetz der Russischen Föderation über Grund und Boden vom 25. Oktober 2001, Nr. 136-FS, in: Rossijskaja gazeta (30. Oktober 2001).

²² Siehe: Russische Föderation, Das Föderale Gesetz über den Umsatz von Grund und Boden landwirtschaftlicher Zweckbestimmung vom 24. Juli 2002, Nr. 101-FS, in: Rossijskaja gazeta (27. Juli 2002).

²³ Siehe Argumenty i fakty 28 (Juli 2002) 8.

²⁴ Vgl. „Nesawissimaja gazeta“ (russ.) (30. Oktober 2001).

Zusammenfassung

Der Artikel enthält eine Analyse der Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse in der Russischen Föderation unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Transformation seit dem Zerfall der Sowjetunion Ende 1991. Diese Analyse erfolgt vor dem historischen Hintergrund der Evolution dieser Verhältnisse seit der Abschaffung der Leibeigenschaft im Russischen Zarenreich 1861.

Die Keime privater Bauernwirtschaften, die in der Zeit des Zarismus und der von Lenin eingeleiteten (1921) Neuen Ökonomischen Politik entstanden waren, wurden in der „Epoche“ des Stalinismus und der späteren Sowjetzeit völlig ausgerottet. Kurz vor dem Ende der Gorbatschow'schen „Perestrojka“ (1989) und dem Zusammenbruch der UdSSR wurde halbherzig und ohne Erfolg ein Versuch unternommen, die Gründung und Entwicklung von Bauernwirtschaften als Familienbetriebe in die Wege zu leiten. All das hat eine effiziente Umgestaltung des agrarischen Sektors in Russland auf marktwirtschaftlicher Grundlage wesentlich erschwert.

Folglich ist die Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse in Russland seit 1992 hinter den Reformen in anderen Bereichen der Volkswirtschaft, vor allem in der Industrie, zurückgeblieben. Das ist auch die Folge eines besonders harten politisch-ideologischen Kampfes um die Bodenreform. Das seit Ende 1993 in der neuen Verfassung der Russischen Föderation verankerte Recht natürlicher und juristischer Personen auf Privateigentum von Grund und Boden wurde mehrere Jahre lang gesetzlich nicht abgesichert. Dies wurde zu einem wichtigen, wenn auch nicht zum entscheidenden, Faktor für die tiefe Agrarkrise und die makroökonomische Transformationskrise.

Erst 2001/2002 wurden durch die Verabschiedung zweier Rahmengesetze auf föderaler Ebene, die die Grund- und Bodenverhältnisse regulieren, wirtschaftsrechtliche Mindestkonditionen für die effiziente Umgestaltung der Grund- und Bodenverhältnisse nach dem Modell einer entwickelten Marktwirtschaft westlichen Zuschnitts errichtet. Es wird nun darauf ankommen, einschlägige Ausführungsgesetze und andere Rechtsnormen niedrigeren Niveaus (Presidialerlässe, Regierungsverordnungen, regionale Rechtsvorschriften etc.) zügig auszuarbeiten und das ganze Reformwerk konsequent umzusetzen. Der Artikel gibt auch einen Ausblick über die Entwicklungen auf diesem Gebiet.