



Forschungsstelle Osteuropa Bremen
Arbeitspapiere und Materialien

Nr. 79 – Dezember 2006

Der politische Einfluss der Agrarlobbies in Polen, Russland und der Ukraine

Eine vergleichende Politikfeldanalyse

Von Heiko Pleines

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
Klagenfurter Straße 3, D-28359 Bremen
Tel. +49 421 218-3687, Fax +49 421 218-3269
<http://www.forschungsstelle-osteuropa.de>

Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Nr. 79: Heiko Pleines:

Der politische Einfluss der Agrarlobbies in Polen, Russland und der Ukraine.
Eine vergleichende Politikfeldanalyse

Dezember 2006

ISSN: 1616-7384

Über den Autor:

Dr. Heiko Pleines ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle Osteuropa. Das vorliegende Arbeitspapier basiert auf seiner Habilitationsschrift.

Technische Redaktion: Matthias Neumann

Umschlag nach einem Kunstwerk von Nicholas Bodde

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der Forschungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2006 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

<p>Forschungsstelle Osteuropa Publikationsreferat Klagenfurter Str. 3 D-28359 Bremen Tel.: +49 421 218-3687 Fax: +49 421 218-3269 e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de internet: http://www.forschungsstelle-osteuropa.de</p>

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	5
2 Die postsozialistische Krise der Landwirtschaft	7
3 Der analytische Rahmen im Überblick	12
4 Der politische Einfluss der polnischen Agrarlobby	14
4.1 Die landwirtschaftlichen Betriebe	14
4.2 Die Agrarlobby: Bauernparteien und Protestbewegungen.....	15
4.3 Die Bauernparteien im Parlament	19
4.4 Die Bauernparteien in der Regierung.....	20
4.5 Interaktion der Akteure	22
5 Der politische Einfluss der russischen Agrarlobby	27
5.1 Die landwirtschaftlichen Betriebe	27
5.2 Die Agrarlobby: Agrarpartei und Agrarverband	28
5.3 Die Agrarpartei im Parlament	30
5.4 Die Agrarlobby in der Regierung	31
5.5 Agrarlobby und Regionalverwaltungen	33
5.6 Interaktion der Akteure	34
6 Der politische Einfluss der ukrainischen Agrarlobby	38
6.1 Die landwirtschaftlichen Betriebe.....	38
6.2 Die konservative Agrarlobby.....	40
6.3 Die Agrarparteien im Parlament	41
6.4 Die Agrarlobby in der Regierung.....	43
6.5 Interaktion der Akteure.....	45
7 Zusammenfassung	50
Aktuelle Publikationen der Forschungsstelle Osteuropa	55
Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen	57

Liste der Tabellen

Tabelle 1: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft 1990–2003 im Vergleich	10
Tabelle 2: Agrarsubventionen 1986–2003 im Vergleich (PSE in %).....	11
Tabelle 3: Die Bauernparteien im polnischen Parlament 1991–2005 (Stimmenanteil)	20
Tabelle 4: Die polnischen Landwirtschaftsminister 1992–2001	21
Tabelle 5: Die Agrarpartei und ihr Partner im russischen Parlament 1994–2007 (Stimmenanteil)	30
Tabelle 7: Die Agrarparteien im ukrainischen Parlament 1993–2004 (Stimmenanteil)	42
Tabelle 8: Die ukrainischen Landwirtschaftsminister 1992–2004.....	44
Tabelle 9: Die Politikfeldkonstellationen im Überblick	53

Liste der Abbildungen

Grafik 1: Politikfeldnetzwerk Agrarpolitik in Polen 1992–93 und 1997–2001	25
Grafik 2: Politikfeldnetzwerk Agrarpolitik in Polen 1993–97	26
Grafik 3.: Politikfeldnetzwerk Agrarpolitik in Russland 1994–1999.....	36
Grafik 4: Politikfeldnetzwerk Agrarpolitik in Russland 2000–2004	37
Grafik 5: Politikfeldnetzwerk Agrarpolitik in der Ukraine 1992–1995	47
Grafik 6: Politikfeldnetzwerk Agrarpolitik in der Ukraine 1996–99.....	48
Grafik 7: Politikfeldnetzwerk Agrarpolitik in der Ukraine 2000–2004	49

1 Einleitung

Verschiedene gesellschaftliche Interessengruppen wirken bei der Politikformulierung mit und haben Einfluss auf die Implementierung dieser Politik. Ihre Interessen und ihre Strategien der politischen Einflussnahme bestimmen deshalb die Ergebnisse von Politik mit. Dieses Verständnis von Politik als geregelter Interessenkonflikt verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, also als Entscheidungsfindungsprozess, liegt der folgenden Analyse zugrunde.¹

Die traditionelle politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Fragestellung konzentriert sich auf Interessenverbände.² Im Rahmen der Pluralismusforschung wurden diese Verbände als Selbstorganisation der Gesellschaft zur Mitwirkung an politischer Willensbildung in Massendemokratien normativ gerechtfertigt. In den 1970er Jahren entwickelte sich in Opposition hierzu der Korporatismusansatz, der eine enge Kooperation zwischen Staat und einigen wenigen starken Verbänden konstatierte und deshalb das Paradigma der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen durch die Vorstellung eines Interessenkartells ersetzte. Der Gegensatz zwischen Pluralismus und Korporatismus wurde im Folgenden zunehmend aufgelöst durch die Verortung konkreter Verbändesysteme auf einer von Pluralismus bis Korporatismus reichenden Achse.

Dieser pragmatische, auf empirischer Forschung basierende Zugang führte zu einer Reihe von Innovationen im Bereich der Verbändeforschung. Einerseits wurden in Reaktion auf gesellschaftliche Entwicklungen die analytischen Konzepte erweitert. Die zunehmende Ausdifferenzierung der Verbändelandschaft und Individualisierung der Interessenvertretung führte zur Übernahme des Netzwerkansatzes. Anstelle einiger weniger Verbände wurden nun Politikfeldnetzwerke analysiert, die eine Vielzahl von Akteuren umfassen können. Die Globalisierung führte gleichzeitig zu einer Relativierung der nationalen Perspektive. Multinationale Akteure rückten in das Blickfeld nationaler Analysen und schwindende Kompetenzen nationaler Politik wurden als Ursache für Globalisierung bzw. Regionalisierung nationaler Verbände begriffen.

Andererseits wurde mit den Konzepten von „assoziativer Demokratie“ und „Sozialkapital“ erneut versucht eine normative Rechtfertigung für Interessenorganisationen zu finden. Die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure an politischen Entscheidungsprozessen dient in dieser Sicht dem basisdemokratischen Ideal einer Politikgestaltung von unten, ohne unüberwindbare Koordinations- und Abstimmungsprobleme aufzuwerfen. Stark/Bruszt zum Beispiel betonen in ihrer Analyse von postsozialistischen Transformationsprozessen in Ostmitteleuropa derartige positive Effekte, wobei sie insbesondere die Integration zusätzlicher Interessengruppen in Entscheidungsprozesse, Reduzierung von Koordinationsproblemen und Entlastung des Staates von Regulierungsfunktionen aufführen.³

Parallel dazu erhielt sowohl in der Politik- als auch der Wirtschaftswissenschaft der Aspekt der Korruption verstärkt Aufmerksamkeit.⁴ Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen wird dabei – mit einem ähnlichen Argumentationsgang wie beim Korporatismusansatz – negativ gesehen. Es wird unterstellt, dass Akteure ohne direkte demokratische Legitimation ein Interessenkartell bilden und demokratisch regulierte und kontrollierte Entscheidungsfindungsprozesse durch interne Absprachen ersetzen. Hellman u. a. sprechen in diesem Zusammenhang von „state capture“. Unternehmer übernehmen in diesem Konzept durch Korruption, d.h. durch den Kauf staatlicher

1 Es handelt sich also um interaction-oriented im Gegensatz zu problem-oriented policy research. (Scharpf, Fritz W.: *Games real actors play. Actors-centered institutionalism in policy research*, Boulder 1997, S.10–12).

2 Einen prägnanten Überblick über die Entwicklung der Verbändeforschung gibt: Reutter, Werner: Einleitung, in: Reutter, Werner / Rütters, Peter (Hg.): *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen 2001, S.9–30.

3 Stark, David / Bruszt, László: *Postsocialist pathways*, Cambridge 1998, S.109–136.

4 Einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand und die umfangreiche neuere Literatur zum Thema geben die Jahrbücher von Transparency International: *Global Corruption Report*, Berlin 2001, 2003 ff. sowie Rose-Ackerman, Susan: *Corruption and government. Causes, consequences and reform*, Cambridge 1999.

Entscheidungen, die politische Entscheidungsfindung – zumindest im Bereich der Wirtschaftspolitik.⁵

Hier soll nun der Einfluss von Interessengruppen im Politikfeld „Agrarpolitik“ für drei post-sozialistische Länder, Polen, Russland und die Ukraine, untersucht werden.⁶ Angewandt wird dabei ein „fokussierter Vergleich“, der häufig als sinnvoller Kompromiss zwischen historisch-singulären Einzelfallstudien und stark generalisierenden makrostatistischen Untersuchungen gesehen wird. Nach Berg-Schlosser etwa „stellen auf eine überschaubare Zahl vergleichbarer Fälle bezogene Studien noch am ehesten den [...] Königsweg zu einer empirisch gehaltvollen und systematisch auf eingrenzbare Tatbestände in Raum und Zeit ausgerichteten politikwissenschaftlichen Theoriebildung ‚mittlerer Reichweite‘ dar.“⁷ Und Hague/Harrop resümieren: Focused comparisons “have proved to be the success story of comparative politics in recent decades.”⁸

Einwände gegen die Anwendung fokussierter Vergleiche beziehen sich vor allem auf die fehlende Repräsentativität und Probleme bei der Feststellung von Kausalitäten, da ohne Quantifizierung eine Bestimmung von Korrelationen unmöglich ist. Dementsprechend kann ein fokussierter Vergleich nicht dazu dienen, exakte kausale Zusammenhänge zwischen zwei Variablen zu bestimmen.⁹ Aufgrund dieser Einschränkung sollten fokussierte Vergleiche dazu dienen, einerseits durch quantitative Methoden etablierte kausale Zusammenhänge exemplarisch zu erklären und andererseits existierende Theorien zu testen und durch ausführliche Studien weitere intervenierende Variablen und alternative Wirkungszusammenhänge zu identifizieren. In diesem Sinne ergänzen sich makrostatistische Untersuchungen und fokussierte Vergleiche gegenseitig.

Auch dieser Anspruch an fokussierte Vergleiche als Teil einer übergreifenden kollektiven Forschung lässt allerdings das Problem der Identifikation relevanter unabhängiger Variablen bestehen. Um trotz der geringen Zahl von Fallstudien, die Detailfülle und damit die Vielfalt der möglichen Wirkungsfaktoren kontrollieren zu können, sind deshalb für „fokussierte Vergleiche“ ein klar strukturiertes Forschungsdesign, präzise Fragestellungen und kurze Kausalketten von zentraler Bedeutung.¹⁰

In der Regel werden so für die Fallstudien „most similar cases“ ausgewählt, um durch möglichst gleiche Rahmenbedingungen eine Vielzahl von Erklärungsfaktoren für festgestellte Unterschiede von vorneherein ausschließen zu können. In der vorliegenden Untersuchung wurden, um jeweils die konkreten Fälle der Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure auf die Wirtschaftspolitik zwischen den drei Ländern sinnvoll vergleichen zu können, für alle Länder Untersuchungsfälle

5 Hellman, Joel S. / Schankerman, Mark: Intervention, corruption and state capture. The nexus between enterprises and the state, in: *Economics of Transition* 3/2000, S.545–567 sowie Hellman, Joel S. / Jones, Geraint / Kaufmann, Daniel: “Seize the state, seize the day”. State capture, corruption and influence in transition, World Bank Policy Research Working Paper 2444, Washington 2000 und Hellman, Joel S.: Winners take all. The politics of partial reform in postcommunist transition, in: *World Politics* 1/1998, S.203–234.

6 Diese Untersuchung entstand im Kontext des Forschungsprojektes „Wirtschaftseliten und Politik“, das seit 2002 an der Forschungsstelle Osteuropa durchgeführt wird. Eine Projektbeschreibung findet sich auf der Homepage der Forschungsstelle Osteuropa, www.forschungsstelle-osteuropa.de

7 Berg-Schlosser, Dirk: Makro-qualitative vergleichende Methoden, in: Berg-Schlosser, Dirk / Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen 1997, S.67–87, hier: S.68.

8 Hague, Rod / Harrop, Martin: *Comparative government and politics*, New York 2001, S.73.

9 Eine gute Zusammenfassung dieser Einwände gibt unter Bezug auf den Forschungsstand: Sekhon, Jasjeet S.: Quality meets quantity. Case studies, conditional probability and counterfactuals, in: *Perspectives on Politics* 2/2004, S.281–293.

10 Siehe dazu zusammenfassend Berg-Schlosser, Dirk: Makro-qualitative vergleichende Methoden, in: Berg-Schlosser, Dirk / Müller-Rommel, Ferdinand (Hg.): *Vergleichende Politikwissenschaft*, Opladen 1997, S.67–87 und Alemann, Ulrich von / Weßels, Bernhard: *Verbände in vergleichender Perspektive. Königs- oder Dornenweg?*, in: dies. (Hg.): *Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld*, Berlin 1997, S.7–28.

gewählt, bei denen die nichtstaatlichen Akteure in ihrer Interessenlage möglichst ähnlich waren. Dies ist bei den Agrarlobbies der Fall.

Als Beginn des Untersuchungszeitraums wurde jeweils das Ende des sozialistischen politischen und wirtschaftlichen Systems gewählt. Für das Ende des Untersuchungszeitraums wurde ein möglichst gegenwartsnaher, für das Politikfeld relevanter, durchgreifender Wandel der politischen Machtkonstellation gewählt. Für Polen ist dies das Ende der linken Regierung mit der Parlamentswahl 2005, für Russland das Ende der ersten Amtszeit von Präsident Wladimir Putin und für die Ukraine das Ende der Präsidentschaft Leonid Kutschmas mit der „Orangen Revolution“.

Einleitend wird im folgenden Kapitel die Problemlage im Politikfeld „Agrarpolitik“ dargestellt. Danach folgt eine Zusammenfassung des analytischen Rahmens. Darauf aufbauend werden dann die Fallstudien für die drei Länder präsentiert. Am Ende des Arbeitspapiers werden die Ergebnisse in vergleichender Perspektive kurz zusammengefasst.

2 Die postsozialistische Krise der Landwirtschaft

Seit der Kollektivierung in den 1930er Jahren war die sowjetische Landwirtschaft in agroindustriellen Großbetrieben, Kolchosen bzw. Sowchosen organisiert. Ihre Zahl belief sich Ende der 1980er Jahre in Russland auf rund 25.000 und in der Ukraine auf knapp 10.000, wobei jeder Betrieb im Durchschnitt etwa 400 Angestellte besaß. Die Mitarbeiter dieser Großbetriebe erhielten kleine Landparzellen zur individuellen Bewirtschaftung. Obwohl eigentlich nur für den privaten Verbrauch gedacht, wurden diese Parzellen für eine Reihe von landwirtschaftlichen Produkten zur zentralen Produktionsquelle und hatten einen Anteil von bis zu 25% an der Gesamtproduktion der sowjetischen Landwirtschaft.

Gesamtwirtschaftlich verlor die Landwirtschaft mit der forcierten Industrialisierung in der Sowjetunion an Bedeutung. Trotzdem galt der Agroindustrielle Komplex nach dem Militärisch-Industriellen Komplex als einflussreichste Lobby in der Sowjetunion. Im Rahmen der sowjetischen Planwirtschaft wurden die Preise für landwirtschaftliche Produkte so festgesetzt, dass die landwirtschaftlichen Betriebe genug finanzielle Mittel für einen geregelten Produktionsbetrieb erhielten. Neben der ineffizienten planwirtschaftlichen Produktionsstruktur war es vor allem die vergleichsweise geringe Technisierung, die die Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion in Russland einschränkte. Ende der 1980er Jahre lag etwa der Getreideertrag pro Hektar in Westeuropa und den USA fast dreimal so hoch wie in Russland. Der landwirtschaftliche Ertrag pro Arbeitskraft war in den USA zehnmal so hoch wie in Russland. Folge der geringen Effizienz der sowjetischen Landwirtschaft waren regelmäßige Versorgungsengpässe.¹¹

Im Gegensatz zu allen anderen sozialistischen Planwirtschaften im von der Sowjetunion dominierten Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) wurde in Polen keine umfassende Kollektivierung der Landwirtschaft durchgesetzt. Die staatlich organisierten agroindustriellen Großbetriebe wurden zwar gegenüber den privatbäuerlichen Betrieben bis zum Beginn der 1980er Jahre bevorzugt, hatten aber nur einen Anteil von weniger als einem Viertel am bewirtschafteten Boden.¹² Im Ergebnis blieb die polnische Landwirtschaft von kleinen Familienbetrieben geprägt,

11 Zur sowjetischen Landwirtschaft: Lerman, Zvi / Csaki, Csaba / Feder, Gershon: Land policies and evolving farm structures in transition economies, World Bank Working Paper Nr. 2794, Washington 2002, S.23–54; Wegren, Stephen K.: Agriculture and the state in Soviet and post-Soviet Russia, Ithaca 1998, S.18–58; Miller, Robert F.: Agrarpolitik von Breshnew bis Tschernenko, in: Osteuropa 6/1985, S.405–424; Wädekin, Karl-Eugen u.a.: Die Stagnation der sowjetischen Agrarproduktion seit 1978, in: Osteuropa 6/1985, S.425–442; OECD: Agrarproduktion und Agraraußenhandel der UdSSR, Münster 1983; Jaehne, Günter (Hg.): Sowjet-Landwirtschaft und Embargo, Berlin 1980. Produktivitätszahlen nach: Serova, E.V.: Agrarnaja ekonomika, Moskau 1999, S.391 und Spravočnik social'no-ekonomičeskie problemy Rossii, St. Petersburg 1999, S.180.

12 Für alle anderen RGW-Staaten lag der Anteil staatlicher Betriebe am landwirtschaftlich genutzten Boden bei über 85%.

die allerdings über die Verpflichtung zum Verkauf der gesamten Produktion an staatliche Handelsbetriebe und über die Regulierung des gesamten wirtschaftlichen Umfeldes eng in die Planwirtschaft eingebunden waren.¹³

Neben der staatlichen Diskriminierung, die sich vor allem in fehlenden Investitionen zeigte, führten auch vergleichsweise geringe Betriebsgrößen bei nur niedrigem Spezialisierungsgrad dazu, dass die polnischen Privatbauern eine geringe Produktivität aufwiesen. Die historisch unterschiedliche Entwicklung einzelner polnischer Regionen aufgrund der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Staaten hatte allerdings erhebliche regionale Differenzierungen zur Folge. Die Mehrheit der privatbäuerlichen Betriebe befand sich in Mittel- und Ostpolen. Die meisten agroindustriellen Großbetriebe entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg in Westpolen durch die Umwandlung vormals deutscher Höfe. In Südpolen hingegen dominierten aufgrund der in der Habsburger Monarchie üblichen Realerbteilung Kleinstbetriebe, die aufgrund der geringen Betriebsgröße häufig nur als Nebenerwerbswirtschaften geführt wurden.¹⁴

Trotz ihrer unterschiedlichen Organisationsformen sahen sich die landwirtschaftlichen Betriebe in Russland¹⁵, der Ukraine¹⁶ und Polen¹⁷ nach dem Ende der sozialistischen Planwirtschaft mit

- 13 Zur Landwirtschaft im sozialistischen Polen: Wilkin, Jerzy (Hg.): *Gospodarka chlopska w systemie gospodarki socjalistycznej*, Warschau 1988 (englisch als: *Peasant farming in the system of the socialist economy*, Warschau 1989); Szurek, Jean-Charles: *Family farms in Polish agricultural policy 1945–1985*, in: *Eastern European Politics and Societies* 2/1987, S.225–254; Philipp, Helene: *Landwirtschaft und Agrarproduktion in Polen: Ihre Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses der privatbäuerlichen Agrarverfassung*, Frankfurt/M. 1983; Barczyk, Georg: *Die Organisation der landwirtschaftlichen Betriebe in Polen und den deutschen Ostgebieten. Ihre Umgestaltung nach 1956 und die Auswirkung auf die Produktion*, Gießen 1962.
- 14 Buchhofer, Ekkehard: *Agrarsoziale Veränderungen in Polen seit 1988 in ihrer regionalen Differenzierung im Überblick*, in: Buchhofer, Ekkehard / Quaisser, Wolfgang (Hg.): *Agrarwirtschaft und ländlicher Raum Ostmitteleuropas in der Transformation*, Marburg 1998, S.35–58.
- 15 Zur wirtschaftlichen Lage der russischen Agrarbetriebe nach dem Ende der Planwirtschaft siehe: Lerman, Zvi: *Factor Market Constraints on Economic Growth in Russian Agriculture*, in: *Comparative Economic Studies* 1/2005, S.80–84; Bezlepkina, Irina u.a.: *Development and performance of Russian agricultural enterprises 1990–2001*, in: *Post-Communist Economies* 4/2004, S.439–457; *Spravočnik social'no-ekonomičeskie problemy Rossii*, St. Petersburg 1999, S.185–186, 190–191; sowie ausführlicher: Zel'dner, A.: *Faktory proizvoditel'nosti APK*, in: *Voprosy ekonomiki* 7/2000, S.94–101; Kozlov, M.: *Finansovyj krizis i položenie sel'skochozjajstvennyh tovaroproizvoditelej*, in: *Voprosy ekonomiki* 10/1999, S.105–112; Sedik, David / Trueblood, Michael / Arnade, Carlos: *Corporate farm performance in Russia, 1991–1995. An efficiency analysis*, in: *Journal of Comparative Economics* 3/1999, S.514–534; Götz, Roland: *Steht der GUS eine Getreidekrise bevor?*, *Aktuelle Analysen (BIOst)* 23/1999; Serova, E.V.: *Agrarnaja ekonomika*, Moskau 1999, S.410–447; Serova, E. / Janbuč, R.: *Kreditovanie sel'skogo chozjajstva v Rossii*, in: *Voprosy ekonomiki* 8/1996, S.4–85; Serova, E.V.: *Disparitet cen v agropromyšlennom komplekse v perechodnyh uslovijach*, in: *Agrarnyj institut (Hg.): Agrarnaja ekonomika i politika*, Moskau 1996, S.207–211; Wädekin, Karl-Eugen: *Der Niedergang von Rußlands Agrarproduktion*, *Aktuelle Analysen (BIOst)* 43/1995.
- 16 Zur wirtschaftlichen Lage der ukrainischen Agrarbetriebe nach dem Ende der Planwirtschaft siehe: Lissitsa, Aleksej / Odening, Martin / Babičeva, Tamara: *10 let ekonomičeskich preobrazovanij v sel'skom chozjajstve Ukrainy – Analiz effektivnosti i produktivnosti predpriajtij*, IAMO Discussion Paper Nr.51 (2003), im Internet veröffentlicht unter www.iamo.de und Galushko, Victoria / Demyanenko, Serhiy / Brümmer, Bernhard: *Farm efficiency and productivity growth in Ukrainian agriculture*, IER Working Paper Nr.20 (2003), im Internet veröffentlicht unter <http://www.ier.kiev.ua>. Einen systematischen Überblick über Ursachen der Krise gibt: Kirsch, Ottfried C.: *Ukraine. Landwirtschaftliche Genossenschaften im Transformationsprozess*, FIA Diskussionschriften Nr. 62 (1997), im Internet veröffentlicht unter www.sai.uni-heidelberg.de/abt/intwep/fia.
- 17 Zur wirtschaftlichen Lage der polnischen Agrarbetriebe nach dem Ende der Planwirtschaft siehe: Ingham, Hilary / Ingham, Mike: *How big is the problem of Polish agriculture?*, in: *Europe-Asia Studies* 2/2004, S.213–234; Borsig, Agnes / Kriszan, Michael: *Die Landwirtschaft Polens zwischen Transformation und Strukturwandel*, in: *Europa Regional* 2/2003, S.46–56; Ziętara, Wojciech: *10 Jahre Transformation in der polnischen Landwirtschaft*, in: *Hinners-Tobrägel, Ludger / Heinrich, Jürgen (Hg.): Agricultural enterprises in transition*, Kiel 2002, S.361–377; Petrick, Martin u.a.: *Poland's agriculture. Serious competitor or Europe's poorhouse? Survey results on farm performance in selected Polish voivodships and a comparison with German farms*, IAMO Discussion Paper Nr. 37 (2001); Czyzewski, Adam u.a.: *Polish agriculture. Economic transition and*

denselben Problemen konfrontiert. Durch die Auflösung des RGW und den Zerfall der Sowjetunion brachen wichtige Absatzmärkte weg. Das staatliche Ankaufs- und Distributionssystem für die Landwirtschaft verlor stark an Bedeutung und die Kreditierung landwirtschaftlicher Betriebe wurde – wenn auch mit staatlichen Vergünstigungen – an private Banken delegiert. Die Preisliberalisierung verschlechterte die terms of trade der Landwirtschaft auf dem Binnenmarkt dramatisch. Die Preise für wesentliche Produktionsmittel (Landmaschinen, Düngemittel, Treibstoff) stiegen deutlich stärker als die zum größten Teil weiterhin staatlich regulierten Preise für landwirtschaftliche Produkte. Die finanzielle Krise führte zu einem deutlichen Rückgang der Produktivität vor allem aufgrund fehlender Investitionen in die technische Ausstattung der Betriebe und einem deutlichen Rückgang des Einsatzes von Düngemitteln.

Ergebnis dieser Entwicklung war in allen drei Ländern ein drastischer Bedeutungsverlust der Landwirtschaft. Der Anteil der Landwirtschaft am BIP sank im Verlauf der 1990er Jahre in Russland von 15% auf 6%, in der Ukraine von 25% auf 11% und in Polen von 7% auf 3%. (siehe Tabelle 1) Da auf dem Lande keine alternativen Arbeitsplätze geschaffen wurden, steigerte die Agrarkrise die Überbeschäftigung in der Landwirtschaft und führte gleichzeitig zu hoher (oft verdeckter) Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum und entsprechenden sozialen Problemen. Die bäuerlichen Nebenerwerbswirtschaften bereiteten über Subsistenzwirtschaft ein soziales Netz für wachsende Arbeitslosigkeit und Armut im ländlichen Raum.¹⁸

long run trends, in: Poganietz, Witold-Roger u.a. (Hg.): *Perspectives on agriculture in transition*, Kiel 2000, S.140–199; Jones, Owen u.a.: *Agricultural situation and prospects in the Central and Eastern European Countries*. Poland, European Commission Directorate General for Agriculture Working Document, June 1998 sowie Gorton, Matthew / Davidova, Sophia: *Farm productivity and efficiency in the CEE applicant countries. A synthesis of results*, in: *Agricultural Economics* 1/2004, S.1–16 und Gorton, Matthew u.a.: *The international competitiveness of Polish agriculture*, in: *Post-Communist Economies* 4/2001, S.445–457.

- 18 Zu den sozialen Folgen der Agrarkrise siehe für Russland: O'Brien, David: *Measuring social and economic change in rural Russia. Surveys 1991–2003*, Lexington/MA 2006; Serova, E.V.: *Vlijanie politiki sel'skogo razvitiya na urovne žizni naselenija*, in: *SPERO* 4 (2006), S.119–136; Bogdanovskii, Vladimir: *Agricultural Employment in Russia 1990–2003*, in: *Comparative Economic Studies* 1/2005, S.141–153 (auf Russisch: Bogdanovskij, Vladimir: *Trud i zanjatost' v sel'skom chosjajstve*, in: *Voprosy ekonomiki* 6/2005, S.72–83); O'Brien, David / Patsiorkovski, Valeri / Wegren, Stephen: *Poverty and adaptation in rural Russia*, in: *Journal of Peasant Studies* 3–4/2004, S.457–488; Wegren, Stephen K.: *The rise, fall and transformation of the rural social contract in Russia*, in: *Communist and Post-Communist Studies* 1/2003, pp.1–27; Ovčinceva, Ljubov': *Soziale Infrastruktur ländlicher Ortschaften in Rußland*, in: *Osteuropa* 11–12/2001, S.1305–1320; Bondarenko, L.: *Sostojanie social'no-trudovoj sfery sela*, in: *Voprosy ekonomiki* 7/2000, S.67–75; Wegren, Stephen K. / Ioffe, Gregory / Nefedova, Tatyana: *Demographic and migratory responses to agrarian reform in Russia*, in: *Journal of Communist Studies and Transitions Politics* 4/1997, S.54–78; Evans, Alfred B.: *The decline of rural living standards in Russia in the 1990s*, in: *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 3/1996, S.293–314.

Für die Ukraine: Puškarenko, P.: *Problemy social'nogo vrozozhdenija sela*, in: *Ekonomika Ukrainy* 2/1993, S.58–63; Lerman, Zvi: *Land reform and farm restructuring in Ukraine*, in: *Problems of Post-Communism* 3/1999, S.42–55, hier: S.53–54. Eine ausführliche Fallstudie bietet: Klüsener, Sebastian: *Entwicklung und Transformation im ländlichen Raum der Zentralukraine. Nachhaltige Lebenssicherungsanalyse in einer ehemals zuckerwirtschaftlichen Sowchase in der Oblast Poltava*, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München Nr. 248, München 2003 (im Internet veröffentlicht unter www.lrz-muenchen.de/~oeim/).

Für Polen: Karvackij, Arkadiuš [Karwacki, Arkadiusz] / Antonovič, Dominik [Antonowicz, Dominik]: *Anderklass i kultura bednosti v srede byvsich gosudarstvennyh selskich chosjajstv v kontekste teoretičeskich i interpretacionnyh diskussij*, in: *Sociologija. Teorija, Metody, Marketing* 1/2005, S.36–70; Gorlach, Krzysztof / Drag, Zbigniew / Nowak, Piotr: *Ku wsi zdezagrarnowanej? Ludność wiejska i rolnicza w świetle wybranych danych spisu powszechnego*, in: *Studia Socjologiczne* 1/2004, S.31–45; Kühne, Olaf: *Landwirtschaft und Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum Polens*, in: *Osteuropa Wirtschaft* 2/2002, S.149–172; Chaplin, Hannah / Davidova, Sophia / Gorton, Matthew: *Agricultural adjustment and the diversification of farm households and corporate farms in Central Europe*, in: *Journal of Rural Studies* 1/2004, S.61–77; Borsig, Agnes / Kriszan, Michael: *Die sozio-ökonomischen Auswirkungen des Strukturwandels der polnischen Landwirtschaft. Dargestellt am Beispiel des Landkreises Złotów in der Wojwodschaft Wielkopolska*, Hannover 2002.

Tabelle 1: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft 1990–2003 im Vergleich

	1990	1995	2000	2003
Polen				
Anteil der Landwirtschaft am BIP	7%	6%	3%	3%
Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung	25%	27%	28%	28%
Russland				
Anteil der Landwirtschaft am BIP	15%	7%	6%	5%
Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung	13%	15%	13%	11%
Ukraine				
Anteil der Landwirtschaft am BIP	25%	15%	11%	13%
Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung	20%	22%	24%	23%

Quellen: Główny Urząd Statystyczny (Polnisches Statistikamt): Rocznik statystyczny, Warschau, laufende Jahrgänge; Goskomstat / Rosstat (Russisches Staatliches Komitee für Statistik): Statističeskij ežegodnik, Moskau, laufende Jahrgänge; Deržavnyj Komitet Statistiki Ukrajiny (Ukrainisches Staatliches Komitee für Statistik): Statističnyj Ščoričnik Ukrajiny, Kiew, laufende Jahrgänge.

In allen drei Ländern reagierte der Staat mit einer Reihe von Unterstützungsmaßnahmen auf die postsozialistische Krise der Landwirtschaft. Für viele landwirtschaftliche Produkte wurden direkte Subventionen in Abhängigkeit von der Produktionsmenge gezahlt. Gleichzeitig wurden in allen Ländern für bestimmte Agrarprodukte staatlich garantierte Mindestpreise festgesetzt. Die Preise für zentrale Produktionsfaktoren (insbesondere Energieträger) wurden für landwirtschaftliche Produzenten reduziert. Landwirtschaftliche Betriebe erhielten Steuererleichterungen. Staatliche Zuschüsse finanzierten Programme zur Vorzugskreditierung der Landwirtschaft. Durch Schutzzölle wurde der ausländischen Konkurrenz der Zugang zum Binnenmarkt für landwirtschaftliche Produkte erschwert.¹⁹

19 Einen Überblick über staatliche Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft geben für Russland: Yastrebova, Olga: Nonpayments, Bankruptcy and Government Support in Russian Agriculture, in: Comparative Economic Studies 1/2005, S.167–180; Bezelepkina, Irina u.a.: Development and performance of Russian agricultural enterprises 1990–2001, in: Post-Communist Economies 4/2004, S. 439–457, hier: S.447–450; Serova, E.V. u.a.: Perspektivy reformirovanija agrarnoj politiki Rossii, Naučnye trudy Instituta ekonomiki perechodnogo perioda 74P, Moskau 2004 (Nachdruck in: Obščestvo i ekonomika 7–9/2004); Ickovič, A.: Gosudarstvennyj sektor v APK, in: Ekonomist 9/2004, S.86–93; Popov, N.A.: Ekonomika sel'skochozjajstvennogo proizvodstva, Moskau 1999, S.215–240; Serova, E.V.: Agrarnaja ekonomika, Moskau 1999, S.448–466; OECD: Agricultural policies in transition economies, Paris 2002, S.43–46; Gerasin, Sergej / Nikitin, Aleksandr: Besteuerung und Subventionierung der russischen Landwirtschaft, in: Steuerlast und Steuerverhalten russischer Wirtschaftsbranchen, Teil III, Besteuerung von Landwirtschaft und Kleinunternehmen, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr.29, Bremen 2001, S.4–16, hier: S.8–11.

Für die Ukraine: Institute for Economic Research and Policy Consulting: Fiscal support to agriculture in Ukraine, Policy Paper AgPP2, Kiew 2006 (im Internet veröffentlicht unter www.ier.kiev.ua); Institute for Economic Research and Policy Consulting: The implications of WTO-accession for Ukrainian agricultural policy, Advisory Paper S25, Kiew 2003, hier: S.10–11 (im Internet veröffentlicht unter www.ier.kiev.ua). Ausführlicher: Striwe, Ludwig: Protektion der ukrainischen Agrarwirtschaft. Ein Rezept zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit?, in: Cramon-Taubadel, Stephan von / Striwe, Ludwig: Die Transformation der Landwirtschaft in der Ukraine, Kiel 1999, S.28–48; OECD: Agricultural policies in emerging and transition economies, Paris 1998, S.143–145. Zur Frage der Steuerprivilegien: Demyanenko, Serhiy / Zorya, Serhiy: Taxation and Ukrainian agriculture after 2004, IER Working Paper Nr. 18 (2002), im Internet veröffentlicht unter www.ier.kiev.ua.

Für Polen: Czyzewski, Adam u.a.: Polish agriculture. Economic transition and long run trends, in: Pogonietz, Witold-Roger u.a. (Hg.): Perspectives on agriculture in transition, Kiel 2000, S.140–199, hier: S.151–159; Jones, Owen u.a.: Agricultural situation and prospects in the Central and Eastern European Countries. Poland, European Commission Directorate General for Agriculture Working Document, June 1998, S.75–96; OECD: Review of agricultural policies. Poland, Paris 1995, S.97–242 und Kaliszuk, Ewa: Changes in the protection of the Polish agricultural sector in 1985–1992, Foreign Trade Research Institute Discussion Papers Nr.43 (1993) sowie Petrick, Martin: Farm investment, credit rationing, and governmentally promoted credit access in Poland. A cross-sectional analysis, in: Food Policy 3/2004, S.275–294.

Um die Bedeutung der Gesamtheit staatlicher Unterstützung für die Landwirtschaft quantifizieren zu können, hat die OECD ein System entwickelt, das den monetären Effekt aller staatlichen Maßnahmen bestimmt und anschließend in Bezug zum Marktpreis der gesamten landwirtschaftlichen Produktion setzt. Dieses Producer Support Estimate (PSE)²⁰ gibt an, welcher Teil der Brutto-Einnahmen landwirtschaftlicher Betriebe durch staatliche Maßnahmen direkt (etwa über Subventionen) oder indirekt (etwa über Preisregulierung) finanziert wurde.

In allen drei Ländern führte die Preisliberalisierung zu einem deutlichen Einbruch des PSE. Da die Preise für Grundnahrungsmittel künstlich niedrig gehalten wurden, subventionierte die Landwirtschaft zeitweise andere Sektoren der Volkswirtschaft, insbesondere die privaten Haushalte. In Polen lag das PSE so 1990 bei -18%, in Russland und der Ukraine, wo die Preise erst Anfang 1992 liberalisiert wurden, sank es in diesem Jahr auf -125% bzw. -52%. Relativ schnell organisierten die postsozialistischen Staaten dann aber ein Subventionssystem für die Landwirtschaft, das zu einem positiven PSE führte. In Polen erreichte das PSE von 1993 bis 2002 so einen Durchschnittswert von 19%. In Russland lag der Durchschnittswert des PSE für den Zeitraum von 1995 bis 1998 bei 23%. In der Ukraine hingegen brach das PSE nach zwei Jahren mit positiven Werten bereits 1995 wieder ein. In allen drei Ländern erreichte das PSE 1997/98 seinen Höchstwert seit dem Ende der Planwirtschaft und ging in den folgenden Jahren deutlich zurück. Insgesamt lag das PSE in allen drei Untersuchungsländern jedoch deutlich unter dem Durchschnitt der westlichen Industrieländer (OECD), der von 1991 bis 2003 bei 33% lag (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Agrarsubventionen 1986–2003 im Vergleich (PSE in %)

	1986–88	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Polen	10	7	9	16	21	16	19	18	28	24	15	15	14	9
Russland	81	60	-125	-34	-23	17	26	30	19	4	8	9	9	1
Ukraine	78	61	-52	9	5	-40	-5	18	16	-2	0	4	-5	1
OECD	37	37	35	35	34	31	29	28	33	35	32	31	31	32

Quelle: OECD: Agricultural Policies in OECD countries, Paris 2004, S.64, 138, 142.

Die Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft wurden für alle drei Länder auch ein Verhandlungsgegenstand mit internationalen Organisationen. Für Russland und die Ukraine war dabei vor allem die Welthandelsorganisation WTO von Bedeutung. Dabei ging es zum einen um die Liberalisierung des Außenhandels mit landwirtschaftlichen Produkten sowohl auf russischer bzw. ukrainischer Seite als auch auf Seiten einiger Importeure wie den USA und der EU, die Importrestriktionen mit Dumpingvorwürfen begründet hatten. Zum anderen ging es um Auflagen für die staatliche Subventionierung der Landwirtschaft. Die WTO-Verhandlungen berührten damit zentrale Aspekte der staatlichen Unterstützung. Die WTO-Verhandlungen führten jedoch für beide Länder im Untersuchungszeitraum nicht zu wesentlichen Reformmaßnahmen.²¹

Für Polen waren vor allem die Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union (EU) von Bedeutung. Ab 2001 begann eine Anpassung der Unterstützungsmaßnahmen an die Gemeinsame Agrarpolitik der EU, wobei zum einen Handelsschranken abgebaut wurden und zum anderen

20 Früher von der OECD als Producer Subsidy Equivalent bezeichnet. Die Umbenennung nach 2002 ging mit einer Neuberechnung der Werte einher, die zu teilweise erheblichen Revisionen führte.

21 Cramon-Taubadel, Stephan von / Zorya, Sergiy: The implications of WTO-accession for Ukrainian agricultural policy, in: Burakovsky, Ihor / Handrich, Lars / Hoffmann, Lutz (Hg.): Ukraine's WTO accession, Heidelberg 2004, S.229–241; Hishow, Ognian: Russlands Beitritt zur WTO. Auswirkungen und Interessen, SWP-Studie 3/2003, S.18–21; Krylatych, E. / Strokova, O.: Agrarnyj sektor stran s perechodnoj ekonomikoj i VTO, in: Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnošenija 5/2002, S.59–65; Ušačev, I.G.: Agropromyšlennyj kompleks i problemy vstuplenija Rossii v VTO, in: Gosudarstvo i pravo 10/2000, S.73–78.

Marktpreisstützungen gegenüber Direktzahlungen an Bedeutung verloren. Seit dem Beitritt zur EU im Jahre 2004 wird der größte Teil der Subventionen von der EU geleistet.²²

3 Der analytische Rahmen im Überblick

Hier soll nun im Rahmen eines fokussierten Vergleichs der Einfluss von Wirtschaftsakteuren auf den politischen Entscheidungsprozess im Politikfeld „Agrarpolitik“ untersucht werden. Wirtschaftsakteure werden definiert als Vertreter wirtschaftlicher Interessen, die als eigenständige Akteure unabhängig von Weisungen staatlicher Akteure agieren, im vorliegenden Fall verstanden als „Agrarlobbies“. Staatliche Akteure sind Inhaber einer formalen staatlichen Funktion im Sinne der jeweiligen Verfassungsordnung.

Bei der Interpretation von Akteursverhalten wird der akteurszentrierte Institutionalismus verwendet, der von begrenzter Rationalität der Akteure ausgeht.²³ Für jedes Politikfeld werden die relevanten Akteure mit ihren Interessen und Ressourcen erfasst. Die Mittel der Einflussnahme der Wirtschaftsakteure werden zu vier Strategien zusammengefasst: „Kooperation“, „legale Vereinnahmung“, „illegale Vereinnahmung“, „Konfrontation“, wobei ein Akteur auch mehrere Strategien kombinieren kann.

Im Rahmen einer kooperativen Strategie werden vor allem Informationen und Meinungen ausgetauscht sowie Maßnahmen abgestimmt. Die kooperative Strategie entspricht damit der Teilnahme der Wirtschaftsakteure am Informationsaustausch.

Im Falle einer legalen Vereinnahmungsstrategie versuchen Lobbyisten vorrangig durch Spenden, aber auch durch die Positionierung von loyalen Verbündeten in relevanten staatlichen Organisationen und durch Beeinflussung der öffentlichen Meinung zugunsten staatlicher Akteure direkten Einfluss auf politische oder administrative Entscheidungsprozesse zu gewinnen. Die legale Vereinnahmungsstrategie basiert damit auf der direkten Beeinflussung staatlicher Akteure. Durch die Übernahme formaler Position im politischen Entscheidungsprozess, etwa über eine eigene Parlamentsfraktion oder über eine Regierungsbeteiligung, können Wirtschaftsakteure eine Vetoposition im politischen Entscheidungsprozess erreichen.

Im Falle einer illegalen Vereinnahmungsstrategie versuchen Wirtschaftsakteure mit Hilfe von Bestechung staatliche Akteure in ihrem Interesse zu beeinflussen. Dementsprechend dominiert politische Korruption die Austauschbeziehungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

Die konfrontative Strategie versucht, staatliche Akteure vor allem durch Protestaktionen und Mobilisierung der öffentlichen Meinung, aber unter Umständen auch durch rechtsstaatliche Mittel unter Druck zu setzen. Die konfrontative Strategie basiert damit auf der Mobilisierung der öffentlichen Meinung und dem Beschreiten des Rechtsweges.

Zu beachten ist, dass diese Strategien sich gegenseitig nicht ausschließen, sondern – mit Einschränkungen im Falle der Konfrontation – durchaus miteinander kombiniert werden können. In der empirischen Untersuchung können also nicht nur diese vier Strategien den jeweiligen Wirt-

22 Zur Bedeutung der EU-Beitrittsverhandlungen für die polnische Agrarpolitik siehe z.B.: Rieger, Elmar: Wohlfahrt für Bauern? Die Osterweiterung der Agrarpolitik, in: Osteuropa 5–6/2004, S.296–315; Wrobel, Ralph Michael: Gemeinsame Agrarpolitik und EU-Osterweiterung. Strukturpolitische Konsequenzen für die Landwirtschaft in Polen, in: Osteuropa-Wirtschaft 2/2004, S.140–161; Ingham, Hilary / Ingham, Mike: How big is the problem of Polish agriculture?, in: Europe-Asia Studies 2/2004, S.213–234, hier: S.224–230; Czernielewska, Malgorzata: Measuring the effects of integration of the Polish agriculture with the European Union, in: Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe 1–2/2000, S.195–213.

23 Siehe etwa: Scharpf, Fritz: Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research, Boulder/CO 1997.

schaftsakteuren zugeordnet werden, sondern es können auch spezifische Kombinationen dieser Strategien identifiziert werden.

Gleichzeitig können die staatlichen Akteure auf alle diese Strategien unterschiedlich reagieren. Die Haltung der relevanten staatlichen Akteure gegenüber den Wirtschaftsakteuren wird in vier Ausprägungen erfasst: „kooperativ“, „ablehnend“, „differenzierend“ und „unkoordiniert“. Dabei beschreibt „kooperativ“ die Bereitschaft zur Zusammenarbeit unabhängig von der Interaktionsform (also sowohl im Rahmen einer Kooperationsstrategie als auch im Kontext von politischer Korruption), „ablehnend“ steht für eine Verweigerungshaltung gegenüber Wirtschaftsakteuren, „differenzierend“ beschreibt den Versuch, eine „strukturelle Lücke“ zwischen Wirtschaftsakteuren zu schaffen, um mit einigen zu kooperieren und andere abzulehnen, „unkoordiniert“ steht für das Fehlen einer einheitlichen Haltung relevanter staatlicher Akteure.

Das Kräfteverhältnis zwischen Wirtschaftsakteuren und staatlichen Akteuren im Politikfeld wird mit den Kategorien „Kräftegleichgewicht“, „Staatsdominanz“, „Interessengruppendominanz“ („Dominanz der Wirtschaftsakteure“) und „Eigendynamik“ bezeichnet. Die Interaktionsformen zwischen Wirtschaftsakteuren und staatlichen Akteuren werden mit Liebert über Netzwerkformen erfasst als „lobbyist networks“, „party-parental networks“, „iron triangles“, „corruptive networks“ und „clientelist networks“.²⁴

Lobbyist networks erfassen dabei die vergleichsweise losen Kontakte zwischen professionellen Lobbyisten und in ihrer Entscheidung freien staatlichen Akteuren, d.h. auf der Seite der nichtstaatlichen Akteure dominiert nach der oben vorgenommenen Unterscheidung eine kooperative Strategie. Party-parental networks und iron triangles beschreiben eine enge Verflechtung zwischen ausgewählten Interessengruppen und zentralen staatlichen Entscheidungsträgern, was auf Seite der nichtstaatlichen Akteure einer legalen Vereinnahmungsstrategie entspricht. Im Falle eines party-parental networks müssen sich die nichtstaatlichen Akteure dabei gegen konkurrierende Interessengruppen durchsetzen, während im Falle der iron triangle staatliche Regulierungen konkurrierende Interessengruppen von der Teilnahme an Entscheidungsfindungsprozessen ausschließen. Corruptive und clientelist networks basieren auf intransparenten und häufig illegalen Verbindungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Die nichtstaatlichen Akteure verwenden dementsprechend eine illegale Vereinnahmungsstrategie. Korruptionsnetzwerke funktionieren dabei über Korruption, d.h. Bestechungszahlungen der nichtstaatlichen an die staatlichen Akteure, während die Austauschbeziehungen in klientelistischen Netzwerken komplexer sind, da sie neben direkter Korruption auch die Verteilung staatlicher Ämter involvieren und Leistung und Gegenleistung nicht zeitnah stattfinden müssen.

Zur Analyse der Entscheidungskonstellationen in den Politikfeldern wird ein Netzwerkansatz verwendet. Die Darstellung des Netzwerkes dient dabei analytischen Zwecken, d.h. das Netzwerk wird nicht automatisch als sozialer Zusammenhang verstanden, der Akteursverhalten formt, sondern dient erst einmal der Darstellung und Systematisierung der Akteurskonstellationen in den Politikfeldern. In diesem Sinne sind Politikfeldnetzwerke die Gesamtheit der Kontakte zwischen wirtschaftlichen und staatlichen Akteuren, die zur Beeinflussung bestimmter, inhaltlich über das Politikfeld konkret definierter wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse benutzt werden bzw. benutzt werden können.

Die in den Fallstudien erfassten Politikfeldnetzwerke werden jeweils grafisch dargestellt. Die Netzwerkposition eines Akteurs wird dabei bestimmt durch die Zahl der relevanten Akteure mit denen er (direkt oder indirekt) vernetzt ist und durch die strukturellen Lücken, die ihn von anderen relevanten Akteuren trennen sowie durch die strukturellen Lücken, die andere relevante

24 Liebert, Ulrike: Parliamentary lobby regimes, in: Döring, Herbert (Hg.): Parliaments and majority rule in Western Europe, New York 1995, S.407–447, hier: S.413.

Akteure voneinander so isolieren, dass sie gegeneinander ausgespielt werden können.²⁵ Die Netzwerkposition wird zusammenfassend in vier Ausprägungen erfasst: „zentral“, „mittelmäßig“, „marginalisiert“, „isoliert“.²⁶

Der Schwerpunkt der Analyse des politischen Entscheidungsprozesses im jeweiligen Politikfeld liegt auf Reformblockaden. Eine Reformblockade wird definiert als die Verhinderung einer Reform in einer Situation, in der relevante Akteure eine Reform anstreben, sich jedoch aufgrund der Verweigerungshaltung anderer Akteure oder unterschiedlicher Vorstellungen von der Art der Reform eine Pattsituation ergibt, in der keine Seite Politik gestalten kann. Der Begriff der Reformblockade unterscheidet sich damit vom Konzept der state capture im Sinne von Hellman u.a., die starken politischen Einfluss von Wirtschaftsakteuren erfassen und den Wirtschaftsakteuren in post-sozialistischen Staaten dabei grundsätzlich die Absicht einer Verhinderung wirtschaftsliberaler Reformen unterstellen.²⁷

Zusätzlich wird in den Fallstudien der Erfolg der Wirtschaftsakteure bei der Politikbeeinflussung anhand ihrer eigenen Ziele erfasst. Hierzu werden fallspezifisch quantifizierbare Indikatoren ausgewählt. Für das Politikfeld „Agrarpolitik“ ist dies die Höhe der Agrarsubventionen, wie sie von der OECD mit dem PSE international vergleichbar erfasst wird und in Tabelle 2 aufgeführt ist.

4 Der politische Einfluss der polnischen Agrarlobby

4.1 Die landwirtschaftlichen Betriebe

Während die privatbäuerlichen Betriebe in Polen über das Ende der sozialistischen Planwirtschaft hinaus weitgehend unverändert bestehen blieben, wurden die staatlichen agroindustriellen Großbetriebe einer umfangreichen Reorganisation unterzogen. Da ihre hohe Verschuldung eine Privatisierung verhinderte, wurden die Großbetriebe der staatlichen Agentur für Landwirtschaftliches Eigentum übergeben, die einige wenige Betriebe verkaufte und die übrigen verpachtete. Die Pächter investierten in Betriebsmodernisierungen und entließen einen großen Teil der Beschäftigten, um die Effizienz der Betriebe zu verbessern.

Aufgrund der Dominanz privatbäuerlicher Betriebe besteht die polnische Landwirtschaft jedoch aus einer Vielzahl von Akteuren. Die größten 10% der Landwirtschaftsbetriebe bewirtschafteten so nur 40% des landwirtschaftlichen Bodens.²⁸ Insgesamt lassen sich drei Gruppen von Betrieben unterscheiden:²⁹

- Die erste Gruppe umfasst aufgrund vergleichsweise großer Nutzflächen und vergleichsweise moderner technischer Ausstattung überdurchschnittlich erfolgreiche Betriebe. Im

25 In Anlehnung an Burt, Ronald S.: Structural holes. The social structure of competition, Cambridge/MA 1992, S.229–236.

26 Ausführlicher zur Operationalisierung der Netzwerkposition siehe: Pleines, Heiko: Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära, Münster 2003, S.33–39, 80–81.

27 Hellman, Joel S. / Schankerman, Mark: Intervention, corruption and state capture. The nexus between enterprises and the state, in: Economics of Transition 3/2000, S.545–567 sowie Hellman, Joel S. / Jones, Geraint / Kaufmann, Daniel: “Seize the state, seize the day”. State capture, corruption and influence in transition, World Bank Policy Research Working Paper 2444, Washington 2000 und Hellman, Joel S.: Winners take all. The politics of partial reform in postcommunist transition, in: World Politics 1/1998, S.203–234.

28 Lerman, Zvi / Csaki, Csaba / Feder, Gershon: Land policies and evolving farm structures in transition economies, World Bank Working Paper Nr. 2794, Washington 2002, S.110.

29 In Anlehnung an: Dries, Liesbeth / Swinnen, Johan: Institutional reform and labor reallocation during transition. Theory evidence from Polish agriculture, in: World Development 3/2002, S.457–474, hier v.a.: S.471; Petrick, Martin u.a.: Poland’s agriculture. Serious competitor or Europe’s poorhouse? Survey results on farm performance in selected Polish voivodships and a comparison with German farms, IAMO Discussion Paper Nr. 37 (2001), S.32–33.

Wesentlichen sind dies die von ihren Pächtern oder Käufern erfolgreich restrukturierten ehemaligen staatlichen Großbetriebe im Nordwesten des Landes.³⁰

- Die zweite Gruppe umfasst stagnierende privatbäuerliche Höfe. Sie können aufgrund zu geringer Nutzflächen, mangelnder Spezialisierung und niedriger Technisierung keine Gewinne erwirtschaften. Dementsprechend fehlen ihnen häufig selbst Mittel für Instandhaltungsinvestitionen, so dass sie von der Substanz leben und längerfristig keine Entwicklungsperspektive besitzen. Diese Gruppe umfasst die Mehrheit der kommerziellen landwirtschaftlichen Betriebe.
- Die dritte Gruppe besteht aus Nebenerwerbswirtschaften, die hauptsächlich zur eigenen Versorgung betrieben werden und nur sehr begrenzt in den nationalen Markt für landwirtschaftliche Produkte integriert sind. Ihre Eigentümer beziehen zusätzliche Einkommen entweder aus abhängiger Erwerbsarbeit oder aus staatlichen Sozialtransfers wie etwa Renten. Nebenerwerbswirtschaften sind vor allem in Südpolen dominant.

Die polnische Landwirtschaft wird dementsprechend weitgehend von unprofitablen Familienbetrieben dominiert, die staatliche Subventionen und Schutz vor Restrukturierung und Wettbewerb als überlebensnotwendig betrachten. In einer repräsentativen Umfrage von 1995 erklärten so über 95% der Bauern, dass die staatliche Agrarpolitik auf Subventionen basieren, die Modernisierung der Höfe finanzieren, Mindestpreise garantieren und Importbeschränkungen vorsehen solle.³¹

Während die Nebenerwerbswirtschaften, die weitgehend vom Markt isoliert sind, den Schwerpunkt auf staatliche Transferleistungen setzen, haben kommerzielle Höfe, einschließlich vieler Vertreter der Großbetriebe, auch ein großes Interesse an Wettbewerbsbeschränkungen. Diese unterschiedlichen Interessenschwerpunkte erklären auch das Fehlen einer einheitlichen Haltung zur EU. Während die Subsistenzwirtschaften vor allem auf größere Transferzahlungen zu hoffen schienen, befürchteten viele der kommerziellen Betriebe verstärkten Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen EU-Marktes und den Verlust des GUS-Marktes.³²

4.2 Die Agrarlobby: Bauernparteien und Protestbewegungen

Trotz weit verbreiteter Unzufriedenheit mit der staatlichen Agrarpolitik,³³ ist der Organisationsgrad der Bauern vergleichsweise gering. Weniger als 20% gehörten 1999 einer politischen Partei

30 Eine ausführliche Analyse dieser Gruppe bieten: Fedyszak-Radziejowska, Barbara / Łapinska-Tyszka, Krystyna / Perepeczko, Barbara: Nowi gospodarze dawnych PGR. Socjologiczny portret nowej elity producentów rolnych, in: *Więś i Rolnictwo* 2/1999, S.50–61 sowie Łapinska-Tyszka, Krystyna / Fedyszak-Radziejowska, Barbara / Perepeczko, Barbara: Nowi gospodarze dawnych PGR, Warschau 1997.

31 Szafraniec, Krystyna: Polish peasants – between „real socialism” and „real capitalism”, in: *Eastern European Countryside* 1998, S.49–64, hier: S.56, 63. Siehe auch die übereinstimmenden Ergebnisse einer Umfrage von 1999 bei Wilkin, Jerzy: Rural Poland in the process of systemic transformation. Attitudes of the rural population towards the market, state and European integration, in: *Emergo* 4/1999, S.75–86 sowie speziell für die eher marktfreundliche Minderheit von Vertretern der ersten Gruppe: Fedyszak-Radziejowska, Barbara: Stosunek do własności i mechanizmów rynkowych nowych gospodarzy d. PGR, in: Łapinska-Tyszka, Krystyna / Fedyszak-Radziejowska, Barbara / Perepeczko, Barbara: Nowi gospodarze dawnych PGR, Warschau 1997, S.158–173, siehe vor allem die tabellarische Zusammenfassung auf S.171.

32 Überblicke über repräsentative Umfragen geben (in chronologischer Reihenfolge der Umfragezeitpunkte): Nawojczyk, Maria: Facing the new challenge. Polish villagers on European integration, in: *Eastern European Countryside* 1996, S.71–76; Szafraniec, Krystyna: Polish peasants – between „real socialism” and „real capitalism”, in: *Eastern European Countryside* 1998, S.49–64, hier: S.58–59; Bieńkowski, Andrzej u.a.: Opinions of owners of family farms on the problems of integration of our agriculture into the European Union, in: *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 1–2/2000, S.176–188; Wilkin, Jerzy: Rural Poland in the process of systemic transformation. Attitudes of the rural population towards the market, state and European integration, in: *Emergo* 4/1999, S.75–86, hier: S.80–83, 86; Ingham, Hilary / Ingham, Mike: How big is the problem of Polish agriculture?, in: *Europe-Asia Studies* 2/2004, S.213–234, hier: S.229–230.

33 So erklärten z.B. 1999 nur 8% der Bauern, dass die Regierungspolitik „irgendeine Chance“ habe, die Situation der Landwirtschaft zu verbessern. (Wilkin, Jerzy: Rural Poland in the process of systemic transformation.

an.³⁴ Parteien im weiteren Sinne³⁵ sind dabei die einzige relevante Form der organisierten politischen Interessenvertretung der Bauern.

Von zentraler Bedeutung war dabei in den 1990er Jahren die Polnische Bauernpartei (PSL), die aus der kommunistischen Blockpartei „Vereinigte Bauernpartei“ (ZSL) hervorgegangen ist. Die ZSL war 1949 als offizielle Vertretung der Bauern gegründet worden und sollte als kommunistische Schwesterpartei die Bauern in das politische System integrieren. Genauso wie die in den 1970er Jahren geschaffene Nationale Vereinigung der Bauerngenossenschaften und –organisationen (KZKiOR), die gleichzeitig die Funktionen einer Gewerkschaft der in der Landwirtschaft Beschäftigten und eines Dachverbandes der Privatbauern wahrnahm, wurde auch die ZSL bis Ende der 1980er Jahre von der kommunistischen Partei dominiert und besaß nur sehr begrenzte Handlungsspielräume.

In Opposition gegen die kommunistische Partei bildeten sich aber auch unter den Privatbauern seit Ende der 1970er Jahre oppositionelle Gruppen, die öffentliche Protestaktionen organisierten. Anfang der 1980er Jahre dominierten drei Gruppierungen der Solidarność-Bewegung die bäuerliche Opposition.³⁶ Vor den Parlamentswahlen 1991 schlossen sich die Solidarność-nahen Bauernbewegungen zur Polnischen Bauernpartei – Bauernallianz (PSL-PL) zusammen.

Als die von der Solidarność geführte Regierung 1989 im Rahmen ihrer „Schocktherapie“ marktwirtschaftliche Reformen einleitete und damit einen dramatischen Einbruch landwirtschaftlicher Einnahmen bewirkte, nutzte die ZSL die Unzufriedenheit der Bauern, um sich in der postsozialistischen Parteienlandschaft zu etablieren. Dazu nannte sie sich 1990 in Bauernpartei (PSL) um und integrierte die Bauernpartei-Wilanów aus der antikommunistischen Opposition, um Legitimität zu gewinnen. Gleichzeitig übernahm die PSL die Infrastruktur und die Mitglieder der ZSL und besaß damit eine landesweite organisatorische Basis.

Insgesamt existierten Anfang der 1990er Jahre fünf Bauernparteien³⁷, die sich jeweils an unterschiedliche Segmente der bäuerlichen Wähler richteten. Zum einen vertraten sie unterschiedliche politische Lager, zum anderen unterschieden sie sich bezüglich ihrer Forderungen an die staatliche Agrarpolitik.³⁸

Die 1990er Jahre wurden geprägt vom Gegensatz zwischen dem aus den Kommunistischen Parteien hervorgegangenen linken Lager, dem unter den Bauernparteien die PSL und KZKiOR angehörten, und dem aus der Oppositionsbewegung Solidarność entstandenen konservativen Lager, das unter den Bauernparteien von der PSL-PL und seit ihrer Abspaltung von der PSL-PL im Mai 1992 auch von der Bäuerlich-Christlichen Partei (SLCh) vertreten wurde. Die „Selbstver-

Attitudes of the rural population towards the market, state and European integration, in: *Emergo* 4/1999, S.75–86, hier: S.85).

34 Petrick, Martin u.a.: Poland's agriculture. Serious competitor or Europe's poorhouse? Survey results on farm performance in selected Polish voivodships and a comparison with German farms, IAMO Discussion Paper Nr. 37 (2001), S.24.

35 Dieser weite Parteienbegriff umfasst alle Organisationen, die zu nationalen Parlamentswahlen antraten – unabhängig von ihrer Selbstbezeichnung, die häufig auf Begriffen wie „Gewerkschaft“ oder „gesellschaftliche Bewegung“ basierte.

36 Zur Entwicklung politischer Bewegungen der polnischen Bauern im Sozialismus siehe: Gorlach, Krzysztof: On repressive tolerance. State and peasant farm in Poland, in: *Sociologia Ruralis* 1/1989, S.23–33; Halamska, Maria: Peasant movements in Poland 1980–1981. State socialist economy and the mobilization of individual farmers, in: Kriesberg, Louis u.a. (Hg.): *Social movements as a factor of change in the contemporary world*, Greenwich/CT 1988, S.147–160.

37 Dabei wird ein weiter Parteienbegriff zugrunde gelegt. Erfasst werden alle Organisationen, die zu den nationalen Parlamentswahlen antraten – unabhängig von ihrer Selbstbezeichnung, die häufig auf Begriffen wie „Gewerkschaft“ oder „gesellschaftliche Bewegung“ basierte.

38 Die folgende Kategorisierung folgt: Gorlach, Krzysztof: The peasant issue in contemporary Poland, in: *Polish Sociological Review* 2/1995, S.141–158.

teidigung“ (Samoobrona) als populistische Bewegung ist in diesem ideologischen Parteienspektrum nicht eindeutig zu verorten.

Bezüglich ihrer Position zur Agrarpolitik lassen sich drei Gruppen unterscheiden. Die Reformverweigerer wurden repräsentiert von KZKiOR und Samoobrona. Die moderaten Reformer, die im Rahmen einer Marktwirtschaft weit reichende Subventionen und Wettbewerbsbeschränkungen für die Landwirtschaft erhalten wollten, wurden vertreten von der Polnischen Bauernpartei (PSL) und der Polnischen Bauernpartei – Bauernallianz (PSL-PL). Darüber hinaus gab es mit der Bäuerlich-Christlichen Partei (SLCh) eine Bauernpartei, die sich für eine weitgehende Liberalisierung der Agrarpolitik einsetzte.

Während die Bauernparteien in ihrer Gesamtheit in den 1990er Jahren die Interessen der Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe in der Politik vertraten und dabei eine legale Vereinnahmungsstrategie verfolgten, griff eine kleinere Gruppe der Bauern wiederholt auch zu öffentlichen Protesten und setzte damit auf eine Konfrontationsstrategie. Dabei lassen sich für den Untersuchungszeitraum zwei Protestwellen unterscheiden. Die erste dauerte von 1989 bis 1993, die zweite hatte ihren Höhepunkt 1989/99. Diese Protestwellen waren jedoch nicht auf die Bauern beschränkt, sondern wurden von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen getragen.

Der Anteil der Bauern an der Gesamtheit der Protestaktionen der Jahre 1989–1993 lag so nur bei etwa 10%. Industriearbeiter und Staatsbedienstete hatten beide einen erheblich größeren Anteil an den Protestaktionen.³⁹ Grundsätzlich fand die Mehrheit der bäuerlichen Protestaktionen auf der lokalen Ebene statt. Weniger als ein Viertel der Protestaktionen waren landesweit organisiert.

Bei allen Protestaktionen in den frühen 1990er Jahren verlangten die Bauern eine Erhöhung der Agrarsubventionen und wandten sich gegen eine auf Liberalisierung orientierte Wirtschaftspolitik. Die ersten Proteste entstanden bereits 1989 spontan. Seit 1990 beteiligte sich dann die Solidarność-nahe Bauernbewegung NSZZ RI Solidarność an einigen Protesten. Die meisten Aktionen entstanden aber weiter ohne die Unterstützung einer gesellschaftlichen Organisation. Als Protestformen dominierten bis 1991 Demonstrationen und Straßenblockaden. Hinzu kamen eine Besetzung des Landwirtschaftsministeriums sowie Hungerstreiks. Die Solidarność-nahe Regierung reagierte mit Zwangsmaßnahmen auf die Proteste der Solidarność-nahen Bauernbewegung. Um einen offenen Bruch zu vermeiden, kam es anschließend zu Gesprächen, die zur Schaffung der Agentur für den Agrarmarkt führten, die die Preise für wichtige landwirtschaftliche Produkte stabilisieren sollte. Eine systematische Subventionierung der Landwirtschaft wurde von der Regierung jedoch abgelehnt.

Mit dem Auftreten von Samoobrona veränderten die Protestaktionen dann ab 1992 ihren Charakter. Samoobrona organisierte 1992/93 fast die Hälfte aller bäuerlichen Proteste und trug deutlich zu ihrer Radikalisierung bei. Neben Demonstrationen und Straßenblockaden traten jetzt gewaltsame Übergriffe auf Polizisten und für landwirtschaftliche Betriebe zuständige Gerichtsvollzieher. Samoobrona lehnte sowohl eine Koalition mit den anderen Bauernparteien als auch Gespräche mit der Regierung ab.

39 Ekiert, Grzegorz / Kubik, Jan: Collective protest in post-communist Poland 1989–1993. A research report, in: *Communist and Post-Communist Studies* 2/1998, S.91–117, hier: S.100. Ausführlicher zum Untersuchungsdesign: Ekiert, Grzegorz / Kubik, Jan: *Rebellious civil society. Popular protest and democratic consolidation in Poland 1989–1993*, Ann Arbor 1999. Eine kritische Diskussion der Erhebungsmethode findet sich bei Kramer, Mark: *Collective protests and democratization in Poland 1989–1993. Was civil society really ‚rebellious‘?*, in: *Communist and Post-Communist Studies* 2/2002, S.213–221 sowie die folgende Diskussion, ebd. S.223–236. Die im folgenden zitierten Zahlen zum Ausmaß der Proteste 1989–1993 aus den Publikationen von Krzysztof Gorlach basieren ebenfalls auf der Erhebung von Ekiert / Kubik.

1993 kam es zu einem deutlichen Rückgang der Teilnehmerzahlen bei bäuerlichen Protestaktionen und 1994 wurden kaum noch Proteste organisiert.⁴⁰ Das Ende der bäuerlichen Proteste lässt sich auf drei zentrale Gründe zurückführen. Erstens begann in Polen die wirtschaftliche Erholung nach der Phase der reforminduzierten Übergangskrise. Zweitens realisierte die 1993 angetretene Koalitionsregierung des linken Lagers gezielte Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft. Das PSE für die Landwirtschaft, das 1990 auf einen Tiefststand von –18% gefallen war und 1992 noch bei 9% gelegen hatte, stieg 1993 auf 16% und 1994 dann auf 21%. Drittens wurde das bäuerliche Lager sowohl politisch als auch wirtschaftlich gespalten. Auf der politischen Ebene standen sich die Bauernparteien des linken und des konservativen Lagers gegenüber. Auf der wirtschaftlichen Ebene verlief eine Trennungslinie zwischen kommerziellen Betrieben, für die die Regulierung des Agrarmarktes von zentraler Bedeutung war, und Nebenerwerbswirtschaften, die nur an Subventionen interessiert waren.

Erst als die konservativ-liberale Regierungskoalition die SLD-PSL-Regierung ablöste, kam es 1998/99 wieder zu einer Protestwelle der Bauern. Anlass hierfür war der Einbruch der Agrarexporte in die GUS nach der russischen Finanzkrise von 1998. Der resultierende deutliche Rückgang der Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe reichte, um eine neue Protestwelle auszulösen. Die Bauern forderten eine Kompensation für ihre Verluste durch höhere staatliche Abnahmepreise und Importbeschränkungen für Agrarprodukte. Im Gegensatz zu den Jahren 1989–1993 wurden die Proteste jetzt landesweit von NSZZ RI Solidarność gemeinsam mit der neokommunistischen KZKiOR und Samoobrona koordiniert. Getragen wurden die Proteste von einer radikalen Minderheit unter den Bauern. Insgesamt nahmen nur 12% der Bauern Ende der 1990er Jahre an Protestaktionen teil und nur 7% beteiligten sich mehr als einmal.

Auch Ende der 1990er Jahre waren die Bauern nicht die einzige soziale Gruppe, die gegen die Wirtschaftspolitik der konservativen Regierung protestierte. Neben den Arbeitern der Schwerindustrie wurden die Bauern jetzt aber zu zentralen Akteuren der Protestbewegung. Die Proteste begannen im Juli 1998 mit einer Demonstration von 15.000 Getreidebauern in Warschau. Im Winter kam es dann zu einer Ausweitung und Radikalisierung der Proteste der Bauern. Etliche Verkehrswege und der wichtigste Grenzübergang zur EU wurden für zwei Wochen blockiert. Im Februar 1999 akzeptierte die Regierung zentrale Forderungen der Bauern und versprach ein langfristiges Entwicklungsprogramm, den „Sozialvertrag für den ländlichen Raum“, einzuleiten.⁴¹ Trotz dieser Zugeständnisse gingen die Proteste der Bauern weiter. Die Führung von Samoobrona lehnte den Sozialvertrag ab. Im Mai 1999 verhandelten dann die drei Organisatoren der Bauernproteste gemeinsam mit der Regierung, die der Festlegung höherer staatlich garantierter Mindestpreise für Getreide zustimmte. Die Zugeständnisse der Regierung aus den Vereinbarungen vom Februar und Mai führten dann zum Ende der Massenproteste. Die Zusagen der Regierung bewirkten einen Anstieg des PSE von durchschnittlich 18% in den Jahren 1993–1997 auf 26% in den Jahren 1998/99. Der deutliche Subventionsanstieg wurde jedoch bereits im Jahre 2000 wieder rückgängig gemacht. Das PSE erreichte mit 15% den tiefsten Stand seit 1992, auf dem es bis 2002 verharrte.⁴²

Obwohl Ende der 1990er Jahre mehrere Organisationen der Bauern Proteste organisierten und mit der Regierung verhandelten, gelang es Samoobrona zunehmend sich als treibende Kraft dar-

40 Alle Zahlenangaben zur Protestwelle 1989–1993 nach: Forys, Grzegorz / Gorch, Krzysztof: The dynamics of Polish peasant protests under post-communism, in: Eastern European Countryside 8/2002, S.47–65. Siehe außerdem: Marks, Bartłomiej: Trzy wymiary Samoobrony czyli źródła sukcesu partii Andrzeja Leppera, in: Studia Polityczne 14 (2003), S.7–33; Gorch, Krzysztof: Freedom for credit. Polish peasant protests in the era of communism and post-communism, in: Polish Sociological Review 1/2000, S.59–83.

41 Im Juli 1999 verabschiedete die Regierung dann eine „integrierte Strukturpolitik für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum“. Das auf sieben Jahre angelegte Programm sah Wirtschaftsfördermaßnahmen und Infrastrukturinvestitionen vor.

42 Die Zahlen für das PSE zeigt Tabelle 2.

zustellen. Seit März 1999 trat Samoobrona vorrangig alleine auf, teilweise indem parallele Proteste organisiert wurden. Erleichtert wurde der Samoobrona die Übernahme einer dominierenden Position dadurch, dass die PSL genau wie die in der Regierungskoalition vertretene größte konservative Bauernpartei, die SKL, nicht an den Protesten teilnahm. Folge war, dass die PSL nur begrenzt von der Unzufriedenheit der Bauern mit der konservativen Regierung profitieren konnte. In einer Umfrage erklärten 1999 nur 9% der Bauern, dass die PSL ihre Interessen verteidigen würde. Samoobrona hingegen kam auf 27%.⁴³ Dies bedeutete einen fundamentalen Wandel der Kräfteverhältnisse gegenüber der Situation Anfang der 1990er Jahre.

4.3 Die Bauernparteien im Parlament

Bei den Parlamentswahlen 1991 lag die PSL mit knapp 9% deutlich vor der PSL-PL, die gut 5% erreichte, während alle anderen Bauernparteien nicht genug Stimmen für eine Vertretung im Parlament erhielten. Bei den Parlamentswahlen 1993 gelang es der PSL dann mit landesweit 15% die große Mehrheit der bäuerlichen Stimmen zu gewinnen und als zweitgrößte Fraktion in den Sejm einzuziehen. Die PSL-PL hingegen verpasste mit 2% deutlich den Einzug ins Parlament und lag sogar noch hinter Samoobrona, die fast 3% erreichte. Mitte der 1990er Jahre war die PSL damit die zentrale Interessenvertretung der polnischen Bauern, die auch Regierungsverantwortung übernahm.

Die Regierungskoalition mit der Union der Demokratischen Linken (SLD) von 1993 bis 1997 zwang die PSL in der Agrarpolitik erheblich Kompromisse einzugehen. Das deutliche Abweichen von den weit reichenden Forderungen aus dem Wahlkampf führte zur Enttäuschung vieler PSL-Wähler. Gleichzeitig bewirkte es parteiinterne Konflikte zwischen den Verfechtern einer traditionellen Subventionspolitik und reformorientierten Kräften. Bei den Parlamentswahlen 1997 erreichte die Partei nur noch 7% der Stimmen, was den Machtverlust der Koalition bedeutete. Die folgende Krise der PSL führte zum Einflussverlust der reformorientierten Mitglieder.

Die Schwäche der PSL nutzte das Solidarność-Lager, um mit der erst 1997 gegründeten Konservativen Bauernunion (SKL)⁴⁴ Stimmen der bäuerlichen Landbevölkerung zurückzugewinnen. Als Mitglied des Wahlbündnisses Solidarność (AWS) zog die SKL mit 27 Abgeordneten ins Parlament ein und war damit zahlenmäßig genauso stark wie die neue PSL-Fraktion. Samoobrona hingegen verschwand mit 0,1% in der Bedeutungslosigkeit.

Mit dem Wahlsieg der AWS konnte nun die SKL Regierungsverantwortung übernehmen. Sowohl die angespannte Haushaltslage als auch der Widerstand des liberalen Koalitionspartners, der Freiheitsunion (UW), verhinderten aber eine Agrarpolitik entsprechend der Forderungen der SKL. Im Frühjahr 2001 entschied dann die Mehrheit der SKL-Abgeordneten, aus der AWS-Fraktion auszuschneiden und in die neu geschaffene Bürgerplattform (PO) einzutreten. Diese Entscheidung nur ein halbes Jahr vor der Parlamentswahl änderte aber nichts an der Enttäuschung der bäuerlichen Wählerschaft.

43 Alle Zahlenangaben zur Protestwelle 1998/99 nach: Foryś, Grzegorz / Gorlach, Krzysztof: The dynamics of Polish peasant protests under post-communism, in: *Eastern European Countryside* 8/2002, S.47–65. Siehe außerdem: Plazynski, Jakub: Public protests. Legal regulation and legal responsibility in the Polish case, in: *Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa* Nr. 74 (2006), S.57–76; Marks, Bartłomiej: Trzy wymiary Samoobrony czyli źródła sukcesu partii Andrzeja Leppera, in: *Studia Polityczne* 14 (2003), S.7–33; Gorlach, Krzysztof: Freedom for credit. Polish peasant protests in the era of communism and post-communism, in: *Polish Sociological Review* 1/2000, S.59–83.

44 Zusammenschluss der PSL-PL mit der SLCh und etlichen kleineren Parteien.

Tabelle 3: Die Bauernparteien im polnischen Parlament 1991–2005 (Stimmenanteil)

	I. Sejm (1991–93)	II. Sejm (1993–1997)	III. Sejm (1997–2001)	IV. Sejm (2001–2005)	V. Sejm (Okt. 2005)
PSL	11%	28%	6%	9%	6%
PSL-PL	5%	-	-	-	-
SKL	-	-	6%	2%	-
Samoobrona	-	-	-	12%	12%
<i>zusammen</i>	<i>16%</i>	<i>28%</i>	<i>12%</i>	<i>23%</i>	<i>18%</i>

Bemerkung: Es wird jeweils der durchschnittliche Stimmenanteil für die gesamte Legislaturperiode angegeben.

Aufgrund starker Stimmenverluste bei den Parlamentswahlen von 2001 verlor die SKL als Mitglied der PO ihre politische Bedeutung. Die PSL konnte jedoch mit einem Stimmenanteil von 9% nur begrenzt von der Schwäche der SKL profitieren. Stattdessen gelang erstmals der populistischen Samoobrona der Einzug ins Parlament. Mit über 10% der Wählerstimmen wurde sie zur stärksten bäuerlichen Interessenvertretung im Sejm. Im Ergebnis besaß Samoobrona 53 Sejm-Abgeordnete, die PSL 42 und die SKL 9, die 2002 die PO verließen und eine eigene Fraktion gründeten. Die Samoobrona-Fraktion schrumpfte jedoch im Laufe der Legislaturperiode erheblich und hatte vor der Wahl im Oktober 2005 nur noch 31 Mitglieder. Nach der Wahl wurde ihre Fraktion mit 12% erneut die stärkste Vertretung bäuerlicher Interessen, gefolgt von der PSL mit nur noch 6%.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die polnischen Bauernparteien mit einem gemeinsamen Stimmenanteil von 15% bis 20% bei den Parlamentswahlen 1991 bis 2005 eine wichtige politische Kraft in Polen darstellen.⁴⁵ In Abhängigkeit davon, wie viele Parteien an der Prozhürde scheiterten, schwankte ihr Stimmenanteil im Sejm stärker. Trotzdem war in allen Regierungen dieses Zeitraums eine Bauernpartei vertreten. Die politische Durchsetzungskraft der Bauernparteien wurde jedoch geschwächt durch die Zugehörigkeit zu rivalisierenden politischen Lagern, die Kooperation unmöglich machte. Dementsprechend kann im polnischen Fall nicht von einer geschlossenen Agrarlobby gesprochen werden. Gleichzeitig verdeutlichen die starken Schwankungen im Kräfteverhältnis zwischen den Bauernparteien, dass die Wählerbindung bei allen Bauernparteien vergleichsweise schwach ist.⁴⁶ Zentrale Tendenz der Parlamentswahlen waren dementsprechend dramatische Stimmenverluste für die jeweils an der Regierungskoalition beteiligte Bauernpartei.⁴⁷

4.4 Die Bauernparteien in der Regierung

Direkt für die Agrarpolitik verantwortlich war in der polnischen Regierung das Landwirtschaftsministerium. Mit der Entwicklung einer postsozialistischen Agrarpolitik entstanden auch spezielle Regierungsagenturen. In Reaktion auf die Bauernproteste wurde bereits im Sommer 1990

45 Die Bauernparteien zusammen haben damit bei allen Parlamentswahlen die Stimmen von mehr als 80% der bäuerlichen Wähler (nicht Wahlberechtigten) erhalten.

46 Aufgrund der Übernahme der sozialistischen Parteiorganisation ist die PSL als mitgliederstärkste polnische Partei landesweit vertreten und scheint als einzige Bauernpartei eine Stammwählerschaft von mehr als 5% zu haben.

47 Zur Entwicklung der Bauernparteien in den 1990er Jahren siehe: Marks, Bartłomiej: Trzy wymiary Samoobrony czyli źródła sukcesu partii Andrzeja Leppera, in: Studia Polityczne 14 (2003), S.7–33; Krok-Paszkowska, Ania: Samoobrona. The Polish self-defence movement, in: Kopecky, Petr / Mudde, Cas (Hg.): Uncivil society? Contentious politics in post-communist Europe, London 2003, S.114–133; Szczerbiak, Aleks: The Polish Peasant Party. A mass party in post-communist Eastern Europe?, in: East European Politics and Societies 3/2002, S.554–588; Economist Intelligence Unit: Country Report Poland. June 2001, London 2001, S.13–14; Gorlach, Krzysztof / Mooney, Patrick: Defending class interests. Polish peasants in the first years of transformation, in: Pickles, John / Smith, Adrian (Hg.): Theorising transition. The political economy of post-communist transformations, London 1998, S.262–283; Gorlach, Krzysztof: The peasant issue in contemporary Poland, in: Polish Sociological Review 2/1995, S.141–158.

die Agentur für den Agrarmarkt (ARR) geschaffen, welche die Agrarmärkte stabilisieren sollte. Ende 1990 wurde dann der Sozialversicherungsfonds für Bauern (KRUS) eingerichtet. Da die Privatisierung der landwirtschaftlichen Großbetriebe weitgehend scheiterte, wurde Anfang 1992 zusätzlich die Agentur für Landwirtschaftliches Eigentum (AWRSP, seit 2002 ANR) gegründet, die für die staatlichen Agrarbetriebe verantwortlich wurde. Die linke Koalitionsregierung, die nach den Parlamentswahlen 1993 an die Macht kam, richtete dann noch die Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR) ein, die die nun aufgenommene systematische finanzielle Unterstützung für landwirtschaftliche Betriebe und ländliche Infrastruktur koordinieren sollte.⁴⁸

Von Ende 1991 bis Frühjahr 2003 war der polnische Agrarminister immer Vertreter einer Bauernpartei, wie Tabelle 4 zeigt. Alle sieben Landwirtschaftsminister dieses Zeitraums hatten Agrarökonomie studiert. Vier betrieben während ihrer Amtszeit einen privaten landwirtschaftlichen Betrieb. Die übrigen besaßen ebenfalls Berufserfahrung in der Landwirtschaft. Mit einer Ausnahme waren alle bereits im Sozialismus in der kommunistischen Bauernpartei bzw. in der oppositionellen Solidarność-nahen Bauernbewegung aktiv gewesen.⁴⁹

Tabelle 4: Die polnischen Landwirtschaftsminister 1992–2001

Landwirtschaftsminister	Partei	Amtszeit	Regierungskoalition	Position in der Regierung
Gabriel Jankowski	PSL-PL	12/1991 – 10/1993	Solidarność-nahe Parteien	
Andrzej Smietanko	PSL	10/1993 – 3/1995	SLD, PSL	
Roman Jagielinski	PSL	3/1995 – 4/1997	SLD, PSL	Jagielinski ist auch stellvertretender Ministerpräsident
Jaroslav Kalinowski	PSL	4/1997 – 10/1997	SLD, PSL	Kalinowski ist auch stellvertretender Ministerpräsident
Jacek Janiszewski	SKL	10/1997 – 3/1999	AWS, UW	
Artur Balazs	SKL	3/1999 – 10/2001	AWS (UW)	
Jaroslav Kalinowski	PSL	10/2001 – 3/2003	SLD, UP, PSL	Kalinowski ist auch stellvertretender Ministerpräsident
Adam Tanski	parteilos	3/2003 – 6/2003	SLD, UP	
Wojciech Olejniczak	SLD	7/2003 – 5/2005	SLD, UP	
Józef Jerzy Pilarczyk	SLD	5/2005 – 10/2005	SLD, UP	

Quelle: Kanzlei des Ministerpräsidenten (www.kprm.gov.pl); EIU Country Reports Poland, London 1996–2005.

Als Vertreter einer Koalitionspartei hatten die Landwirtschaftsminister immer die Möglichkeit den Regierungskurs mitzubestimmen. Stärker war die Position der Bauernpartei dabei in den Koalitionen des linken Lagers, da die PSL ein größeres Stimmengewicht besaß. Dies zeigte sich

48 Zu den staatlichen Agenturen siehe deren Internetseiten: www.eng.arr.gov.pl; www.krus.org.pl; www.anr.gov.pl; www.arimr.gov.pl sowie Otoliński, Eugeniusz: Die Prozesse der Transformation des staatlichen Sektors in der Landwirtschaft Südpolens, in: Hinners-Tobragel, Ludger / Heinrich, Jürgen (Hg.): Agricultural enterprises in transition, Kiel 2002, S.175–186; Suchta, Jerzy / Żebrowski, Wojciech: Management of the property of the Agency for State Treasury Agricultural Property, in: European Spatial Research and Policy 2/2000, S.95–107; Jones, Owen u.a.: Agricultural situation and prospects in the Central and Eastern European Countries. Poland, European Commission Directorate General for Agriculture Working Document, June 1998, S.69–70, 75–85, 127–128; Lutyk, Aleksander: Działność AWRSP w zakresie przejmowania i rozdysponowania majątku d. PGR oraz tworzenia nowych miejsc pracy, in: Łapinska-Tyszka, Krystyna / Fedyszak-Radziejowska, Barbara / Perepeczko, Barbara: Nowi gospodarze dawnych PGR, Warschau 1997, S.11–22; OECD: Review of agricultural policies. Poland, Paris 1995, S.102–120.

49 Alle biographischen Angaben nach: Polska Agencja Informacyjna: Kto jest kim w polityce polskiej, Warschau 1993; dies.: Kto jest kim w Polsce, Warschau 2001 sowie polnische Personendatenbank (www.ludzie.pl).

auch formal in der Tatsache, dass Landwirtschaftsminister aus der PSL immer zugleich auch die Position eines stellvertretenden Ministerpräsidenten erhielten.

Gleichzeitig gab es neben dem Landwirtschaftsministerium in der Regierung jedoch weitere Akteure, die agrarpolitische Kompetenzen besaßen. Sowohl im Wirtschafts- als auch im Finanzministerium existierten Abteilungen für Landwirtschaft. In den Verhandlungen über den EU-Beitritt musste das Landwirtschaftsministerium seine Haltung mit der gesamten Regierung abstimmen. Vor allem in den konservativ-liberalen Koalitionen der Solidarność-nahen Parteien ergab sich regelmäßig ein Konflikt zwischen den Vertretern einer marktwirtschaftlichen Liberalisierung im Wirtschafts- und Finanzministerium und den Vertretern der Bauernparteien im Landwirtschaftsministerium. Zwischen den beiden Lagern vermitteln konnte der Ministerpräsident. Gleichzeitig konnten beide Lager versuchen, durch Einflussnahme auf das Parlament ihre Position im Gesetzgebungsprozess durchzusetzen. Der resultierende Konflikt führte zu einigen Koalitionskrisen.⁵⁰

Die zunehmende Belastung der Agrarlobby durch die EU-Beitrittsverhandlungen, deutlich sinkende Agrarsubventionen infolge eines hohen Haushaltsdefizits und populistischer Druck von Samoobrona führten dann im Frühjahr 2003 zum ersten Mal zum Regierungsaustritt einer Bauernpartei. Damit war zum ersten Mal seit 1991 der polnische Landwirtschaftsminister kein Vertreter der Agrarlobby. Stattdessen übernahm zuerst mit Adam Tąnski ein parteiloser Experte das Amt, der jedoch schnell am politischen Widerstand gegen seine Vorhaben scheiterte. Bis zu den Parlamentswahlen im Oktober 2005 wurde das Ministerium dann von Vertretern der SLD geleitet, die ihre Karriere als Parteipolitiker im Parlament und als Bürokraten im Landwirtschaftsministerium gemacht hatten.⁵¹

4.5 Interaktion der Akteure

Mit den marktwirtschaftlichen Reformen von 1989 stürzte die polnische Landwirtschaft in eine akute Krise. Mit dem Ende der planwirtschaftlichen Unterstützung und den Preisliberalisierungen subventionierte die Landwirtschaft 1990 de facto die privaten Haushalte. Gegen den damit verbundenen Einkommensverlust regte sich schon früh Widerstand der landwirtschaftlichen Betriebe.

Den landwirtschaftlichen Betrieben gelang aber aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen nicht der Zusammenschluss zu einer gemeinsam Agrarlobby. Vielmehr bestanden im gesamten Untersuchungszeitraum zentrale strukturelle Lücken, die einzelne Segmente der landwirtschaftlichen Betriebe voneinander abgrenzten. Zum einen gab es strukturelle Lücken zwischen linken, konservativen und populistischen Kräften. Zum anderen trennten strukturelle Lücken die unterschiedlichen Betriebsformen (Großbetriebe, Privatwirtschaften und Subsistenzwirtschaften).

Die Interessen der Landwirtschaft wurden so von einer Vielzahl rivalisierender Bauernparteien und Protestbewegungen vertreten, die unterschiedliche Strategien der Einflussnahme auf Politik verfolgten. Die PSL aus dem linken Lager sowie aus dem konservativen Lager die PSL-PL, SLCh und SKL setzten als Interessenvertretung der Bauern auf eine legale Vereinnahmungsstrategie, indem sie bei Parlamentswahlen antraten und über ihre Vertretung im Parlament eine Regierungsbeteiligung anstrebten. Mit der KZKiOR und der NSZZ RI Solidarność gab es aber sowohl im linken wie auch im rechten Lager eine Gruppierung, die eine Konfrontationsstrategie vertrat. Bei den großen Protestwellen sowohl 1992/93 als auch 1998/99 wurden allerdings beide von der populistischen Samoobrona marginalisiert. Auch ihre Vertretung im 2001 gewählten Sejm nutzte Samoobrona ausschließlich als Plattform für eine Fortsetzung der Konfrontationsstrategie. Dies änderte sich erst mit dem erneuten Wahlerfolg 2005, der zu einer Regierungsbeteiligung führte.

50 EIU Country Reports Poland, London 1996–2003.

51 Kanzlei des Ministerpräsidenten (www.kprm.gov.pl); EIU Country Reports Poland, London 1996–2005.

Die Position der Interessenvertreter der Landwirtschaft im Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ war dementsprechend unterschiedlich. Die PSL sowie die konservative Bauernpartei konnten ihre legale Vereinnahmungsstrategie nur erfolgreich umsetzen, wenn es ihnen gelang über ihre Parlamentsfraktion in die Regierungsbildung einbezogen zu werden. 1991–93 sowie 1997–2001 war dies für die konservative Bauernpartei gegeben, 1993–97 und erneut 2001–03 für die PSL. In allen Fällen entstand durch die Regierungsbeteiligung eine strukturelle Lücke innerhalb der Regierung. Während die Interessenvertreter der Bauern das Landwirtschaftsministerium dominierten, besetzten andere Regierungsparteien das Wirtschafts- und Finanzministerium.

Der PSL gelang es in der Zeit ihrer ersten Regierungsbeteiligung diese Lücke teilweise zu schließen, indem sie auch die Position eines stellvertretenden Ministerpräsidenten übernahm. Möglich war ihr dies zum einen aufgrund ihres hohen Stimmenanteils im Parlament und zum anderen aufgrund der inhaltlichen Nähe zum Koalitionspartner SLD. Die PSL profitierte außerdem davon, dass die übrigen Interessenvertreter der Landwirtschaft keinen Zugang zum politischen Entscheidungsprozess fanden. Die konservative Bauernpartei hatte den Einzug ins Parlament verpasst. Die Protestparteien konnten angesichts der Einführung einer weitreichenden Subventionspolitik nicht mobilisieren. Die PSL besaß damit 1993–97 eine zentrale Position im Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ und allein die strukturelle Lücke zum Wirtschafts- und Finanzministerium schränkte ihre Handlungsspielräume ein. (siehe Grafik 2)

Deutlich schlechter war die Position konservativer Bauernparteien während ihrer Regierungsbeteiligung 1991–93 und 1997–2001. Die strukturelle Lücke innerhalb der Regierung war ausgeprägter, da die Bauernpartei deutlich weniger Stimmen im Parlament besaß und die Zahl der Koalitionspartner größer war. Hinzu kam, dass das Finanzministerium vom liberalen Koalitionspartner dominiert wurde, dessen Distanz zur Programmatik der Bauernpartei deutlich größer war als die Distanz zwischen PSL und SLD. Im Ergebnis war das Landwirtschaftsministerium in der konservativen Regierung häufig isoliert. Eine zweite strukturelle Lücke entstand im Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ durch die Massenproteste der Bauern. Dadurch wurden die Protestparteien in politische Entscheidungsprozesse integriert und die Legitimität der Bauernpartei als Interessenvertreter der Landwirtschaft wurde in Frage gestellt.

Schließen ließ sich die strukturelle Lücke zwischen Bauernpartei und Protestparteien nur durch weit reichende Zugeständnisse der Regierung, die die Protestparteien in den Augen der Landbevölkerung überflüssig machten. Bis 1993 waren die konservativen Regierungen hierzu nicht bereit und sahen sich deshalb mit kontinuierlichen Bauernprotesten konfrontiert. Als Folge wurden die konservativen Bauernparteien bei den Parlamentswahlen 1993 marginalisiert. 1998/99 hingegen ging die konservative Regierung nach einigem Zögern auf die Forderungen der protestierenden Bauern ein und konnte die Protestwelle so beenden. Wie die folgenden Parlamentswahlen zeigten, gelang es ihr aber nicht, die Protestparteien zu neutralisieren. Die konservativen Bauernparteien konnten damit anders als die PSL während ihrer Regierungsbeteiligung nicht die zentrale Position im Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ übernehmen. Die strukturelle Lücke innerhalb der Regierung war ausgeprägter und die Existenz von Protestparteien und bis zu einem gewissen Grad auch die Parlamentsfraktion der PSL schufen weitere strukturelle Lücken auf Seiten der Vertreter landwirtschaftlicher Interessen. (siehe Grafik 1)

Mit dem nahenden EU Beitritt wurde die Position der PSL bei ihrer zweiten Regierungsbeteiligung seit 2001 aber erheblich geschwächt, da hier bezüglich der Agrarpolitik nur begrenzter Verhandlungsspielraum bestand. Dementsprechend reagierte die PSL 2003 mit dem Austritt aus der Regierungskoalition, was de facto das Eingeständnis eines Scheiterns der legalen Vereinnahmungsstrategie bedeutete. Dies förderte die Unterstützung für die Protestparteien.

Die Protestparteien, am prominentesten vertreten durch Samoobrona, waren im gesamten Untersuchungszeitraum im Politikfeldnetzwerk isoliert. Nur wenn es ihnen gelang, Massenproteste zu initiieren bzw. zu instrumentalisieren, konnten sie als Sprachrohr der Protestierenden Zugang

zu politischen Entscheidungsprozessen erzwingen. Diese Konfrontationsstrategie funktionierte aber nur, wenn in der Landbevölkerung ein ausreichendes Protestpotenzial vorhanden war. Dies änderte sich erst nach den Parlamentswahlen 2005, als Samoobrona mit der Annäherung an die Regierungskoalition begann, eine legale Vereinnahmungsstrategie zu verfolgen.

Aufgrund des Fehlens weiterer Akteure kann die Kooperation der PSL innerhalb der Regierung 1993–97 als Kräftegleichgewicht zwischen staatlichen Akteuren und Wirtschaftsakteuren bezeichnet werden. Der PSL gelang es die Interessenvertretung der Landwirtschaft zu monopolisieren und als weitgehend gleichberechtigter Partner der SLD politische Entscheidungen zu gestalten. In der Terminologie von Liebert wäre dementsprechend von einem party-parental network zu sprechen.

Die Regierungsbeteiligungen der konservativen Bauernparteien 1989–1993 und 1997–2001 sind hingegen bezogen auf das Kräfteverhältnis nicht eindeutig zu verorten. Ziel des liberalen Flügels in der Regierung war es, eine eigendynamische Entwicklung des Politikfeldnetzwerkes zu erreichen und die Interessenvertreter der Landwirtschaft maximal in einem lobbyist network zu integrieren. Die Bauernpartei und im Prinzip auch die Protestparteien strebten hingegen eine Situation an, in der sie gleichberechtigt an politischen Entscheidungsprozessen teilnehmen würden. Während die Bauernpartei dabei ein party-parental network im Stile der PSL erreichen wollte, scheint Samoobrona eine iron triangle bevorzugt zu haben, die andere Interessenvertreter der Landwirtschaft ausschloss. Da keiner der Akteure stark genug war, seine Vorstellung durchzusetzen, blieb die Organisation des Politikfeldes „Agrarpolitik“ in den Amtszeiten konservativer Regierungen umkämpft. Eine ähnliche Konstellation lässt sich auch für den Zeitraum 2001–05 konstatieren.

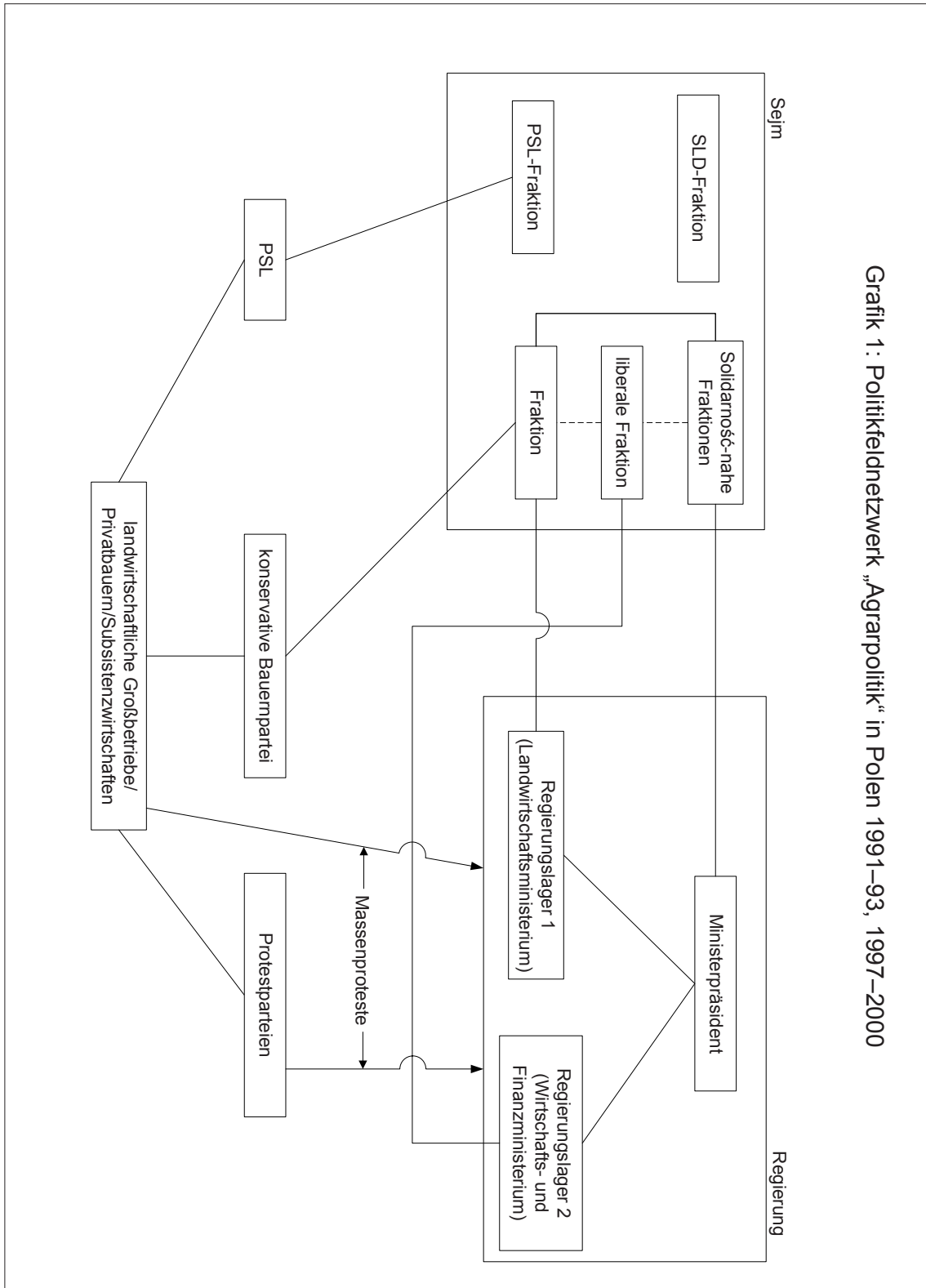
Die unterschiedlichen Konstellationen wirkten sich auch auf den Erfolg der landwirtschaftlichen Interessenvertreter aus. Die zentrale Netzwerkposition der PSL im Rahmen einer korporatistischen Konstellation bewirkte eine stabile Subventionierung der Landwirtschaft. Die Unterstützung für die Landwirtschaft, gemessen als PSE, lag während der Amtszeit der PSL im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie zu Zeiten der vorhergehenden konservativen Regierungen. Gleichzeitig schwankte der Umfang der Subventionierung um maximal 5 Prozentpunkte, während die Schwankung 1990–1993 bei 34 Prozentpunkten und 1998–2001 immerhin bei 13 Prozentpunkten lag.

Die schwächere Position der Bauernpartei und die resultierenden Konflikte im Politikfeldnetzwerk führten im Untersuchungszeitraum zum einen zu einer niedrigeren Subventionierung der Landwirtschaft, zum anderen aber auch zu größeren Schwankungen im Umfang der Subventionen. Hier zeigt sich das Erfolgspotential einer Konfliktstrategie. Das mit Abstand höchste PSE wurde erreicht, als gegen die Agrarpolitik der konservativen Regierung Massenproteste organisiert wurden. Nur in den Protestjahren 1998/99 erreichten die polnischen Agrarsubventionen fast das Durchschnittsniveau der OECD-Länder.⁵²

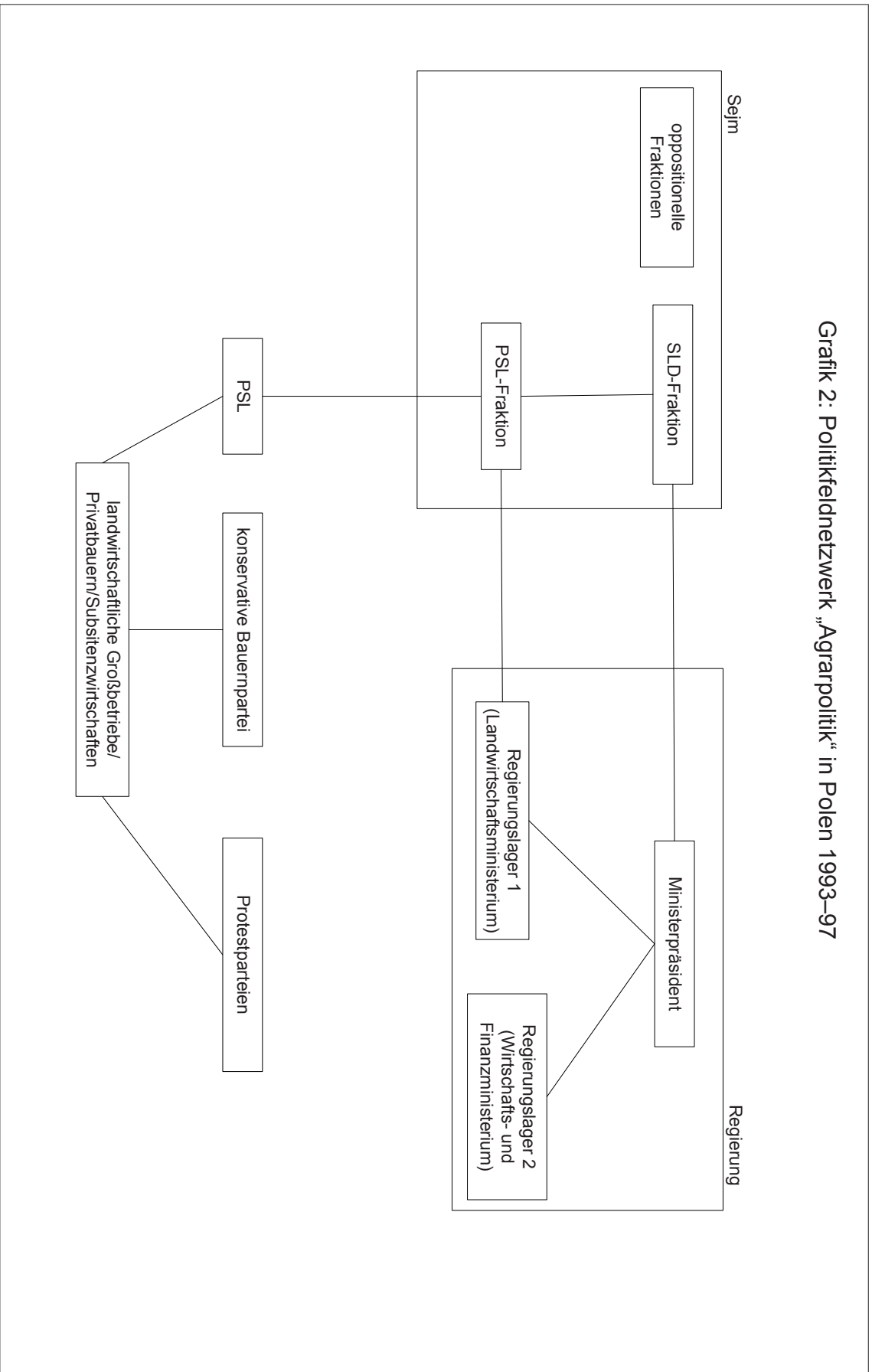
Gleichzeitig lässt sich in der polnischen Agrarpolitik keine längerfristige Reformblockade erkennen. Die jeweiligen Regierungen setzten vielmehr ihre agrarpolitischen Vorstellungen jeweils recht zügig in Politik um. Die liberal-konservativen Regierungen 1989–93 führten marktwirtschaftliche Reformen durch und waren trotz der Massenproteste nicht zu einer umfassenden Subventionierung der Landwirtschaft bereit. Die linke Regierungskoalition reformierte dann bereits direkt nach ihrem Amtsantritt das Subventionierungssystem grundlegend. Aus einer neoliberalen Perspektive kann diese Reform normativ als „Schritt zurück“ betrachtet werden und könnte in der Konzeption von Hellmann dementsprechend als Blockade durch Anti-Reform-Kräfte interpretiert werden. De facto wurde aber nicht eine Reform blockiert, sondern ein alternatives Reformmodell realisiert. Dieses Modell wurde im übrigen auch von der liberal-konservativen

52 Die Zahlen für das PSE zeigt Tabelle 2.

Regierung 1998–2001 nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die polnische Agrarpolitik besaß damit seit 1994 ein Subventionierungsmodell, das erst nach 2001 im Zuge der Beitrittsverhandlungen mit der EU durch die Umstellung auf die Regeln der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU grundlegend reformiert wurde.



Grafik 2: Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ in Polen 1993–97



5 Der politische Einfluss der russischen Agrarlobby

5.1 Die landwirtschaftlichen Betriebe

Der rechtliche Rahmen für die Reorganisation der staatlichen agroindustriellen Großbetriebe in Russland wurde Ende 1991 festgeschrieben.⁵³ Alle Betriebe mussten sich auf Grundlage des freien Beschlusses ihrer Belegschaft für eine Rechtsform entscheiden und entsprechend registrieren lassen.⁵⁴ Im Ergebnis waren 1994 11.500 ehemalige Kolchosen und Sowchosen in Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) umgewandelt worden. 1.900 Betriebe formierten sich als Agrargenossenschaften und 300 als Aktiengesellschaften. 6.000 Betriebe besaßen immer noch ihren Status als Kolchose und 3.600 den einer Sowchose.⁵⁵

Die Zahl der neugegründeten bäuerlichen Privatwirtschaften stieg bis 1995 auf 280.000 und war anschließend leicht rückläufig. Ihr Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Produktion blieb aber mit weniger als 3% extrem gering.⁵⁶ Die individuellen Nebenwirtschaften hingegen erreichten seit Mitte der 1990er Jahre einen Anteil von fast 50% an der gesamten landwirtschaftlichen Produktion.⁵⁷

Ein zentraler Aspekt der Restrukturierung der agroindustriellen Staatsbetriebe war die Regelung des Eigentums an landwirtschaftlich genutztem Boden. Bereits Ende 1990 wurde in Russland das staatliche Monopol auf Bodenbesitz gesetzlich aufgehoben.⁵⁸ Ein Präsidialerlass nahm dann 1993 die konkrete Regelung von Eigentumsfragen vor.⁵⁹ Die Rechtsnachfolger der Kolchosen und Sowchosen erhielten den von ihnen bewirtschafteten Boden übertragen, mit der Maßgabe, ihn anteilsweise auf die Beschäftigten des Unternehmens als Eigentum zu überschreiben. Im Ergebnis wurden rund 12 Millionen in der Landwirtschaft tätigen Angestellten⁶⁰ Landanteile von 2 bis 15 Hektar als Eigentum gutgeschrieben. Bei Gründung eines eigenen bäuerlichen Unternehmens konnte der Angestellte das Land als Gründungskapital einbringen. In allen anderen Fällen konnte der Angestellte „sein“ Land jedoch nicht aus dem agroindustriellen Unternehmen herauslösen. Die konkreten Verfügungsrechte des „Eigentümers“ über sein Land und die Struktur eines

53 Regierungsverordnung „O porjadke reorganizacii kolchozov i sovchozov“ vom 29.12.1991.

54 Die zur Auswahl stehenden Rechtsformen wurden mit der Einführung des Bürgerlichen Gesetzbuches 1995 neu festgelegt. (Einen Überblick gibt: Vedenin, N.N.: *Agrarnoe pravo*, Moskau 1998, S.30–35).

55 Hoell, Günter: Die Transformationskrise in der russischen Landwirtschaft, in: *Thünen Forum* 2/1996, S.1–14, hier: S.5.

56 Bezlepkina, Irina u.a.: Development and performance of Russian agricultural enterprises 1990–2001, in: *Post-Communist Economies* 4/2004, S.439–457, hier: S.440–444; Serova, E.V.: *Agrarnaja ekonomika*, Moskau 1999, S.405–407. Ausführlicher zu Entwicklung und Bedeutung der bäuerlichen Privatwirtschaften siehe: Sazonov, Sergei / Sazonova, Damira: Development of Peasant Farms in Central Russia, in: *Comparative Economic Studies* 1/2005, S.101–114; Allina, Pisano, Jessica: Land reform and the social origins of private farmers in Russia and Ukraine, in: *Journal of Peasant Studies* 3–4/2004, S.489–514; Kalugina, Zemfira: Stanovlenie častnogo sektora agrarnoj ekonomiki v sovremennoj Rossii, in: *Obščestvo i ekonomika* 1/2002, S.134–145; Dejatel'nost' krest'janskich (fermerskich) chosjajstv Rossijskoj Federacii (po materialam Goskomstata Rossii), in: *Voprosy statistiki* 12/2000, S.45–48; Wegren, Stephen K.: Socioeconomic transformation in Russia. Where is the rural elite?, in: *Europe-Asia Studies* 2/2000, S.237–271, hier: S.258–264.

57 Bezlepkina, Irina u.a.: Development and performance of Russian agricultural enterprises 1990–2001, in: *Post-Communist Economies* 4/2004, S.439–457, hier: S.440–444; Pallot, Judith / Nefedova, Tatyana: Geographical differentiation in household plot production in rural Russia, in: *Eurasian Geography and Economics* 1/2003, S.40–64; Zinčenko, A.P.: Ispol'zovanie proizvodstvennogo potenciala v ličnom sektore sel'skogo chozjajstva Rossii, in: *Voprosy statistiki* 4/1999, S.15–19; Obyčajko, E.: O razvitii individual'nogo sektora sel'skogo chozjajstva, in: *Voprosy statistiki* 10/1998, S.67–71.

58 Gesetz der RSFSR „O zemel'noj reforme“ vom 23.11.1990. Privateigentum an Grund und Boden wurde auch in der neuen Verfassung von 1993 verankert (Verfassung der Russischen Föderation vom 12.12.1993, Art.6 + 36).

59 Präsidialerlass „O regulirovanii zemel'nych otnošenij i uskorenii realizacii zemel'noj reformy“ vom 27.10.1993.

60 Sowie ehemaligen Beschäftigten, die in Rente gegangen waren.

Bodenmarktes wurden in den 1990er Jahren nicht gesetzlich festgeschrieben. Die Bodenfrage verblieb deshalb bis zum Inkrafttreten des neuen Bodenrechts für die Landwirtschaft 2003 in einem rechtlichen Vakuum.⁶¹

Für die meisten Kolchosen und Sowchosen war der Ende 1991 per Präsidialerlass verfügte Übergang zu einer neuen Rechtsform ein rein formaler Akt. Das alte Management dominierte in der Regel den Entscheidungsprozess aufgrund direkter und indirekter Einflussmöglichkeiten auf die Belegschaft und übernahm auch die Leitung des neu registrierten Betriebes. Die Möglichkeit der Angestellten agroindustrieller Betriebe, sich mit ihrem Land selbstständig zu machen, war mit erheblichen praktischen Problemen verbunden. Sie benötigten sowohl technische als auch betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Startkapital zur Anschaffung der erforderlichen Maschinen. Die geringe Größe des gutgeschriebenen Landes erschwerte zusätzlich eine effiziente Bewirtschaftung. Außerdem konnten die Großbetriebe aufgrund ihres Einflusses auf Vertriebsstrukturen und lokale Behörden eine Diskriminierung der bäuerlichen Kleinbetriebe bewirken. Die meisten Angestellten verblieben deshalb in den Großbetrieben, die neben dem Arbeitsplatz auch einen großen Teil der sozialen Infrastruktur zur Verfügung stellten⁶², und beschränkten sich auf die individuellen Nebenwirtschaften.⁶³ Damit blieben sie jedoch vom Management der Großbetriebe abhängig, das dementsprechend in den meisten Fällen die Betriebe weiter kontrollieren konnte.⁶⁴ Im Ergebnis dominierten die Großbetriebe die Landwirtschaft. Die größten 10% der landwirtschaftlichen Betriebe bewirtschafteten so Ende der 1990er Jahre 95% der kommerziellen landwirtschaftlichen Nutzfläche.⁶⁵

5.2 Die Agrarlobby: Agrarpartei und Agrarverband

Zwischen 50% und 85% der landwirtschaftlichen Betriebe wiesen in den 1990er Jahren einen Verlust aus. Nur einer kleinen Gruppe von etwa 300 der insgesamt fast 25.000 landwirtschaftlichen Großbetriebe gelang es, nachhaltige Gewinne zu erwirtschaften.⁶⁶ Die verbesserte wirt-

- 61 Zur Reorganisation der landwirtschaftlichen Betriebe: Serova, E.V.: *Agrarnaja ekonomika*, Moskau 1999, S.397–417; Wegren, Stephen K.: *Agriculture and the state in Soviet and Post-Soviet Russia*, Ithaca 1998, S.59–107; Channon, John: *The privatization of Russian agriculture*, in: *Russia & the Successor States Briefing Service* 5/1995, S.877–888. Zur Bodenfrage: Stephen K. Wegren: *Observations on Russia's New Agricultural Land Legislation*, in: *Eurasian Geography and Economics* 4/2002, S.651–660; Zentner, Eugen: *Recht an Grund und Boden in der Russischen Föderation*, in: *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 10/2000, S.333–337; Wegren, Stephen K. / Belen'kyj, Vladimir R.: *The political economy of the Russian land market*, in: *Problems of Post-Communism* 4/1998, S.56–66; Wegren, Stephen K.: *Agriculture and the state in Soviet and Post-Soviet Russia*, Ithaca 1998, S.148–181; Gerasin, S.I.: *Pravovaja baza reformirovanija zemel'nych otnosenij v sel'skom chozjajstve*, in: *Gosudarstvo i pravo* 12/1998, S.67–72; OECD: *Agricultural policies in emerging and transition economies*, Paris 1998, S.228; Wegren, Stephen K.: *Land reform and the land market in Russia*, in: *Europe-Asia Studies* 6/1997, S.959–988.
- 62 1997 betrieben landwirtschaftliche Großbetriebe immer noch 70% der sozialen Infrastruktur, die sie aus der Sowjetzeit übernommen hatten (OECD: *Review of Agricultural Policies – Russia*, Paris 1998, S.23).
- 63 Insgesamt verließen gut 10% der Mitarbeiter die agroindustriellen Großbetriebe, um sich selbstständig zu machen (Serova, E.V.: *Agrarnaja ekonomika*, Moskau 1999, S.405–407). Ausführlicher: Amelia, Maria: *Why Russian peasants remain in collective farms*, in: *Post-Soviet Geography and Economics* 4/2000, S.288–305.
- 64 Zur Beziehung zwischen Angestellten und Großbetrieben siehe: Gambold Miller, Liesl / Heady, Patrick: *Cooperation, power and community economy in the Russian countryside*, in: Hann, Chris u.a. (Hg.): *The postsocialist agrarian question*, Münster 2003, S.257–292; O'Brien, David / Patsiorkovski, Valeri / Dershem, Larry: *Informal institutional arrangements and the adaptation of Russian peasant households to a post-Soviet economy*, paper to the annual ISNIE meeting, Washington September 1999 und O'Brien, David / Patsiorkovski, Valeri: *Peasant households before and after the 1998 financial collapse in Russia*, paper to the annual ISNIE meeting, Tübingen, September 2000.
- 65 Lerman, Zvi / Csaki, Csaba / Feder, Gershon: *Land policies and evolving farm structures in transition economies*, World Bank Working Paper Nr. 2794, Washington 2002, S.110.
- 66 Bezlepikina, Irina u.a.: *Development and performance of Russian agricultural enterprises 1990–2001*, in: *Post-Communist Economies* 4/2004, S.439–457, hier: S.451–452; Goskomstat: *Finansy v Rossii*, Moskau 2000, S.105; *Spravočnik social'no-ekonomičeskie problemy Rossii*, St. Petersburg 1999, S.184. Ausführli-

schaftliche Lage und gute Ernten erlaubten es dann von 2000 bis 2004 knapp einem Drittel der landwirtschaftlichen Betriebe, ihre finanzielle Lage zu konsolidieren. Etwa ein Viertel der Betriebe befand sich aber weiterhin am Rande des Bankrotts.⁶⁷

Insgesamt war deshalb die große Mehrheit der landwirtschaftlichen Großbetriebe zur Aufrechterhaltung ihrer Geschäftstätigkeit auf staatliche Unterstützung angewiesen. Hierzu instrumentalisieren die Betriebsleitungen ihre alten Netzwerke aus der sowjetischen Planwirtschaft. Gemeinsam mit ihren ehemaligen Partnern aus dem staatlichen Verwaltungsapparat für die Landwirtschaft formten sie die konservative Agrarlobby. Ihre vorrangigen wirtschaftspolitischen Ziele waren die Maximierung staatlicher Subventionen (bei gleichzeitiger Minimierung der Steuerbelastung), der Schutz vor ausländischer Konkurrenz und Verfügungsmacht über das Land ihrer Betriebe⁶⁸. Diese Ziele begründeten sie vorrangig mit der Notwendigkeit, die soziale Stabilität auf dem Lande aufrecht zu erhalten. Marktwirtschaftliche Effizienzkriterien hingegen waren für die Manager der großen Mehrheit der landwirtschaftlichen Großbetriebe nicht von Bedeutung.⁶⁹

Die konservative Agrarlobby organisierte sich bereits 1990 in der Agrarunion (*Agrarnyj sojuz*). Mit der Gründung der Agrarpartei (*Agrarnaja Partija Rossii – APR*) als politischer Interessenvertretung der Agrarlobby verlor die Agrarunion 1993 ihre direkte politische Funktion.⁷⁰ Da die Satzung der Agrarunion dem neuen russischen Verbandsrecht von 1995⁷¹ widersprach, wurde 1997 die Russische Agroindustrielle Union als Nachfolgeorganisation gegründet. Vorsitzender wurde Vassilij Starodubcev, der Gouverneur von Tula, der zugleich Mitglied des Agrarausschusses des Föderationsrates, der oberen Parlamentskammer, war. Gemäß seiner Satzung setzte sich die Agroindustrielle Union vorrangig ein für die Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und juristischen Bedingungen, die Entwicklung von Finanzdienstleistungen für die Landwirtschaft, die Durchsetzung verbesserter *terms of trade* für landwirtschaftliche Produkte auf dem Binnenmarkt und Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft.⁷²

Ende der 1990er Jahre scherte erstmals ein nennenswerter Teil der landwirtschaftlichen Großbetriebe aus der konservativen Agrarlobby aus. Ursache hierfür war der Aufstieg so genannter Agroholdings, die marktorientiert wirtschafteten. Die neuen Agroholdings kontrollierten 2001 etwa 10% der landwirtschaftlichen Anbaufläche Russlands. Agroholdings entstanden im Wesentlichen auf drei Wegen. Erstens wurde für Nahrungsmittelproduzenten der Einstieg in die lokale Produktion als Alternative zum Import durch die starke Abwertung des Rubels mit der Finanzkrise 1998 attraktiv. Große Nahrungsmittelkonzerne übernahmen deshalb landwirt-

cher: Csaki, Csaba: The changing farm structure in Russia. Status and possible solutions, in: *Economic Systems* 2002, S.153–157; OECD: *Agricultural policies in transition economies*, Paris 2002, S.38–39.

67 Kozlov, M.P.: *Ekonomičeskoe položenie sel'skochošajstvennych tovaroproizvoditelej v uslovijach makroekonomičeskogo rosta*, in: *Voprosy statistiki* 2/2004, S.66–74, hier: S.66.

68 Die rechtliche Regelung der Bodenfrage in den 1990er Jahren bedeutete zum einen, da das Land unter der Verfügungsmacht der Betriebe (und damit ihrer Direktoren) stand und zum anderen, aufgrund des Fehlens eines liberalisierten Bodenmarktes, dass das Land im Schuldenfall nicht verpfändet werden konnte. In Anbetracht der desolaten Finanzsituation der meisten Agrarbetriebe war dieser Aspekt von erheblicher Bedeutung.

69 Eine Auswertung verschiedener Erhebungen präsentiert: Wegren, Stephen K.: *Socioeconomic transformation in Russia. Where is the rural elite?*, in: *Europe-Asia Studies* 2/2000, S.237–271, hier: S.253–258. Eine detaillierte Darstellung anhand von Fallstudien liefert: Lindner, Peter: *Die Disparitäten wachsen. Steuerungsfaktoren der agrarbetrieblichen Entwicklung in Rußland nach der Umwandlung kollektiver Betriebsformen*, in: Höhmann, Hans-Hermann (Hg.): *Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozeß*, Bremen 2002, S.256–276.

70 Zur APR siehe Luchterhandt, Galina (Hg.): *Politische Parteien in Rußland. Dokumente und Kommentare*, Bremen 2000, S.261–276.

71 Das Verbandsrecht wird im Bürgerlichen Gesetzbuch von 1995 geregelt (*Graždanskij kodeks RF*, Kapitel 4, Paragraph 5).

72 Ein Porträt des *RosAgroPromSojuz* findet sich bei: Serova, Evgeniia V.: *Actors in agro-food policy. Who shapes outcomes?*, in: Segbers, Klaus (Hg.): *Explaining post-Soviet patchworks*, Bd.1, *Actors and sectors in Russia between accommodation and resistance*, Aldershot 2001, S.292–309, hier: S. 301.

schaftliche Betriebe. Zweitens führte die Finanzkrise zum Bankrott einiger landwirtschaftlicher Betriebe, die daraufhin von Gläubigerbanken übernommen und saniert wurden. Drittens führte die seit 1999 einsetzende Verbesserung der Gewinnsituation der Landwirtschaft auch zum Einstieg gewinnorientierter Investoren. Gemeinsam war allen neuen Agroholdings die Sanierung durch branchenfremde Investoren. Sie waren dementsprechend nicht in das Netzwerk der konservativen Agrarlobby integriert und unterstützten deren Arbeit nicht. Da die neuen Eigentümer der Agroholdings sehr unterschiedlicher Herkunft waren, schufen sie aber auch keine eigene Lobby, die ein Gegengewicht zur konservativen Agrarlobby hätte bilden können.⁷³

Stattdessen begann das Landwirtschaftsministerium gezielt, einen regierungsnahen alternativen Lobbyverband der Landwirtschaft zu schaffen. In einem ersten Schritt wurde die Gründung von landwirtschaftlichen Produzentenverbänden gefördert. Im Jahre 2000 schlossen sich dann die meisten Produzentenverbände zur ASSAGROS (Vereinigung der Branchenverbände des Agroindustriellen Komplexes) zusammen. Verbandspräsident wurde der bisherige Landwirtschaftsminister Vladimir Ščerbak.⁷⁴

5.3 Die Agrarpartei im Parlament

Die konservative Agrarlobby wurde in der Staatsduma, der unteren Parlamentskammer, durch die APR vertreten. Führende Positionen in der APR wurden vor allem von ehemaligen sowjetischen Funktionären in der Landwirtschaft besetzt, vorrangig Betriebsdirektoren und lokalen Verwaltungsbeamten. In der Dumafraktion der APR waren im Durchschnitt 60% der Abgeordneten gleichzeitig Direktoren landwirtschaftlicher Betriebe.⁷⁵ Die Dumafraktion der APR hatte von 1994 bis 2003 zwischen 30 und 40 Mitglieder, was einem Stimmenanteil von 7% bis 10% entsprach. Durch ihre enge Zusammenarbeit mit der Kommunistischen Partei der Russischen Föderation (KPRF) konnte die APR jedoch die Unterstützung von bis zu 38% der Abgeordneten erreichen. (siehe Tabelle 5) Bedeutende inhaltliche Differenzen zwischen den beiden Fraktionen gab es allein in der Bodenfrage, wo die APR die Radikalopposition der KPRF gegen privaten Landbesitz nicht mittrug. In der Ablehnung eines liberalisierten Bodenmarktes waren sich die beiden Parteien aber einig.

Tabelle 5: Die Agrarpartei und ihr Partner im russischen Parlament 1994–2007 (Stimmenanteil)

	1993er Duma (1994–1995)	1995er Duma (1996–1999)	1999er Duma (2000–2003)	2003er Duma (2004–2007)
APR	12%	8%	8%	0%
KPRF	10%	30%	20%	12%
<i>zusammen</i>	22%	38%	28%	12%

Anmerkung: Es wird jeweils der durchschnittliche Stimmenanteil für die gesamte Legislaturperiode angegeben.

Eine weitere Möglichkeit, die agrarpolitische Position der Duma zu beeinflussen, besaß die APR über ihre Dominanz im Agrarausschuss. Sie stellte bis 1999 den Vorsitzenden und mehr als

73 Rylko, Dmitri / Jolly, Robert W.: Russia's new agricultural operators. Their emergence, growth and impact, in: Comparative Economic Studies 1/2005, S.115–126; Barnes, Andrew: Russia's new business groups and state power, in: Post-Soviet Affairs 2/2003, S.154–186, hier: S.172–175; OECD: Agricultural policies in transition economies, Paris 2002, S.42; Guterov, Rustam: Voprosy razvitija integrirovannyh korporativnyh struktur v agropromyšlennom komplekse, in: Rossijskij Ekonomičeskij Žurnal 5–6/2002, S.24–34; Ioffe, Grigory / Nefedova, Tatyana: Russian agriculture and food processing. Vertical cooperation and spatial dynamics, in: Europe-Asia Studies 3/2001, S.389–418; Rylko, Dmitrij: Novye sel'skochozjajstvennye operatory v agrarnoj sisteme Rossii, in: Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija 1/2001, S.57–64.

74 Stykow, Petra: Wirtschaft und Politik in Russland. Politische Interessenvermittlung und die Institutionalisierung von Märkten, Habilitationsschrift, Humboldt-Universität Berlin 2003, S.192–196; Romanichin, A.V.: Lobbирование otraslevyeh interesov. Opyt agropromyšlennogo kompleksa, in: Eko 7/2003, S.17–20.

75 Thames, Frank C. jr.: Patronage and the presidential critique. Budget policy in the fifth Russian State Duma, in: Demokratizatsiya 1/2000, S.46–64, hier: S.52.

die Hälfte der Mitglieder.⁷⁶ In der Legislaturperiode 1996–99 brachte der Agrarausschuss insgesamt 49 Gesetzesentwürfe in die Duma ein, davon traten 14 zentrale Gesetze zum Schutz der Interessen der konservativen Agrarlobby weitgehend unverändert in Kraft. Der Agrarausschuss intervenierte außerdem regelmäßig sowohl beim Haushaltsausschuss als auch im Dumaplenum für eine Vergrößerung der Agrarsubventionen.⁷⁷

Die APR konnte dementsprechend bis 1999 starken Einfluss auf die Agrarpolitik der Duma nehmen. Sie war jedoch nicht in der Lage, ihre Vorstellungen direkt in Parlamentsbeschlüsse umzusetzen, da ihr die notwendige absolute Mehrheit der Abgeordnetenstimmen fehlte. Auch ihre inhaltliche Gestaltungskraft war begrenzt, da viele für die Landwirtschaft relevante Gesetzesentwürfe nicht im Agrarausschuss beschlossen wurden. Weder die Frage der Subventionierung noch die Bodenfrage oder der Außenhandel mit landwirtschaftlichen Produkten fielen in die direkte Kompetenz des von der APR dominierten Ausschusses.⁷⁸

In der 1999er Duma wurde die APR gemeinsam mit der KPRF durch die Pro-Putin-Mehrheit isoliert und verlor damit ihren Einfluss auf den Agrarausschuss. Diese weitgehende Isolation von politischen Entscheidungsfindungsprozessen führte in der APR zur Bildung eines pragmatischen Flügels, der das Bündnis mit den Kommunisten aufkündigen wollte, um für die Pro-Putin-Mehrheit ein Verhandlungspartner zu werden. Da sich der pragmatische Flügel nicht durchsetzen konnte, verließen seine Vertreter die APR. Bereits bei den Dumawahlen 1999 kandidierte Gennadij Kulik, ein Gründungsmitglied der APR und ehemaliger Landwirtschaftsminister, für die Vaterland-Partei des vermeintlichen Favoriten für die Präsidentschaftswahl, Jurij Lužkov. Im April 2002 wurde Kulik zum Leiter des Agrarausschusses gewählt.

Vor dem Dumawahlkampf 2003 spitzte sich der Richtungsstreit in der APR erneut zu. Als Folge des Machtkampfes wurden der amtierende Landwirtschaftsminister Aleksej Gordeev und der Fraktionsvorsitzende Nikolaj Charitonov aus der Parteiführung ausgeschlossen. Charitonov wurde anschließend als einer der Spitzenkandidaten der KPRF nominiert. Gordeev wechselte in die präsidentennahe Partei „Einheit Russlands“. Bei den Parlamentswahlen im Dezember 2003 scheiterte die APR an der 5%-Hürde. Auch die Kommunistische Partei verlor deutlich an Stimmen. Die APR verlor damit ihre politische Bedeutung und die Agrarlobby war nicht mehr in der Duma vertreten.⁷⁹

5.4 Die Agrarlobby in der Regierung

Direkte Zuständigkeit für die Landwirtschaft besaß innerhalb der russischen Regierung das Landwirtschaftsministerium. Das Landwirtschaftsministerium war verantwortlich für die Entwicklung der agrarpolitischen Programme der Regierung, die anschließend vom Ministerpräsidenten genehmigt werden mussten. Das Ministerium verwaltete außerdem die Subventionen für den Agrarsektor. Das Landwirtschaftsministerium wurde bis zur Regierungsreform im März 2004 koordiniert von einem stellvertretenden Ministerpräsidenten, der gleichzeitig für eine Reihe inhaltlich verwandter Staatskomitees zuständig war.⁸⁰ Den entsprechenden stellvertretenden Ministerpräsidenten unterstützte die „Abteilung für Umweltfragen und die Reform des Agro-Indus-

76 Im Agrarausschuss der 1993er Duma gehörten 21 der 26 Mitglieder der APR an. Im Agrarausschuss der 1995er Duma waren es 12 von 21.

77 Zur Arbeit des Agrarausschusses siehe: Černyšev, Aleksej: Rabota Komiteta Gosdumy po agrarnym voprosam v 1996 – 1999 gg., in: *Ekonomika sel'skogo chozjajstva Rossii* 1/2000, S.29.

78 Eine Analyse der agrarpolitischen Positionen von Akteuren in der Duma gibt: Serova, E. V.: Actors in agro-food policy. Who shapes outcomes?, in: Segbers, Klaus (Hg.): *Explaining post-Soviet patchworks*, Bd. 1, Actors and sectors in Russia between accommodation and resistance, Aldershot 2001, S.292–309, hier: S.299–301.

79 Wegren, Stephen / Konitzer, Andrew: The 2003 Russian Duma election and the decline in rural support for the communist party, in: *Electoral Studies* 4/2006, S.677–695.

80 Die wichtigsten waren die Komitees für Bodenfragen, Forstwirtschaft, Fischerei und Umweltfragen.

triellen Komplexes“ im Büro des Ministerpräsidenten. Das Landwirtschaftsministerium wurde dominiert von der konservativen Agrarlobby. Die Amtsinhaber zeigt Tabelle 6 im Überblick.

Tabelle 6: Die russischen Landwirtschaftsminister 1991–2004

Landwirtschaftsminister	Stellv. Ministerpräsident für Agrarfragen
Viktor Chlystun 1991–94	Aleksandr Zaverjucha 1993–97
Aleksandr Nazarčuk 1994–96	Aleksandr Zaverjucha 1993–97
Viktor Chlystun 1996–98	Aleksandr Zaverjucha 1993–97 Viktor Chlystun 1997–98
Viktor Semenov 1998–99	Gennadij Kulik 1998–99
Vladimir Ščerbak 1999	Vladimir Ščerbak 1999–2000
Aleksej Gordeev 1999–	Vladimir Ščerbak 1999–2000 Aleksej Gordeev 2000–2004

Der einzige Landwirtschaftsminister, der keine direkte Verbindung zur konservativen Agrarlobby hatte, war im Untersuchungszeitraum Viktor Chlystun, der von 1991 bis 1994 und erneut von 1996 bis 1998 im Amt war und als gemäßiger Reformler galt. Mit Ausnahme von Chlystun waren alle Landwirtschaftsminister und alle stellvertretenden Ministerpräsidenten mit Zuständigkeit für die Landwirtschaft Vertreter der konservativen Agrarlobby. Die meisten von ihnen waren führende Funktionäre der APR und hatten in der sowjetischen Planwirtschaft entweder als Unternehmensleiter oder als Funktionäre in der Landwirtschaft gearbeitet.⁸¹

In den 1990er Jahren hatte deshalb die konservative Agrarlobby nur für etwa ein Jahr, von März 1997 bis April 1998, als Chlystun zugleich Minister und stellvertretender Ministerpräsident war, keine direkte Kontrolle über das Landwirtschaftsministerium und die agrarpolitische Position der Regierung. Chlystun sah jedoch die Leiter der agroindustriellen Großbetriebe als seine wesentlichen Partner bei der Gestaltung der staatlichen Agrarpolitik, stellte also die Rolle der konservativen Agrarlobby nicht grundsätzlich in Frage.⁸²

Gleichzeitig gab es neben dem Landwirtschaftsministerium und dem zuständigen stellvertretenden Ministerpräsidenten in der Regierung jedoch weitere Akteure, die agrarpolitische Kompetenzen besaßen. Sowohl im Wirtschafts- als auch im Finanzministerium existierten Abteilungen für Landwirtschaft. In den Verhandlungen über den WTO-Beitritt musste das Landwirtschaftsministerium seine Haltung mit dem Handelsministerium abstimmen.⁸³ Innerhalb der Regierung ergab sich dadurch ein Konflikt zwischen der konservativen Agrarlobby, die in der Regel den Landwirtschaftsminister und/oder den koordinierenden stellvertretenden Ministerpräsidenten stellte, auf der einen Seite und zumindest bezüglich der Landwirtschaft eher reformorientierten Kräften vor allem im Finanz- und Wirtschaftsministerium auf der anderen Seite. Zwischen den beiden Lagern vermitteln konnte der Ministerpräsident. Gleichzeitig konnten beide Lager versuchen, durch Einflussnahme auf das Parlament ihre Position im Gesetzgebungsprozess durchzusetzen.

Die Position des Landwirtschaftsministeriums in diesem Konflikt verschlechterte sich nach dem Amtsantritt von Präsident Putin im Jahre 2000 schrittweise. Die Abteilung für Landwirtschaft im Wirtschaftsministerium wurde durch die Aufnahme von Chlystun aufgewertet. Der Zugang

81 Biographische Informationen bei: Centr političeskoj informacii: Federal'naja i regional'naja elita Rossii, Moskau 2001; NNS-Personenarchiv (<http://www.nns.ru>).

82 Zur Position Chlystuns: Wegren, Stephen K.: Socioeconomic transformation in Russia. Where is the rural elite?, in: *Europe-Asia Studies* 2/2000, S.237–271, hier: S.247.

83 Eine Analyse von Regierungsakteuren mit Kompetenz in der Agrarpolitik gibt: Serova, E. V.: Actors in agro-food policy. Who shapes outcomes?, in: Segbers, Klaus (Hg.): *Explaining post-Soviet patchworks*, Bd.1, Actors and sectors in Russia between accommodation and resistance, Aldershot 2001, S.292–309, hier: S.295–299.

des Landwirtschaftsministers zum Ministerpräsidenten wurde geschwächt. Mit der Regierungsreform im Februar 2004 wurde seine Position auch offiziell abgewertet, indem der Posten eines stellvertretenden Ministerpräsidenten mit Verantwortung für die Landwirtschaft abgeschafft wurde. Der Wechsel des Landwirtschaftsministers Gordeev von der APR in die präsidentennahe Partei Einheit Russlands zeigte dann endgültig, dass die konservative Agrarlobby ihren Zugang zur Regierung verloren hatte.⁸⁴

5.5 Agrarlobby und Regionalverwaltungen

Da nur weniger als 15% der Flächen Russlands landwirtschaftlich genutzt werden, ist ein großer Teil der Landwirtschaft in einigen wenigen Regionen konzentriert. Diese liegen vor allem im Zentralen Schwarzerdegebiet im südlichen Teil des europäischen Russlands (Rostov, Saratov, Volgograd, Voronež sowie die Region Moskau), im Nordkaukasus (Krasnodar, Stavropol), in der südwestlichen Uralregion (Baškortostan, Orenburg, Tatarstan) und in Sibirien (Altaj, Krasnojarsk, Novosibirsk).⁸⁵

Bezüglich ihrer Agrarpolitik lassen sich drei Gruppen von Regionalverwaltungen unterscheiden. Erstens gab es Regionalverwaltungen, die der konservativen Agrarlobby nahe standen. Zweitens existierten reformorientierte Regionalverwaltungen, die versuchten, marktwirtschaftliche Elemente auch in der Landwirtschaft zu stärken und drittens gab es eine nicht unbedeutende Gruppe von Regionen, die aufgrund der geringen Bedeutung der Landwirtschaft keine explizite agrarpolitische Position entwickelten.

Die Mehrheit der Regionen mit einem bedeutenden Anteil der Landwirtschaft wurde von Vertretern der konservativen Agrarlobby regiert. Sie kamen häufig selber aus landwirtschaftlichen Großbetrieben oder der staatlichen Verwaltung der Landwirtschaft. Ihre Machtbasis war die konservative Landbevölkerung, organisiert in der APR bzw. der KPRF. In diesen Regionen wurden die landwirtschaftlichen Großbetriebe subventioniert und häufig administrative Eingriffe in die Geschäftstätigkeit vorgenommen.⁸⁶

Vor allem in Regionen, in denen industrielle Betriebe ein Gegengewicht zur Landwirtschaft formen konnten, gelangten auch reformorientierte Gouverneure an die Macht. Da sie nicht auf die Unterstützung der konservativen Agrarlobby angewiesen waren, konnten sie Reformmodelle für die Landwirtschaft entwickeln. Die nationale Gesetzgebung schränkte ihre Gestaltungsfähigkeit aber ein. Gleichzeitig waren sie nicht in der Lage, der Landwirtschaft ausreichende finanzielle Unterstützung für die erforderliche Modernisierung zur Verfügung zu stellen.⁸⁷

Die Regionalverwaltungen hatten grundsätzlich drei zentrale Instrumente, mit denen sie Einfluss auf die Entwicklung der Landwirtschaft in ihrer Region und die Agrarpolitik der Föderation nehmen konnten.⁸⁸ Erstens waren sie für die Verteilung des größten Teils der Agrarsubventionen zuständig. Der Anteil regionaler Haushalte an den gesamten Agrarsubventionen stieg im Verlauf

84 Pleines, Heiko: A lobby losing its power, in: Transitions Online 21 November 2003 (www.tol.cz).

85 Serova, E.V.: Agrarnaja ekonomika, Moskau 1999, S.386. Siehe auch: Ioffe, Grigory / Nefedova, Tatyana: Areas of crisis in Russian agriculture. A geographic perspective, in: Post-Soviet Geography and Economics 4/2000, S.288–305.

86 Peregudov, Sergej P. / Lapina, Natal'ja Ju. / Semenenko, Irina S.: Gruppy interesov i rossijskoe gosudarstvo, Moskau 1999, S.192–193.

87 Rodionova, Galina / Ovčinceva, Ljubov': Strategien des Überlebens. Die Privatisierung von Grund und Boden und die Reorganisation der Landwirtschaftsbetriebe in Russland, in: Osteuropa 11/2000, S.1197–1211.

88 Einen Überblick gibt: Serova, E. V.: Actors in agro-food policy. Who shapes outcomes?, in: Segbers, Klaus (Hg.): Explaining post-Soviet patchworks, Bd. 1, Actors and sectors in Russia between accommodation and resistance, Aldershot 2001, S.292–309, hier: S.295–298.

der 1990er Jahre von 65% auf 80%. Darüber hinaus konnten die Gouverneure häufig auch die Verteilung der föderalen Subventionen in ihrer Region beeinflussen.⁸⁹

Zweitens haben viele Gouverneure entscheidend die Rahmenbedingungen für landwirtschaftliche Betriebe ihrer Region bestimmt. Konservative Gouverneure führten so eigene Preisregulierungen ein und erließen Handelsbeschränkungen für landwirtschaftliche Produkte. Mitte 1999 existierten zum Beispiel in 17 Regionen Ausfuhrverbote für zentrale landwirtschaftliche Produkte.⁹⁰ Liberale Gouverneure hingegen förderten vor allem die Restrukturierung der Landwirtschaft und die Entstehung eines freien Bodenmarktes. Ein erstes Reformmodell für staatliche Agrarbetriebe wurde seit 1993 in Nižnij Novgorod entwickelt und anschließend in 16 weiteren Regionen implementiert. Saratov liberalisierte als erste Region den Handel mit landwirtschaftlich genutztem Boden.⁹¹

Drittens konnten Gouverneure über ihre Präsenz im Föderationsrat direkten Einfluss auf die nationale Agrarpolitik nehmen. Sowohl im Agrarausschuss des Föderationsrates als auch – etwas weniger eindeutig – im Föderationsrat insgesamt dominierten während der gesamten 1990er Jahre Vertreter der gemäßigten konservativen Agrarlobby. Dies änderte sich im Jahre 2000 als Präsident Putin begann, Druck auf den Föderationsrat auszuüben. Der Föderationsrat bildete anschließend keine relevante Hürde für Gesetzesprojekte, die den Vorstellungen der Agrarlobby nicht entsprachen.⁹²

5.6 Interaktion der Akteure

Mit dem Ende der sowjetischen Planwirtschaft brach das staatliche Unterstützungssystem für die russische Landwirtschaft zusammen. Als Folge der Liberalisierungen von Anfang 1992 subventionierte die Landwirtschaft de facto andere Sektoren der Volkswirtschaft. In dieser Situation hatte die konservative Agrarlobby, bestehend aus den Leitern der alten sowjetischen Großbetriebe, zwei zentrale Ziele. Erstens wollte sie eine durchgreifende Restrukturierung der Betriebe, die sie ihrer Position als Unternehmensleiter beraubt hätte, verhindern. Zweitens verlangte sie eine umfangreiche Subventionierung. Bereits 1994 gelang es der konservativen Agrarlobby, die zentrale Position im Politikfeld „Agrarpolitik“ zu besetzen.

89 OECD: *Agricultural policies in transition economies*, Paris 2002, S.43–46; Gerasin, Sergej / Nikitin, Aleksandr: *Besteuerung und Subventionierung der russischen Landwirtschaft*, in: *Steuerlast und Steuerverhalten russischer Wirtschaftsbranchen*, Teil III, *Besteuerung von Landwirtschaft und Kleinunternehmen*, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr.29, Bremen 2001, S.4–16, hier: S.8–11.

90 Eine systematische Analyse findet sich bei: Kuhn, Arnim: *Handelskosten und regionale (Des-)Integration. Russlands Agrarmärkte in der Transformation*, Frankfurt/M. 2001; Kopsidis, Michael: *Disintegration of Russian grain markets in transition*, in: *Post-Communist Economies 1/2000*, S.47–60; Ziel regionaler Restriktionen war in der Regel die Selbstversorgung der Region. Die daraus resultierenden politischen Vorgaben bezüglich des Produktangebots landwirtschaftlicher Betriebe führten zu Effizienzeinbußen (Sedik, David / Trueblood, Michael / Arnade, Carlos: *Corporate farm performance in Russia, 1991–1995. An efficiency analysis*, in: *Journal of Comparative Economics 3/1999*, S.514–534, hier vor allem: S.529). Damit reduzierten die entsprechenden Regionalverwaltungen die Einnahmen und Gewinne der Agrarbetriebe zugunsten regionaler Verbraucher oder des regionalen Haushalts (Zaostrovstev, Andrei: *Rent extraction in a rent-seeking society*, SPIDER Working Paper Series Nr.10, St. Petersburg 2000, S.20–21).

91 Serova, Evgenija: *Kto vytaščit repku*, in: *Ekspert 15.11.1999*, S.14–16; Amelina, Maria: *The (not so) mysterious resilience of Russia's agricultural collectives*, in: *Transition (World Bank) December 1999*, S.19–21; Ivankina, E. / Rtiščev, I.: *Osobennosti zemel'nogo zakonodatel'stva v rossijskich regionach*, in: *Voprosy ekonomiki 7/2000*, S.76–84. Eine Beschreibung des Reformprogramms: Rodionova, Galina / Ovčinceva, Ljubov': *Strategien des Überlebens. Die Privatisierung von Grund und Boden und die Reorganisation der Landwirtschaftsbetriebe in Russland*, in: *Osteuropa 11/2000*, S.1197–1211.

92 Zur Schwächung der Opposition des Föderationsrates durch Putin siehe: Wiest, Margarete: *Russlands schwacher Föderalismus und Parlamentarismus. Der Föderationsrat*, Münster 2003. Speziell zur Rolle des Föderationsrates bei der Verabschiedung von gesetzlichen Regelungen mit Relevanz für die Landwirtschaft siehe: Remington, Thomas F.: *Russia's Federal Assembly and the land code*, in: *East European Constitutional Review 3/2002*, pp.99–104.

Die Agrarlobby setzte dabei auf eine legale Vereinnahmungsstrategie. Über das Landwirtschaftsministerium hatte sie Vertreter in der Regierung. Über die Fraktion der APR (in Zusammenarbeit mit der Fraktion der KPRF) hatte sie Repräsentanten in der Duma. Und über die konservativen Gouverneure von Agrarregionen hatte sie Einfluss auf den Föderationsrat. Die politischen Kontrahenten der Agrarlobby, die sowohl in der Regierung als auch in beiden Kammern des Parlaments existierten, waren untereinander nicht vernetzt und deshalb nicht zu abgestimmter Opposition in der Lage. (siehe Grafik 3)

Das Ergebnis war ein Kräftegleichgewicht zwischen Wirtschaftsakteuren und staatlichen Akteuren. Die Beziehung zwischen den Akteuren ist nach Liebert als party-parental einzuordnen. Die konservative Agrarlobby nutzte diese Konstellation, um eine Restrukturierung der Landwirtschaft zu verhindern und umfangreiche Subventionen zu erhalten. Die Unterstützung für die Landwirtschaft, gemessen als PSE, konnte von 1994 bis 1997 jedes Jahr vergrößert werden. 1997 lag sie mit 30% sogar über dem OECD-Durchschnitt.⁹³

Aufgrund ihrer zentralen Netzwerkposition konnte die Agrarlobby einzelne Maßnahmen durchsetzen, vor allem, wenn diese über Regierungsverordnungen realisiert werden konnten. Zur Durchsetzung eines umfassenden Reformkonzepts für die Landwirtschaft hätte die Agrarlobby aber den legislativen Prozess dominieren müssen. Dazu hätte sie zu einem bestimmten Zeitpunkt alle drei staatlichen Entscheidungsorgane (Exekutive, Duma, Föderationsrat) kontrollieren müssen. Dies gelang ihr aufgrund der zu geringen Zahl ihrer Vertreter in den jeweiligen Organen nicht. Damit war die Agrarlobby auf eine Vetoposition beschränkt. Um Regeländerungen zu blockieren, reichte zu jedem beliebigen Zeitpunkt die entscheidungstreffende Mehrheit in nur einem der drei offiziellen wirtschaftspolitischen Entscheidungsorgane. Aufgrund ihrer politischen Kontakte konnte die Agrarlobby dies immer erreichen. Die Agrarlobby verhinderte so alle Reformvorhaben, die ihrer Vorstellung widersprachen, konnte jedoch ihr eigenes Konzept einer vor Wettbewerb geschützten, subventionierten Landwirtschaft nur in Teilbereichen und in der Regel auch nur als Ad-hoc-Maßnahme durchsetzen. Ergebnis war eine mehrjährige Reformblockade im Politikfeld Agrarpolitik.

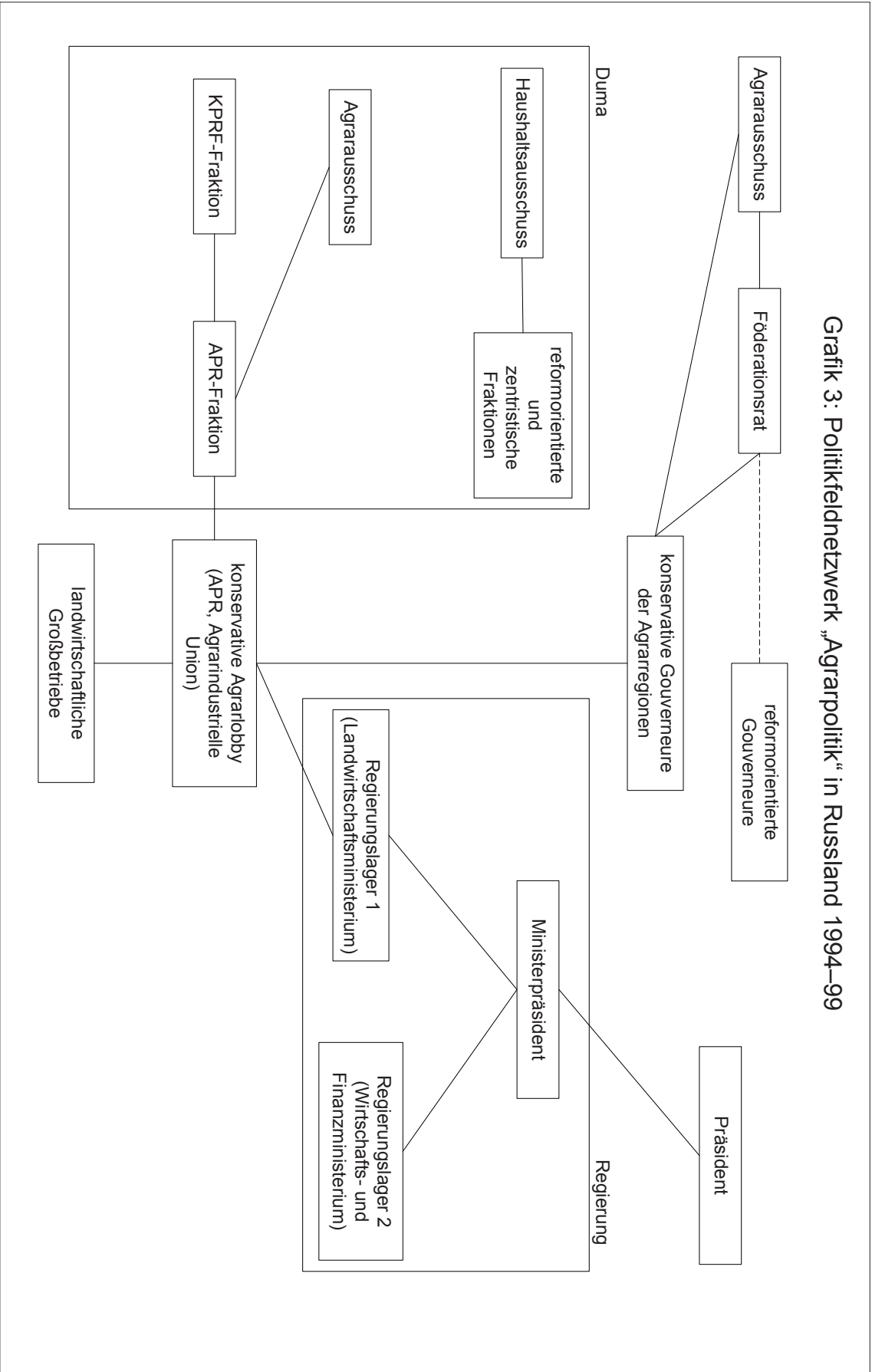
Die politische Position der Agrarlobby wurde 1997 erstmals ernsthaft angegriffen, als mit Viktor Chlystun ein gemäßigter Wirtschaftsliberaler ohne Verbindung zur Agrarlobby gleichzeitig Landwirtschaftsminister und stellvertretender Ministerpräsident wurde. Ohne die Rolle der konservativen Agrarlobby grundsätzlich in Frage zu stellen, schwächte dies doch ihre Möglichkeiten die Regierungspolitik zu bestimmen. Folge war ein deutlicher Rückgang der Agrarsubventionen im Jahre 1998. Die Finanzkrise vom August 1998, die durch die Zahlungsunfähigkeit des russischen Staates ausgelöst wurde, brachte dann eine weitere Reduzierung der Subventionen, ohne die Position der Agrarlobby im Politikfeldnetzwerk zu beeinflussen.

Eine grundlegende Neuordnung des Politikfeldnetzwerkes „Agrarpolitik“ begann erst Ende 1999. Im neuen Parlament, das im Dezember 1999 gewählt worden war, verloren APR und KPRF mit weniger als einem Drittel der Abgeordneten gegenüber einem regierungsnahen Parteienbündnis schnell alle Blockademöglichkeiten und konnten auch den Agrarausschuss nicht mehr kontrollieren. In der neuen Regierung von Präsident Putin besaß das Landwirtschaftsministerium kaum Möglichkeiten sich gegenüber den wirtschaftsliberalen Politikern im Wirtschafts- und Finanzministerium durchzusetzen, die jetzt auch Konzepte für die Agrarpolitik erarbeiteten. Im föderalen Gesetzgebungsprozess kooperierte damit erstmals die Opposition gegen die konservative Agrarlobby, die auf eine marginale Netzwerkposition zurückgedrängt wurde. (siehe Grafik 4)

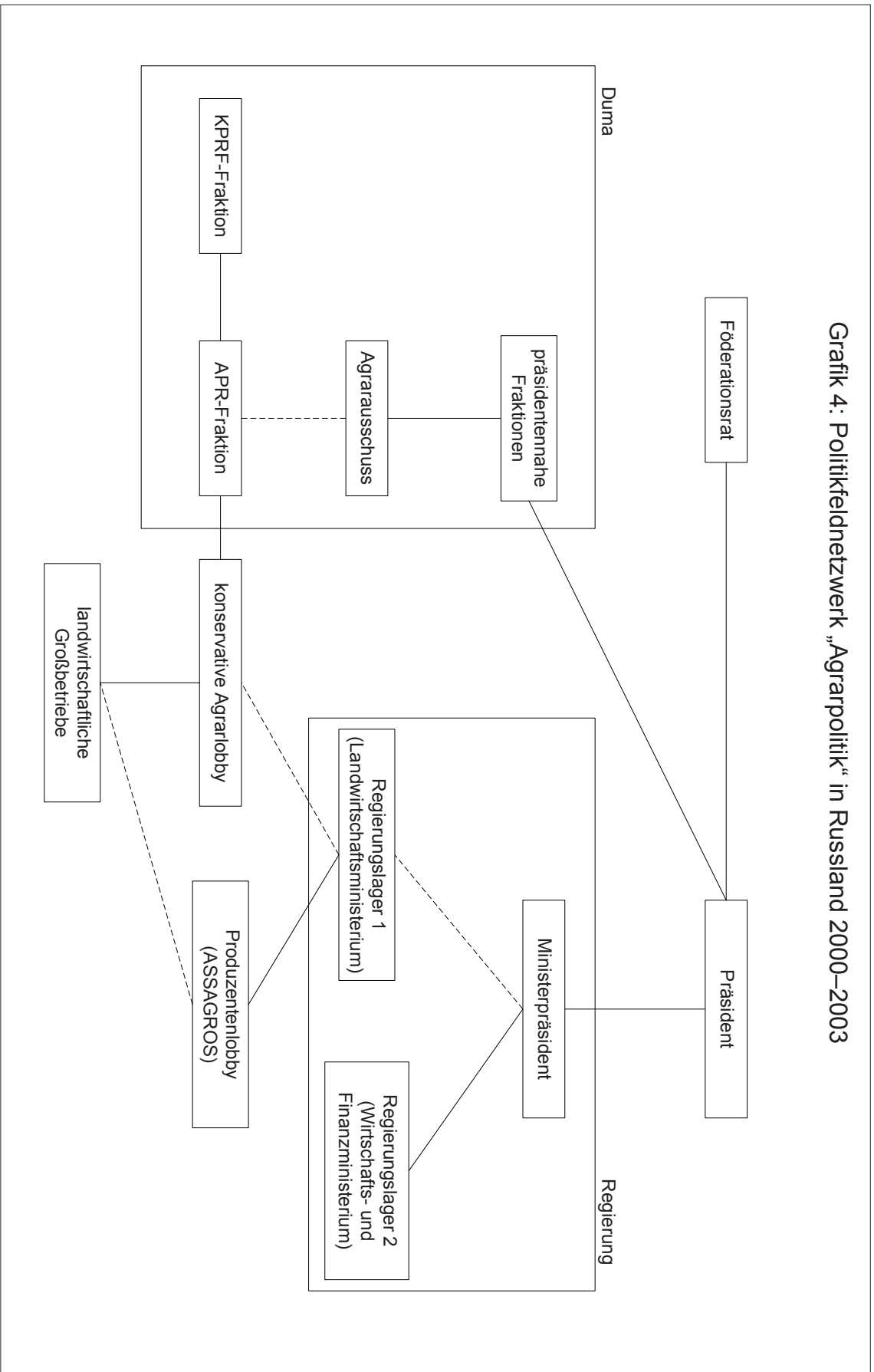
Gleichzeitig sah sich die konservative Agrarlobby mit internen Konflikten konfrontiert, die ihren Einfluss schwächten. Von zentraler Bedeutung waren dabei erstens der Aufstieg wettbewerbsorientierter Agrohholdings, die die konservative Agrarlobby nicht unterstützten, zweitens der Kon-

93 Die Zahlen für das PSE zeigt Tabelle 2.

Grafik 3: Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ in Russland 1994–99



Grafik 4: Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ in Russland 2000–2003



flikt in der APR, der zum Austritt prominenter Mitglieder führte und drittens die Schaffung des alternativen, regierungsnahen Lobbyverbandes ASSAGROS.

Die Agrarlobby war deshalb gezwungen, von der legalen Vereinnahmungsstrategie zu einer Kooperationsstrategie zu wechseln. Deutlich wurde dies demonstriert als der Landwirtschaftsminister 2003 von der APR in die präsidentennahe Partei „Einheit Russlands“ wechselte. Damit lässt sich das Kräfteverhältnis in der Agrarpolitik unter Putin also als Staatsdominanz bezeichnen, wobei die Agrarlobby in ein lobbyist network nach Liebert integriert blieb.

Die Schwächung der Agrarlobby löste die Reformblockade in der Landwirtschaftspolitik. Erste Folgen waren eine Bodenreform und eine Beschleunigung der Verhandlungen über den WTO-Beitritt Russlands. Die Subventionierung der Landwirtschaft wurde auf niedrigem Niveau stabilisiert.⁹⁴

6 Der politische Einfluss der ukrainischen Agrarlobby

6.1 Die landwirtschaftlichen Betriebe

Der rechtliche Rahmen für die Reorganisation der staatlichen agroindustriellen Großbetriebe wurde in der Ukraine 1992 festgeschrieben. Die Betriebe wurden in Genossenschaften („Kollektive Landwirtschaftliche Betriebe“) umgewandelt und der bewirtschaftete Boden ging in den kollektiven Besitz der Beschäftigten über. Diese erhielten das Recht, ihren Anteil am Boden aus der Genossenschaft herauszulösen und privatwirtschaftlich zu nutzen. Bis zum Ende der 1990er Jahre war diese Transformation der Besitzverhältnisse weitgehend abgeschlossen. 80% der kommerziell bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche des Landes wurden nun von Genossenschaften bewirtschaftet, 12% von privatwirtschaftlichen Unternehmen (Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung), 6% von staatlichen Betrieben und 2% von Privatbauern, die mit ihrem Landtitel aus Genossenschaften ausgeschieden waren. Darüber hinaus gab es weiterhin individuelle Nebenerwerbswirtschaften, die von Familien für den privaten Lebensmittelkonsum bewirtschaftet wurden.⁹⁵ Die Genossenschaften stellten damit die zentrale Organisationsform in der ukrainischen Landwirtschaft dar.

Anfang 2000 wurde dann von der Regierung eine zweite Restrukturierung eingeleitet, bei der die Genossenschaften in privatwirtschaftliche Unternehmen überführt werden sollten, um ihre Effizienz zu erhöhen. Dabei wurde zum einen das Recht der Genossenschaftsmitglieder gestärkt, mit ihrem Landtitel auszuseiden. Zum anderen wurden die Genossenschaften gedrängt, ihre Rechtsform zu ändern. Im Ergebnis verschwanden bis zum Jahresende fast alle Genossenschaften. Ende 2001 betrug ihr Anteil an der kommerziell genutzten landwirtschaftlichen Nutzfläche nur noch 1%. Hingegen wurden 73% des Bodens nun von privatwirtschaftlichen Unternehmen, in der Mehrheit in GmbHs überführte ehemalige Genossenschaften, bewirtschaftet. Der Anteil der Privatbauern an der kommerziell genutzten landwirtschaftlichen Nutzfläche war auf 9% ge-

94 Wegren, Stephen K.: Russian Agrarian Policy Under Putin, in: Eurasian Geography and Economics 1/2002, S.26–40; Liefert, William: Agricultural reform. Major commodity restructuring but little institutional change, in: Joint Economic Committee, Congress of the United States (Hg.): Russia's uncertain economic future, Washington 2002, S.253–282; Remington, Thomas F.: Russia's Federal Assembly and the land code, in: East European Constitutional Review 3/2002, S.99–104.

95 Diese hatten einen Anteil von über 10% an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche des Landes und trugen aufgrund intensiver Bewirtschaftung überdurchschnittlich zur Agrarproduktion des Landes bei. Da sie aber für den privaten Verbrauch und nicht für den Markt produzierten und sich außerdem in keiner Weise organisierten, hatten sie keinen Einfluss auf agrarpolitische Entscheidungsprozesse und werden deshalb in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt. Die folgende Untersuchung beschränkt sich dementsprechend auf die kommerziellen Nutzer von landwirtschaftlichem Boden. Zu den Nebenerwerbswirtschaften siehe etwa: Nedoborovsky, Andriy: Landwirtschaftliche Subsistenzwirtschaft in der Ukraine, in: Europa Regional 3/2004, S.141–148.

stiegen, während der Anteil staatlicher Betriebe mit 5% weitgehend unverändert geblieben war. 12% des Bodens wurden von Organisationen anderer Rechtsformen genutzt.⁹⁶

Für die meisten landwirtschaftlichen Großbetriebe war der Übergang zu einer neuen Rechtsform ein rein formaler Akt. Das alte Management dominierte in der Regel den Entscheidungsprozess aufgrund direkter und indirekter Einflussmöglichkeiten auf die Belegschaft und übernahm auch die Leitung des neu registrierten Betriebes. Die Möglichkeit der Angestellten agroindustrieller Betriebe, sich mit ihrem Land selbstständig zu machen, war mit erheblichen praktischen Problemen verbunden. Sie benötigten sowohl technische als auch betriebswirtschaftliche Kenntnisse und Startkapital zur Anschaffung der erforderlichen Maschinen. Die geringe Größe des gut geschriebenen Landes erschwerte zusätzlich eine effiziente Bewirtschaftung. Außerdem konnten die Großbetriebe aufgrund ihres Einflusses auf Vertriebsstrukturen und lokale Behörden eine Diskriminierung der bäuerlichen Kleinbetriebe bewirken. Die meisten Angestellten verblieben deshalb in den Großbetrieben, die neben dem Arbeitsplatz auch einen großen Teil der sozialen Infrastruktur zur Verfügung stellten, und beschränkten sich auf die individuellen Nebengewirtschaften. Damit blieben sie jedoch vom Management der Großbetriebe abhängig, das dementsprechend in den meisten Fällen die Betriebe weiter kontrollieren konnte.⁹⁷ Bis 2003 war so erst in etwa 30% der ehemaligen Kolchosen das alte Management aus sowjetischer Zeit durch einen neuen Direktoren ersetzt worden.⁹⁸ Im Ergebnis dominierten die alten Großbetriebe weiterhin die Landwirtschaft. Die größten 10% der Betriebe bewirtschafteten so 90% der kommerziellen landwirtschaftlichen Nutzfläche.⁹⁹

Über drei Viertel der landwirtschaftlichen Großbetriebe in der Ukraine wiesen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen Verlust aus. Nur einer kleinen Gruppe unter den insgesamt fast 13.000 landwirtschaftlichen Großbetrieben gelang es nachhaltige Gewinne zu erwirtschaften. Mit dem einsetzenden Wirtschaftsaufschwung, steigenden Preisen für landwirtschaftliche Produkte und der staatlichen Reform der Landwirtschaft verbesserte sich die Situation ab dem Jahre 2000 deutlich. Der Anteil der mit Verlust operierenden landwirtschaftlichen Großbetriebe sank auf ein Drittel. Insgesamt sind aber nur 10% der Betriebe in einer finanziell stabilen Lage. Bei den übrigen ist ein positives Betriebsergebnis nur in guten Erntejahren möglich und Altschulden belasten die Unternehmensfinanzen.¹⁰⁰

96 Zur Restrukturierung der agroindustriellen Großbetriebe siehe: Mansberger, Reinfried / Kučer, Oleh / Ivaniv, Jaroslav: Landwirtschaft, Landprivatisierung und Landadministration, in: Besters-Dilger, Juliane (Hg.): Die Ukraine in Europa, Wien 2003, S.195–221; Kaneff, Deema / Yalcin-Heckmann, Lale: Retreat to the cooperative or to the household? Agricultural privatisation in Ukraine and Azerbaijan, in: Hann, Chris: The postsocialist agrarian question. Property relations and the rural condition, Münster 2003, S.219–255; Lerman, Zvi / Csaki, Csaba / Feder, Gershon: Land policies and evolving farm structures in transition economies, World Bank Working Paper Nr. 2794, Washington 2002, S.85–146; Puhachov, Mykola / Puhachova, Kateryna: Evolution of farm structures in Ukraine, in: Cramon-Taubadel, Stephan von / Zorya, Sergiy / Striewe, Ludwig (Hg.): Policies and agricultural development in Ukraine, Kiew 2001, S.190–200; Atta, Don van: Towards a more market-driven strategy for agricultural reform in Ukraine, in: ebd., S.71–85; Lerman, Zvi / Csaki, Csaba: Ukraine. Review of farm restructuring experiences, World Bank Technical Paper Nr. 459, Washington 2000; Perrotta, L.: Politics, confusion and practice. Landownership and decollectivisation in Ukraine, in: Abramson, A. / Theodossopoulos, D. (Hg.): Land, law and environment, London 2000, S.156–175; Lerman, Zvi: Land reform and farm restructuring in Ukraine, in: Problems of Post-Communism 3/1999, S.42–55; Schubert, Werner: Ukraine – Agrarstrukturen im Umbruch, in: Europa Regional 1/1997, S.15–24. Zu den Privatbauern siehe: Allina-Pisano, Jessica: Land reform and the social origins of private farmers in Russia and Ukraine, in: Journal of Peasant Studies 3–4/2004, S.489–514.

97 Dazu ausführlich: Lerman, Zvi: Land reform and farm restructuring in Ukraine, in: Problems of Post-Communism 3/1999, S.42–55.

98 Treis, Dietrich: Was ist aus dem Brotkorb Europas geworden?, Kurzstudie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Kiew, Kiew 2003, S.10 (im Internet veröffentlicht unter: www.fesukraine.kiev.ua).

99 Lerman, Zvi / Csaki, Csaba / Feder, Gershon: Land policies and evolving farm structures in transition economies, World Bank Working Paper Nr. 2794, Washington 2002, S.110.

100 Deržavnij Komitet Statistiki Ukraini: Statističnij ščornik Ukraini za 2001 rik, Kiew 2002, S.70, 72; sowie

6.2 Die konservative Agrarlobby

Die große Mehrheit der landwirtschaftlichen Großbetriebe versuchte, ihre Geschäftssituation durch staatliche Unterstützung zu verbessern. Hierzu instrumentalisierten die Betriebsleitungen ihre alten Netzwerke aus der sowjetischen Planwirtschaft. Gemeinsam mit ihren ehemaligen Partnern aus dem staatlichen Verwaltungsapparat für die Landwirtschaft formten sie die konservative Agrarlobby. Ihre vorrangigen wirtschaftspolitischen Ziele waren die Maximierung staatlicher Subventionen (bei gleichzeitiger Minimierung der Steuerbelastung), der Schutz vor ausländischer Konkurrenz und Verfügungsmacht über das Land ihrer Betriebe¹⁰¹. Diese Ziele begründeten sie vorrangig mit der Notwendigkeit, die soziale Stabilität auf dem Lande aufrecht zu erhalten.¹⁰²

Die konservative Agrarlobby formierte sich in der Ukraine im „Gesamtukrainischen Komitee landwirtschaftlicher Genossenschaften“, das 1992 aus der sowjetischen Vereinigung der Kolcho-sen geschaffen wurde. Finanziert wurde das Komitee durch Sozialversicherungszahlungen der Beschäftigten der Landwirtschaft. Dies war eine gesetzwidrige Zweckentfremdung der Sozialversicherungsleistungen, die aber nie einer Überprüfung unterzogen wurde. Das Komitee erhob für sich den Anspruch, die ukrainische Agrarpolitik in Kooperation mit dem Ministerium zu gestalten. Das Büro der sowjetischen Vorläuferorganisation des Komitees im Gebäude des Landwirtschaftsministeriums wurde beibehalten. Vertreter des Komitees nahmen regelmäßig an Arbeitssitzungen des Ministeriums und Beratungsgesprächen des Ministers mit dem Präsidenten teil. Vertreter anderer gesellschaftlicher Organisationen – wie etwa der Ukrainischen Vereinigung der Privatbauern – erhielten hingegen nur in seltenen Ausnahmefällen diese Möglichkeit.¹⁰³

Um ihre Interessen im Parlament zu vertreten, gründeten Mitglieder der konservativen Agrarlobby im Januar 1992 die Bauernpartei (Seljans'ka partija Ukrainy). Die Parteiführung bestand vorrangig aus Leitern von ehemals staatlichen landwirtschaftlichen Großbetrieben.¹⁰⁴ Die Partei stellte in den 1990er Jahren eine der größeren Parlamentsfraktionen und dominierte den Parlamentsausschuss für Landwirtschaft.¹⁰⁵

Seit Mitte der 1990er Jahre wurde die Handlungsfähigkeit der konservativen Agrarlobby jedoch zunehmend durch interne Konflikte verringert. Zum ersten großen Bruch kam es im Sommer 1995, als einige Mitglieder aus der Fraktion der Bauernpartei ausschieden und mit „Agrarier für Reformen“ ihre eigene Abgeordnetengruppe schufen. Ende 1996 nutzten Vertreter des Landwirtschaftsministeriums diesen Bruch, um mit der Abgeordnetengruppe die Agrarpartei der Ukraine (Ahrarna partija Ukrainy) zu gründen. Die Agrarpartei unterschied sich in ihrer inhaltlichen Pro-

Treis, Dietrich: Was ist aus dem Brotkorb Europas geworden?, Kurzstudie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Kiew, Kiew 2003, S.7 (im Internet veröffentlicht unter: www.fesukraine.kiev.ua).

101 Die rechtliche Regelung der Bodenfrage in den 1990er Jahren bedeutete zum einen, dass das Land unter der Verfügungsmacht der Betriebe (und damit ihrer Direktoren) stand und zum anderen, aufgrund des Fehlens eines liberalisierten Bodenmarktes, dass das Land im Schuldenfall nicht verpfändet werden konnte. In Anbetracht der desolaten Finanzsituation der meisten Agrarbetriebe war dieser Aspekt von erheblicher Bedeutung. Die neue Regelung des Eigentums an landwirtschaftlichem Boden ab 2000 reduzierte dann schrittweise die Kontrolle der Betriebsleitungen über den Boden, indem die Landtitel der Betriebsangehörigen festgeschrieben wurden, der Bodenmarkt liberalisiert wurde und Boden damit im Falle von Schulden gepfändet werden konnte. Ein Moratorium auf Konkursverfahren gegen landwirtschaftliche Betriebe neutralisierte aber für eine mehrjährige Übergangsphase die letztgenannte Bestimmung.

102 Siehe dazu etwa: Artemenko, Aleksandr: O žitnice Evropy i ee kukušonke – agrarnom sektore, in: Zerkalo nedeli 12.07.2003, S.1, 9.

103 Ein Porträt der Organisationsstruktur und inhaltlichen Positionen der konservativen Agrarlobby findet sich bei: Kubicek, Paul: Unbroken ties. The state, interest associations and corporatism in post-Soviet Ukraine, Ann Arbor 2000, S.92–97.

104 Einen Überblick über Parteiführung und Parteiprogramm gibt: Andruščak, Grigorij u.a.: Politični partii Ukrainy, Kiew 1998, S.415–421.

105 Ein Porträt der Partei findet sich im folgenden Abschnitt.

grammatik nicht wesentlich von der Bauernpartei.¹⁰⁶ Im Gegensatz zur Bauernpartei befand sie sich aber nicht in Opposition zu Präsident Kutschma. Ziel der Abspaltung war es offensichtlich, die konservative Agrarlobby aus ihrer Opposition zu Kutschma zu lösen. Stattdessen kam es zur Spaltung der konservativen Agrarlobby in zwei Parteien.¹⁰⁷ Gegen Ende der 1990er Jahre wurden Leiter landwirtschaftlicher Genossenschaften anscheinend durch die Polizei und die Steuerbehörde systematisch unter Druck gesetzt, um Unterstützung für Kutschma zu gewinnen.¹⁰⁸ Die konservative Agrarlobby verlor damit sowohl bezüglich ihrer Vertretung im Parlament als auch bezüglich ihrer Basis die Fähigkeit zu geschlossener Opposition gegen die Agrarpolitik der Regierung.

Die Agrarreformen des Jahres 2000, insbesondere die Reform der Genossenschaften und des Bodenrechts, sowie der einsetzende Wirtschaftsaufschwung führten zu einer wirtschaftlichen Differenzierung der konservativen Agrarlobby. Erstens fühlte sich die wachsende Zahl der Leiter restrukturierter, mit Gewinn operierender Betriebe den Zielen der konservativen Agrarlobby immer weniger verbunden. Zweitens gewannen Exportfirmen größeren Einfluss in der ukrainischen Landwirtschaft. Die nur begrenzte Liberalisierung des Exports landwirtschaftlicher Produkte in Kombination mit subventionierten Preisen auf dem Binnenmarkt bot Exporteuren seit Anfang der 1990er Jahre erhebliche Gewinnchancen. Die Produktion großer Überschüsse in den Jahren 2001/02 vergrößerte ihr Geschäft erheblich. Insbesondere Getreideexporteure gewannen über ihre Ukrainische Getreide-Assoziation auch politischen Einfluss. Sie konkurrierten mit den landwirtschaftlichen Betrieben um Anteile an den staatlichen Subventionen, denn je niedriger die staatlich (teil-)regulierten Produzentenpreise für landwirtschaftliche Produkte in der Ukraine waren, desto größer war die Gewinnspanne der Exporteure.¹⁰⁹

6.3 Die Agrarparteien im Parlament

Die konservative Agrarlobby wurde im ukrainischen Parlament zuerst durch die Bauernpartei vertreten, die bereits 1992 durch Einwerbung von Abgeordneten des 1990 gewählten Parlaments die Fraktion „Agrarier der Ukraine“ gründete. Im Frühjahr 1993 besaß die Fraktion 76 Mitglieder, was einem Stimmenanteil von 17% entsprach. Obwohl die Bauernpartei bei den Parlamentswahlen im Frühjahr 1994 nur 18 Mandate (entsprechend 5% der Abgeordneten) errang, konnte sie bis zum Frühjahr 1995 durch Einwerbungen ihre Fraktionsstärke auf 51 steigern und kontrollierte damit 13% der Abgeordnetenstimmen.

In ihrer Opposition zu einer Restrukturierung der Landwirtschaft konnte die Bauernpartei mit der Unterstützung der kommunistischen und sozialistischen Fraktionen rechnen. Auf diese Weise entstand eine Vetoposition gegen durchgreifende Reformen im Agrarbereich. Die linken Parteien dominierten auch den Agrarausschuss des Parlaments und hatten so direkten Einfluss auf entsprechende Gesetzesvorlagen.

Seit 1995 versuchte dann die Regierung unter Präsident Kutschma, die Dominanz des Bündnisses der konservativen Agrarlobby mit Kommunisten und Sozialisten in der Agrarpolitik aufzubrechen. Zentraler Ansatzpunkt hierfür wurde die Spaltung der Bauernpartei und die Schaffung der regierungsnahen Agrarpartei. Die Agrarpartei war de facto eine Gründung des Landwirtschafts-

106 Einen Überblick über Parteiführung und Parteiprogramm gibt: Andruščak, Grigorij u.a.: *Politični partii Ukrainy*, Kiew 1998, S.15–30.

107 Die Rolle der beiden Parteien im Parlament wird im folgenden Abschnitt analysiert.

108 Darden, Keith A.: *Blackmail as tool of state domination. Ukraine under Kuchma*, in: *East European Constitutional Review* 2/2001, S.67–71.

109 Cramon-Taubadel, Stephan von / Zorya, Sergiy: *Agricultural policy reform in Ukraine. Sequencing and results*, in: Cramon-Taubadel, Stephan von / Zorya, Sergiy / Striewe, Ludwig (Hg.): *Policies and agricultural development in Ukraine*, Kiew 2001, S.20–31, hier: S.27–28; Bajura, Dmitrij: *Zernotrejderjy*, in: *Invest Gazeta* 10.6.2003, S.13.

ministeriums, um die konservative Agrarlobby aus ihrer Opposition zu Präsident Kutschma zu lösen. Dabei ging es nicht nur um die Auflösung der Reformblockade in der Agrarpolitik, sondern auch um die Schaffung einer präsidentennahen Mehrheit im Parlament.

Im Sommer 1995 schieden einige Mitglieder aus der von der Bauernpartei getragenen Fraktion „Agrarier der Ukraine“ aus und schufen mit „Agrarier für Reformen“ ihre eigene Abgeordneten-Gruppe. Die Fraktion „Agrarier der Ukraine“ schrumpfte dadurch auf 29 Abgeordnete, was einem Stimmenanteil von 7% entsprach. Die „Agrarier für Reformen“, die sich Ende 1996 in die Fraktion der neugegründeten Agrarpartei umwandelten, hatten von Herbst 1995 bis Frühjahr 1998 stabil 25 bis 28 Mitglieder im Parlament, was einem Stimmenanteil von 6% bis 7% entsprach. Die Agrarlobby war damit im Parlament gespalten. Für eine Wende in der Agrarpolitik reichte dies nicht.

Tabelle 7: Die Agrarparteien im ukrainischen Parlament 1993–2004 (Stimmenanteil)

	1993	1994–95	1995–98	1998–99	2000–2002	2002–04
Bauernpartei (SelPU)	17%	9%–13%	6%–7%	3%	0%	0%
Agrarpartei (APU)	0%	0%	6%–7%	0%	0%	4%
Zusammen	17%	9%–13%	12%–14%	3%	0%	4%

Da die Agrarpartei am Reißbrett konstruiert worden war, konnte sie jedoch keine Wählerbasis erschließen. Mit einem Stimmenanteil von 3,7% scheiterte die Agrarpartei bei den Parlamentswahlen im Frühjahr 1998 an der 4%-Hürde. Den acht Mitgliedern der Agrarpartei, die über Direktmandate ins Parlament gewählt wurden, gelang es nicht, eine Fraktion zu organisieren. Sie schlossen sich stattdessen der neugegründeten präsidentennahen Fraktion „Regionale Wiedergeburt“ an.

In Reaktion auf die Konkurrenz durch die regierungsnahen Agrarpartei ging die Bauernpartei im Frühjahr 1997 ein Bündnis mit der Sozialistischen Partei ein. Nur so war es möglich, die Mindestzahl von 25 Abgeordneten zu sichern, die damals für den Erhalt des Fraktionsstatus im Parlament erforderlich war. Die gemeinsame Fraktion von Sozialisten und Bauernpartei erreichte eine Stärke von 34 bis 40 Abgeordneten, entsprechend 9% bis 10% der Stimmen. Bei den Parlamentswahlen im Frühjahr 1998 errang der Wahlblock von Sozialisten und Bauern 34 Mandate, was einem Stimmenanteil von 8% im neugewählten Parlament entsprach. Die Abgeordneten schlossen sich zur Fraktion „Linkes Zentrum“ zusammen. Nachdem Mitte 1998 die erforderliche Mindestanzahl von Abgeordneten für das Erlangen von Fraktionsstatus von 25 auf 14 gesenkt worden war, schuf die Bauernpartei wieder ihre eigene Fraktion mit 15 Mitgliedern, entsprechend 3% der Stimmen.

Die Bauernpartei hatte damit im neuen Parlament deutlich weniger Stimmen als vor dem Zusammenschluss mit den Sozialisten, das grundsätzliche Bündnis mit Sozialisten und Kommunisten im Bereich der Agrarpolitik blieb aber bestehen und sicherte weiter ein Veto gegen Reformversuche. Die Bedeutung der Bauernpartei zeigte sich deutlich, als ihr Vertreter, Oleksandr Tkačenko, im Sommer 1998 zum Parlamentssprecher gewählt wurde. Ende 1998 gelang es der konservativen Agrarlobby dann, im Parlament weit reichende Steuerprivilegien für die Landwirtschaft durchzusetzen.¹¹⁰

Zu einer grundsätzlichen Kräfteverschiebung im Parlament kam es nach der Wiederwahl von Präsident Kutschma Ende 1999. Bis zum Frühjahr 2000 gelang es präsidentennahen Parteien in großer Zahl Abgeordnete aus dem linken Lager abzuwerben. Im Ergebnis verloren die linken Fraktionen ihre Vetoposition. Die Fraktion der Bauernpartei löste sich im Februar 2000 aufgrund

110 Haran, Oleksij: Tkačenko – ein ukrainischer Lukašenko?, Aktuelle Analysen (BIOst) 9/1999; Demyanenko, Serhiy / Zorya, Serhiy: Taxation and Ukrainian agriculture after 2004, IER Working Paper Nr. 18 (2002), S.10, im Internet veröffentlicht unter www.ier.kiev.ua.

zu niedriger Mitgliederzahl selbst auf. Die präsidentennahen Parteien nutzten ihre neue Mehrheit, um entgegen der Geschäftsordnung des Parlaments die linken Parteien aus den Ausschüssen zu verdrängen. Die Leitung des parlamentarischen Agrarausschusses ging so im Februar 2000 an Kateryna Vaščuk, die erste stellvertretende Vorsitzende der Agrarpartei, die sich der Fraktion „Regionale Wiedergeburt“ angeschlossen hatte.

Da die Agrarpartei aber durch ihre Abhängigkeit vom Präsidenten keine ernsthafte Opposition zur Agrarpolitik der Exekutive entwickeln konnte und ein Bündnis mit reformfeindlichen linken Fraktionen ausgeschlossen war, konnte die Agrarpartei im Gegensatz zur Bauernpartei keine Vetoposition aufbauen. Damit war der Weg frei für die Ende 1999 eingeleitete Agrarreform der Regierung.

Nach den Parlamentswahlen vom Frühjahr 2002 war die Bauernpartei nicht mehr im Parlament vertreten. Der Agrarpartei gelang jedoch als Teil eines präsidentennahen Wahlblocks der Einzug ins Parlament. Die Fraktion der Agrarpartei erreichte eine Stärke von 16 bis 18 Abgeordneten, was einem Stimmenanteil von 4% entsprach. Die Agrarpartei hatte damit sechs Jahre nach ihrer Gründung die Bauernpartei als Vertretung der konservativen Agrarlobby im Parlament verdrängt. Über die Hälfte der Fraktionsmitglieder der Agrarpartei ging in den Agrarausschuss und erreichte dort einen Stimmenanteil von etwa 40%. Bezeichnend für die Schwäche der Agrarpartei als Vertretung der konservativen Agrarlobby war aber die Tatsache, dass der Vorsitz des Ausschusses an die Oppositionspartei „Unsere Ukraine“ ging, deren Vorsitzender die Agrarreform des Jahres 2000 als Ministerpräsident mitgestaltet hatte.¹¹¹

Während die Bauernpartei also bis Ende 1999 durch ihr Bündnis mit den linken Fraktionen im Parlament eine Vetomacht gegen durchgreifende Agrarreformen selbst dann sicherstellen konnte, wenn die eigene Fraktion nur über einen sehr geringen Stimmenanteil verfügte, führte der Wechsel in den parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen Anfang 2000 nicht nur zum Ende der Vetomacht, sondern gleichzeitig zum Ende der Bauernpartei. Aufgrund ihrer Nähe zum Präsidenten war die Agrarpartei nicht in der Lage die Rolle der Bauernpartei als Vetomacht gegen Agrarreformen zu übernehmen. Die Bedeutung des Parlaments für die Agrarpolitik ging damit deutlich zurück und die Exekutive erhielt größere Spielräume.

6.4 Die Agrarlobby in der Regierung

Direkte Zuständigkeit für die Landwirtschaft besaß innerhalb der nationalen Regierung der Ukraine das Landwirtschaftsministerium unter Koordination eines stellvertretenden Ministerpräsidenten. Das Ministerium wurde dominiert von der konservativen Agrarlobby. Von den insgesamt zehn Ministern im Zeitraum 1992 bis 2004 kamen acht aus der sowjetischen Verwaltung, vorrangig mit Kompetenz für die Landwirtschaft, zwei aus landwirtschaftlichen Großbetrieben. Ab 1996, dem Jahr der Parteigründung, waren alle Landwirtschaftsminister Mitglieder der Agrarpartei. Die meisten der stellvertretenden Ministerpräsidenten mit Kompetenz für die Landwirtschaft hatten auch einmal den Posten des Landwirtschaftsministers innegehabt. Die drei Ausnahmen kamen ebenfalls aus der sowjetischen Landwirtschaft und zwei von ihnen waren auch Mitglied der Agrarpartei.¹¹² Der stellvertretende Ministerpräsident schuf damit kein Gegen-

111 Zur Rolle von Bauern- und Agrarpartei im Parlament siehe: Ott, Alexander: Parteien und Machtstrukturen in der Ukraine, Köln 1999, S.65–66, 73, 91; Ash, Timothy: Land and agricultural reform in Ukraine, in: Wegren, Stephen (Hg.): Land reform in the former Soviet Union and Eastern Europe, London 1998, S.62–86, hier: S.74–76; Atta, Don van: Towards a more market-driven strategy for agricultural reform in Ukraine, in: Cramon-Taubadel, Stephan von / Zorya, Sergiy / Striwe, Ludwig (Hg.): Policies and agricultural development in Ukraine, Kiew 2001, S.71–85, hier: S.79–80; Herron, Erik S.: Causes and consequences of fluid faction membership in Ukraine, in: Europe-Asia Studies 4/2002, S.625–639, hier: S.626. Besetzung des Agrarausschusses nach Parlamentsangaben (www.rada.kiev.ua).

112 Alle Angaben zu den Personen nach: Marčenko, Jurij / Telemko, Oleksandr: Chto e chto v Ukraini, Kiew 2001.

gewicht zum Landwirtschaftsminister, sondern unterstützte diesen. Die Amtsinhaber zeigt Tabelle 8 im Überblick.

Tabelle 8: Die ukrainischen Landwirtschaftsminister 1992–2004

Landwirtschaftsminister	Stellv. Ministerpräsident für Agrarfragen
Vasil Tkačuk 1992	Volodimir Demjanov 1992–94
Jurij Karasyk 1992–95	
Pavlo Haiduckij 1995–96	Petro Sabluk 1994–96
Anatolij Choriško 1996–97	Michailo Zubeč 1996–97
Michailo Zubeč 1997	
Jurij Karasyk 1997–98	--
Boris Supichanov 1998–99	Michailo Hladij 1999–2001
Michailo Hladij 1999	
Ivan Kyrilenko 2000–02	Leonid Kozačenko 2001–02
Serhij Ryžuk 2002–04	Ivan Kyrilenko 2002–04
Viktor Slauta 2004	

Anmerkung: Von August 1997 bis Dezember 1998 war in der Regierung der Posten eines stellv. Ministerpräsidenten mit Kompetenz für die Landwirtschaft nicht vorgesehen.

Gemeinsam mit dem stellvertretenden Ministerpräsidenten mit Kompetenz für die Landwirtschaft vertrat das Landwirtschaftsministerium dementsprechend im gesamten Zeitraum inhaltlich die Interessen der konservativen Agrarlobby. Politisch vertrat das Landwirtschaftsministerium allerdings seit Mitte der 1990er Jahre nicht die Lobbyorganisationen der landwirtschaftlichen Großbetriebe, sondern die Agrarpartei, die die Position von Präsident Kutschma stützte.

Bei der Entwicklung konkreter inhaltlicher Regelungen konnte das Ministerium dementsprechend eng mit dem „Gesamtukrainischen Komitee landwirtschaftlicher Genossenschaften“ zusammenarbeiten, das die Position der konservativen Agrarlobby vertrat. Auf der politischen Ebene ergab sich aber eine Rivalität zwischen der Bauernpartei, als Lobbyorganisation der landwirtschaftlichen Großbetriebe, und der Agrarpartei als „Kopfgeburt“ des Ministeriums. Da beide Parteien dieselbe inhaltliche Position vertraten und damit um dieselbe Klientel warben, war dieser Konflikt nicht auflösbar, solange die Bauernpartei sich nicht auf eine Unterstützung des Präsidenten einließ. Im Ergebnis wurde das Landwirtschaftsministerium in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre von einer Agrarpartei dominiert, die nicht einmal im Parlament repräsentiert war, während die im Parlament präsente Bauernpartei keinen direkten Einfluss auf den Landwirtschaftsminister hatte. Ab 2002 „normalisierte“ sich die Situation insofern als die Agrarpartei über ein regierungsnahes Wahlbündnis den Einzug ins Parlament schaffte, während die Bauernpartei an der 4%-Hürde scheiterte.

Die organisatorische Zweiteilung der konservativen Agrarlobby in Agrarpartei und Bauernpartei schränkte ihre Durchsetzungskraft in der Regierung erheblich ein. Zusätzlich behinderten seit Mitte der 1990er Jahre regelmäßige Führungswechsel die Schaffung einer starken Lobby-Position innerhalb der Regierung. Im Zeitraum 1995–2004 lag die durchschnittliche Amtszeit des Landwirtschaftsministers bei etwa einem Jahr. Auch wenn die Minister in der Regel durch Nachrücker aus dem eigenen Ministerium ersetzt wurden, so erschwerten die Wechsel doch die Etablierung persönlicher Kontakte innerhalb der Regierung.

Zentrale Akteure mit landwirtschaftlicher Kompetenz waren in der Regierung neben dem Landwirtschaftsministerium und dem zuständigen stellvertretenden Ministerpräsidenten vor allem die Agrarabteilung im Büro des Ministerpräsidenten und die Agrarabteilung des Wirtschaftsministeriums. Zusätzlich gab es zeitweise eine interministerielle Kommission für Agrarreformen. Außerdem nahm der Präsident häufig direkten Einfluss auf die Agrarpolitik der Regierung. Er schuf

sich hierzu seine eigene Kommission für Agrarpolitik. Sowohl der Ministerpräsident als auch der Präsident besaßen damit sowohl die politische als auch die inhaltliche Kompetenz, Agrarpolitik ohne Absprache mit dem Landwirtschaftsministerium zu gestalten. Reformen konnten so an der konservativen Agrarlobby vorbei verfügt werden. Die weit reichende Reform der landwirtschaftlichen Genossenschaften zum Beispiel wurde Ende 1999 von Präsident Kutschma ohne vorherige Konsultationen mit dem Landwirtschaftsministerium per Erlass verfügt.¹¹³

Während der präsidententreue Flügel der Agrarlobby, wie ihn die Agrarpartei repräsentierte, also im gesamten Untersuchungszeitraum ohne Unterbrechung das Landwirtschaftsministerium kontrollierte, hatte er doch keine wirkliche Kontrolle über die Agrarpolitik der staatlichen Exekutive, da sowohl der Ministerpräsident als auch der Präsident ohne Rücksicht auf das Landwirtschaftsministerium Agrarpolitik gestalten konnte.

6.5 Interaktion der Akteure

Mit dem Ende der Sowjetunion brach das planwirtschaftliche Unterstützungssystem für die ukrainische Landwirtschaft Anfang 1992 zusammen. Als Folge subventionierte die ukrainische Landwirtschaft de facto andere Sektoren der Volkswirtschaft. In dieser Situation hatte die konservative Agrarlobby, bestehend aus den Leitern der alten sowjetischen Großbetriebe, zwei zentrale Ziele. Erstens wollte sie eine durchgreifende Restrukturierung der Betriebe, die sie ihrer Position als Unternehmensleiter beraubt hätte, verhindern. Zweitens verlangte sie eine umfangreiche Subventionierung.

Bereits 1992 gelang es der konservativen Agrarlobby, die zentrale Position im Politikfeld „Agrarpolitik“ zu besetzen. Ihre Position sicherte sie im Rahmen einer legalen Vereinnahmungsstrategie durch die De-facto-Übernahme des Landwirtschaftsministeriums und die Kooperation ihrer Bauernpartei mit den linken Fraktionen im Parlament, die ihr dort eine Vetoposition sicherte. Die politischen Kontrahenten der Agrarlobby, die sowohl in der Regierung als auch im Parlament existierten, waren untereinander nicht vernetzt und aufgrund dieser strukturellen Lücke nicht zu abgestimmter Opposition in der Lage. (siehe Grafik 5)

Damit ergab sich im Politikfeld ein Kräftegleichgewicht zwischen Wirtschaftsakteuren und staatlichen Akteuren. Die Beziehung nahm dabei in der Kategorisierung von Liebert die Form einer iron triangle an, da der Zugang alternativer Interessengruppen zu politischen Entscheidungsprozessen durch das Landwirtschaftsministerium weitgehend blockiert wurde, während dem Genossenschaftskomitee der konservativen Agrarlobby ein quasi-staatlicher Status eingeräumt wurde. Die konservative Agrarlobby nutzte diese Konstellation, um eine Restrukturierung der Landwirtschaft zu verhindern und Subventionen zu fordern. Die finanzielle Unterstützung für die Landwirtschaft, gemessen als PSE, blieb aber mit maximal 9% relativ gering.¹¹⁴

Nach dem Amtsantritt von Präsident Kutschma 1994 wurde die Position der konservativen Agrarlobby erstmals ernsthaft angegriffen. Präsident Kutschma versuchte die Agrarlobby durch eine strukturelle Lücke zu spalten und damit ihren Einfluss auf das Landwirtschaftsministerium zu schwächen. Durch die Förderung der Agrarpartei als Konkurrenz zur Bauernpartei wurde gleichzeitig die Vertretung der konservativen Agrarlobby im Parlament geschwächt. (siehe Grafik 6) Das Politikfeld schien sich damit auf Staatsdominanz mit einem lobbyist network nach Liebert hinzubewegen.

De facto wurde aber nur der Zugang zum Landwirtschaftsministerium erschwert. Im Parlament konnte auch die reduzierte Bauernpartei durch ihre Koalition mit dem linken Lager eine Veto-

113 Cramon-Taubadel, Stephan von / Zorya, Sergiy: Agricultural policy reform in Ukraine. Sequencing and results, in: Cramon-Taubadel, Stephan von / Zorya, Sergiy / Striwe, Ludwig (Hg.): Policies and agricultural development in Ukraine, Kiew 2001, S.20–31, hier: S.26.

114 Die Zahlen für das PSE zeigt Tabelle 2.

position behaupten. Im Ergebnis wurden so die – von der Exekutive verwalteten – Agrarsubventionen weitgehend gestrichen, während eine Restrukturierung der landwirtschaftlichen Betriebe an der Opposition des Parlamentes scheiterte. Damit entstand eine klassische Reformblockade, während das alte System der Subventionierung von der Exekutive nicht mehr getragen wurde, verweigerte sich das Parlament einer alternativen Regelung. In Anerkennung der Mehrheitsverhältnisse im Parlament musste die Exekutive letztlich einlenken und nahm 1997 wieder eine umfassende Subventionierung der Landwirtschaft auf. Zentral war dabei die von der Bauernpartei betriebene Durchsetzung von Steuererleichterungen für landwirtschaftliche Betriebe. Im Ergebnis stieg das PSE 1997 mit 18% auf seinen höchsten Wert im Untersuchungszeitraum.¹¹⁵

Eine grundlegende Neuordnung des Politikfeldnetzwerkes „Agrarpolitik“ erfolgte 1999 als Präsident Kutschma nach seiner Wiederwahl erstmals eine präsidentennahe Mehrheit im Parlament organisieren konnte. Die Fraktion der Bauernpartei musste sich Anfang 2000 wegen zu niedriger Mitgliederzahl auflösen. Die linken Fraktionen konnten den legislativen Prozess nicht mehr blockieren. Der Präsident übernahm gleichzeitig die direkte Verantwortung für die Agrarpolitik der Exekutive. Er besetzte durch seine Kontrolle über Regierung und Parlament damit die zentrale Position im Politikfeldnetzwerk. Die konservative Agrarlobby wurde marginalisiert. Die Agrarpartei wurde auf den Zugang zum Landwirtschaftsministerium und auf einige nicht autonom handlungsfähige Vertreter im Parlament beschränkt. (siehe Grafik 7)

Die konservative Agrarlobby war deshalb gezwungen, von der legalen Vereinnahmungsstrategie zu einer Kooperationsstrategie zu wechseln. Das Kräfteverhältnis in der Agrarpolitik lässt sich damit eindeutig als Staatsdominanz bezeichnen, wobei die Agrarlobby in ein lobbyist network nach Liebert integriert war.

Mit der Übernahme der zentralen Netzwerkposition löste der Präsident die Reformblockade in der Landwirtschaft. Direkte Folge des Einflussverlustes der konservativen Agrarlobby war eine weit reichende Restrukturierung der landwirtschaftlichen Großbetriebe, die die Position der ehemals sowjetischen Betriebsleiter einschränkte. Die soziale Basis der konservativen Agrarlobby wurde damit geschwächt. Gleichzeitig wurde eine Reihe weiterer Agrarreformen, etwa im Bereich des Bodenrechts, durchgesetzt. Die Auflösung der Reformblockade wurde von vielen Kommentatoren als entscheidende Ursache für die folgende deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Landwirtschaft gesehen. Gleichzeitig wurden die Agrarsubventionen de facto eingestellt. Der Durchschnittswert für das PSE lag 1999–2003 bei etwa 0.¹¹⁶

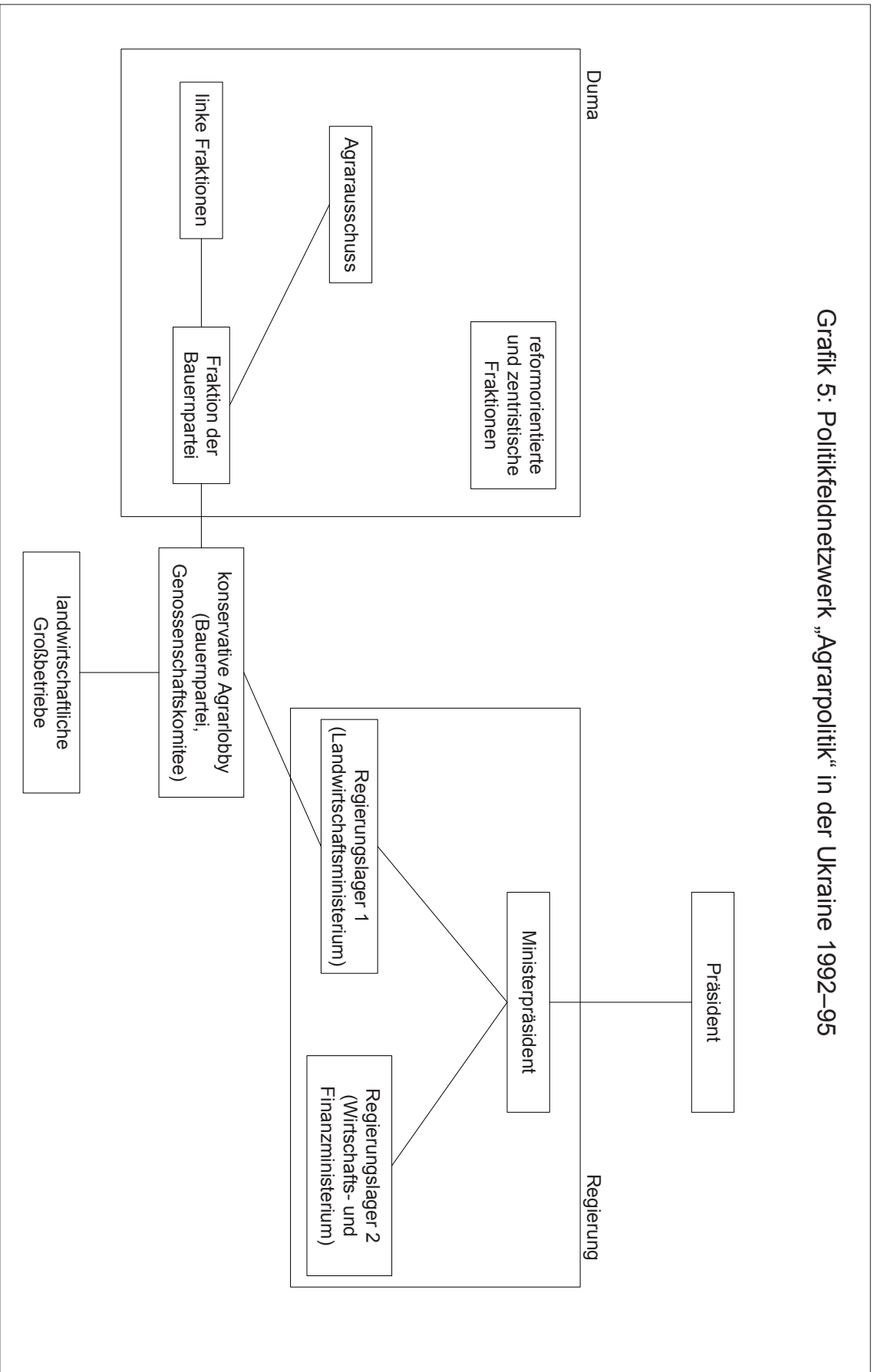
Obwohl sich die politische Konstellation im Bereich der Agrarpolitik in den folgenden Jahren nicht wesentlich änderte, wurde der nun vorhandene Handlungsspielraum von der Exekutive ab 2001 nicht für weitere Reformen genutzt. Ursache hierfür war der Sturz der reformorientierten Regierung unter Viktor Juschtschenko. Aufgrund ihrer programmatischen Position entschieden sich die folgenden Regierungen bewusst gegen eine Fortsetzung der Agrarreformen. Die neuerliche Reformblockade seit 2001 ist deshalb nicht auf den Einfluss der konservativen Agrarlobby zurückzuführen, sondern vielmehr auf eine weitgehend eigenständige Entscheidung von Präsident und Ministerpräsident.¹¹⁷

115 Die Zahlen für das PSE zeigt Tabelle 2.

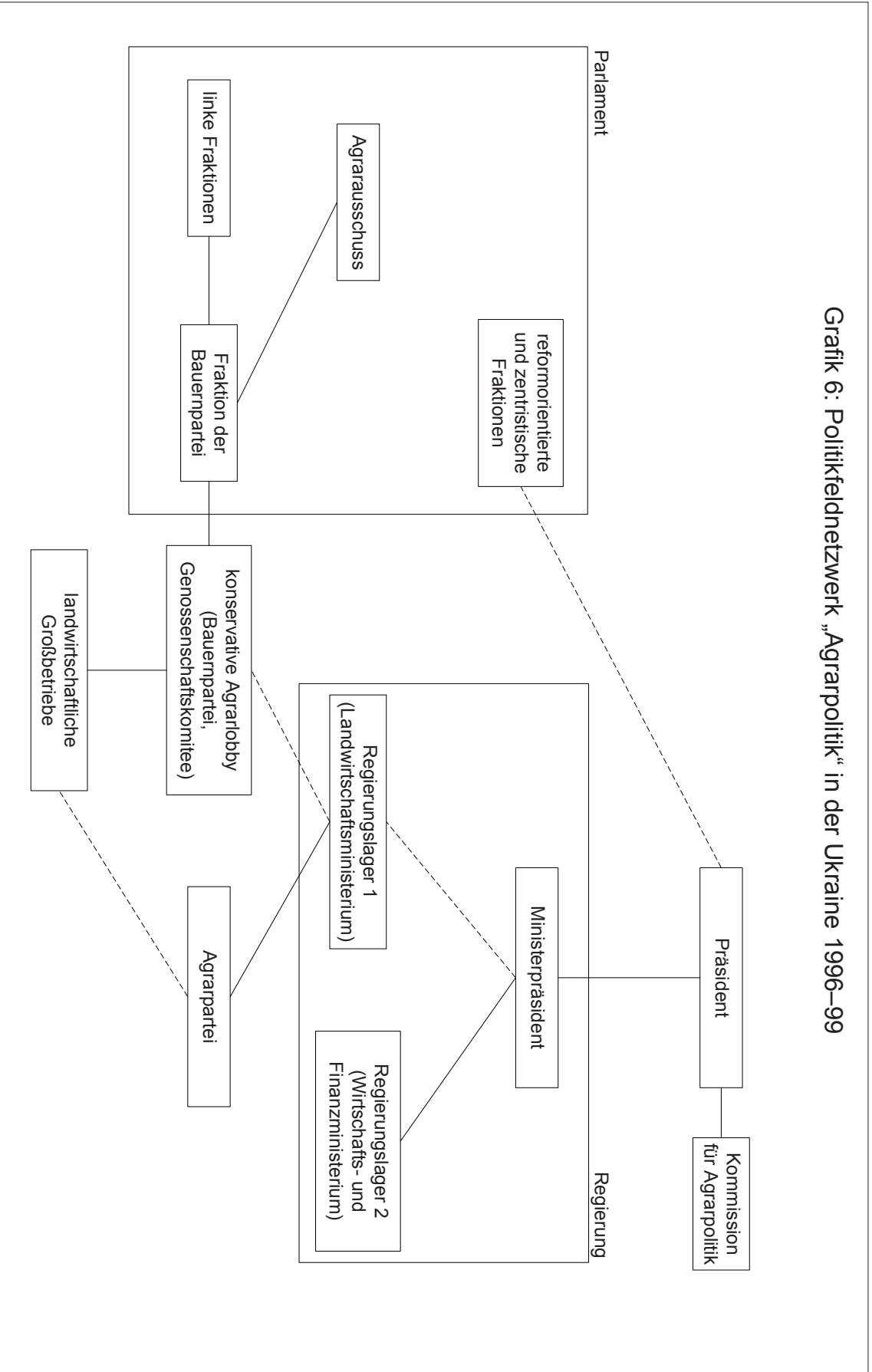
116 Die Zahlen für das PSE zeigt Tabelle 2.

117 Cramon-Taubadel, Stephan von: Comment on the „Concept of the Development of Agricultural Policy in Ukraine“, German Advisory Group on Economic Reform, Paper S18, Kiew 2003.

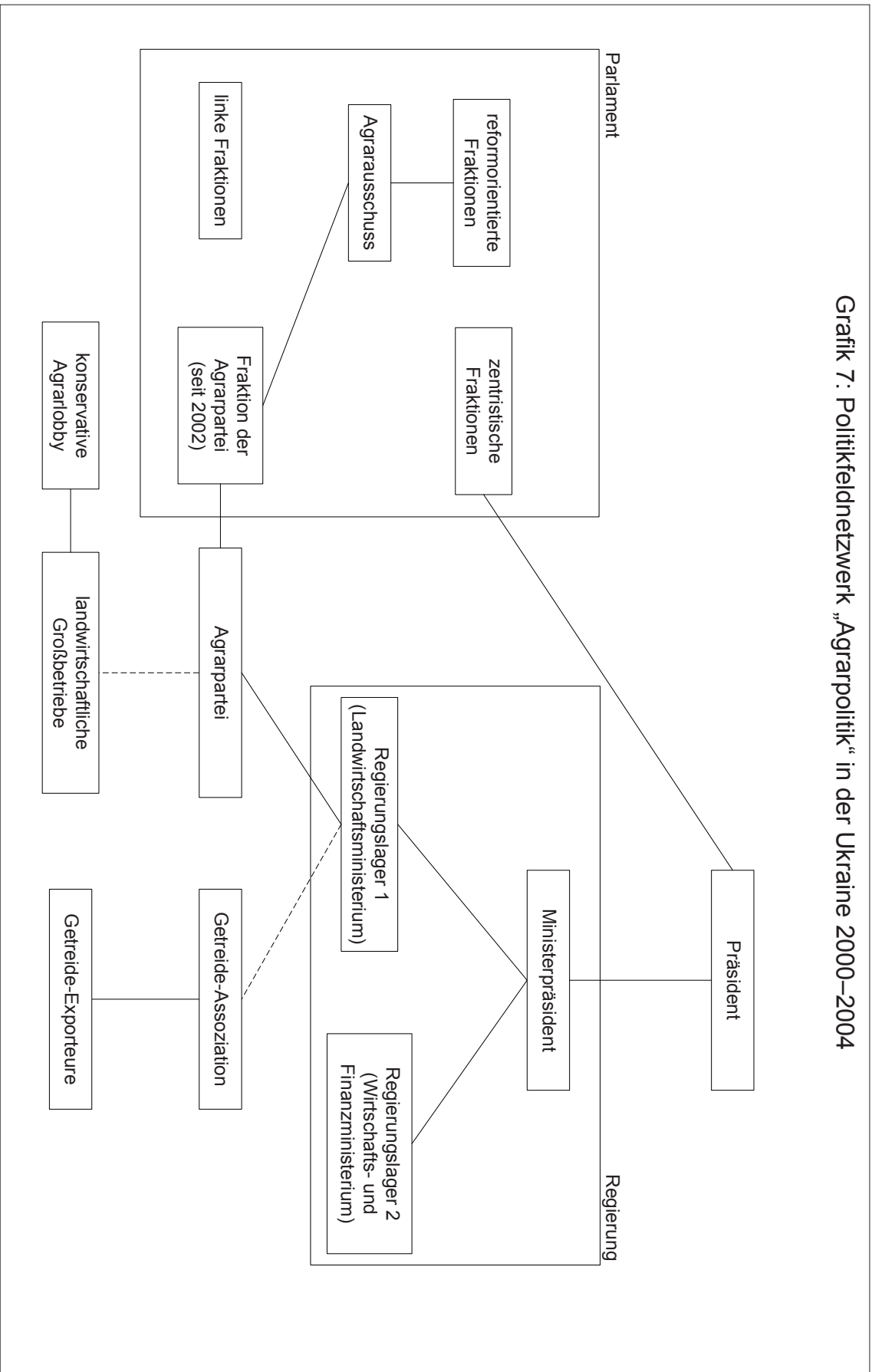
Grafik 5: Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ in der Ukraine 1992–95



Grafik 6: Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ in der Ukraine 1996–99



Grafik 7: Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ in der Ukraine 2000–2004



7 Zusammenfassung

Die landwirtschaftlichen Betriebe sahen sich nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaft in Polen, Russland und der Ukraine mit einer ähnlichen Problemlage konfrontiert. Die Preisliberalisierungen führten zu einer deutlichen Verschlechterung ihrer finanziellen Lage, die vom Staat nicht kompensiert wurde. In Reaktion hierauf forderten die landwirtschaftlichen Betriebe in allen drei Ländern den Aufbau eines umfassenden Subventionssystems und widersetzten sich einer marktwirtschaftlichen Restrukturierung der Eigentumsverhältnisse in der Landwirtschaft und einer Liberalisierung des Marktes für Agrarprodukte.

Organisationsstruktur der Interessenvertreter und Mittel der Einflussnahme

Die Organisation der Interessenvertretung der Landwirtschaft weist aber zwischen den Ländern Unterschiede auf. In Russland und der Ukraine bildete sich Anfang der 1990er Jahre eine einheitliche Organisationsstruktur einer konservativen Agrarlobby, die jeweils auf einem Verband und einer politischen Partei basierte. Ursächlich hierfür scheinen zwei Faktoren. Erstens wurde die Landwirtschaft in diesen beiden Ländern von einer relativ kleinen Gruppe von Großbetrieben dominiert, die sich leicht organisieren konnten. Zweitens bestanden aufgrund der staatlichen Organisation der Landwirtschaft in der Sowjetunion bereits enge Verbindungen zwischen den Leitern der landwirtschaftlichen Großbetriebe und zuständigen Vertretern der politischen Elite. Die kleine Zahl der beteiligten Akteure und ihre bereits vorhandene enge Verbindung machte für die Agrarlobby in beiden Ländern eine Vereinnahmungsstrategie zur Erfolg versprechendsten Form der Einflussnahme.

In Polen hingegen war der Konzentrationsgrad in der Landwirtschaft relativ gering und die auch im Sozialismus zum größten Teil private Landwirtschaft war nicht durch eine enge Beziehung mit staatlichen Akteuren geprägt. Dementsprechend entstand in Polen eine Vielzahl rivalisierender Interessenvertreter der Landwirtschaft. Bezüglich ihrer Strategie der politischen Einflussnahme lassen sich dabei zwei Gruppen unterscheiden. Zum einen formten sowohl die linke als auch die rechte politische Lager Agrarparteien, die auf eine legale Vereinnahmungsstrategie setzten. Zum anderen entstanden in beiden politischen Lagern Protestbewegungen, die eine Konfrontationsstrategie verfolgten. Am erfolgreichsten wurde die Konfrontationsstrategie allerdings von der populistischen Samoobrona vertreten. Die Protestbewegungen wurden von einer radikalisierten Minderheit der Landbevölkerung getragen, jedoch zeitweise von breiteren Kreisen unterstützt. Das Rekrutierungsreservoir für die Protestbewegungen waren vor allem privatwirtschaftlich organisierte Landwirte, die unter Einkommens- und Sicherheitsverlust litten. Eine entsprechende soziale Gruppe war in Russland und der Ukraine kaum entwickelt.

In allen Fällen setzte die Agrarlobby primär auf eine legale Vereinnahmungsstrategie. Eine illegale Vereinnahmungsstrategie konnte aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen auf der nationalen Ebene nicht systematisch angewandt werden. In Polen reagierte die Landbevölkerung jedoch mit Massenprotesten auf gegen ihre Interessen gerichtete politische Maßnahmen, das heißt aus ihrer Sicht unzureichende Erfolge der legalen Vereinnahmungsstrategie. Konfrontation als Komplementärstrategie verhinderte hier Marginalisierung, selbst wenn innerhalb der Agrarlobby strukturelle Lücken zwischen Vertretern der beiden Strategien existierten. In Russland und der Ukraine hingegen fehlte der Agrarlobby die Möglichkeit, Massenproteste zu organisieren und über eine Konfrontationsstrategie die Rückkehr in den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu erzwingen. Die Agrarlobby war deshalb in Russland und der Ukraine bei schwindendem Einfluss gezwungen, von der legalen Vereinnahmungsstrategie zu einer Kooperationsstrategie zu wechseln. Die Kooperationsstrategie wurde nur gewählt, wenn die Konstellation im Politikfeldnetzwerk keine Alternative ließ.

Konstellationen im Politikfeldnetzwerk

In allen drei Ländern hat sich das Politikfeldnetzwerk „Agrarpolitik“ im Verlauf des Untersuchungszeitraums mindestens einmal grundlegend gewandelt. Dies spricht dafür, dass weder die Netzwerkposition der Agrarlobby noch die Netzwerkkategorie einfach auf nationale Spezifika zurückgeführt werden können. In allen drei Ländern war die Entwicklung des Politikfeldnetzwerkes vielmehr die Folge konkreter politischer Machtkämpfe. Einen Überblick über die einzelnen Konstellationen der Politikfeldnetzwerke gibt Tabelle 9.

Die in allen Fällen gegebene starke politische Organisation der Agrarlobby fördert ein Kräftegleichgewicht zwischen Lobby und staatlichen Akteuren. Die entsprechenden Voraussetzungen auf der Seite des Staates müssen aber ebenfalls berücksichtigt werden. Die Existenz eines Branchenministeriums etwa fördert die Bildung exklusiver Beziehungen zwischen Lobby und staatlichen Akteuren. Wird die Agrarlobby erfolgreich marginalisiert, also zu einer Kooperationsstrategie gezwungen, ist das Ergebnis Staatsdominanz.

Die legale Vereinnahmungsstrategie der Agrarlobby führt in den hier betrachteten Fällen, wenn sie erfolgreich ist, zu party-parental networks nach Liebert. Nur ein Fall (Ukraine 1992–95) lässt sich – mit Abstrichen – als iron triangle bezeichnen. Ein Abweichen von der legalen Vereinnahmung führt in allen hier betrachteten Fällen zu einem lobbyist network.

Die Abhängigkeit der Regierung vom Parlament stärkt die Agrarlobby. Da die Agrarlobby in allen drei Ländern im Rahmen ihrer legalen Vereinnahmungsstrategie mit einer eigenen Partei im Parlament vertreten war, brachte die Regierungsbildung auf Basis einer Parlamentsmehrheit die Chance zur formellen Regierungsbeteiligung. In Russland und der Ukraine hingegen konnte die Agrarlobby nur auf informellem Wege Einfluss auf die Regierung nehmen, da diese nicht vom Parlament gebildet, sondern vom Präsidenten ernannt wurde. Im polnischen Fall kam für die Agrarlobby positiv hinzu, dass Bauernparteien in beiden politischen Lagern existierten, so dass eine Interessenvertretung der Landwirtschaft immer an der Regierungsbildung beteiligt war. In Russland und der Ukraine hingegen wäre auch bei einer potenziellen Regierungsbildung durch ein rechtes politisches Lager keine Interessenvertretung der Landwirtschaft beteiligt gewesen.

Staatliche Akteure können die Agrarlobby durch die Schaffung einer strukturellen Lücke über Netzwerkexpansion schwächen. Sowohl in Russland als auch in der Ukraine hat der Präsident die Agrarlobby marginalisiert, indem er die Bildung einer zweiten Interessenvertretung der Landwirtschaft gefördert hat. Diese Netzwerkexpansion hat in der Ukraine 1996 und Russland 2000 eine strukturelle Lücke innerhalb der Agrarlobby geschaffen.

Erfolg der Einflussnahme und Reformblockade

Die Netzwerkposition allein reicht zur Erklärung des Erfolges der Agrarlobby aber nicht aus. Die Verschlechterung der Netzwerkposition der polnischen Agrarlobby nach 1997 hatte keinen Rückgang des PSE zur Folge. Die zentrale Netzwerkposition der ukrainischen Agrarlobby von 1992 bis 1995 war durch das niedrigste PSE aller betrachteten Fälle gekennzeichnet. Ohne hier schon eine Generalisierung vornehmen zu können, legen diese beiden Fälle zwei zusätzliche Erklärungsfaktoren nahe. Eine erfolgreiche Konfrontationsstrategie kann, wie der polnische Fall zeigt, die Nachteile einer schlechten Netzwerkposition egalalisieren. Eine grundsätzliche Krise der Wirtschaftspolitik wiederum kann auch durch eine gut positionierte Agrarlobby nicht überwunden werden, wie der ukrainische Fall zeigt.

Eine starke Lobby führt nicht automatisch zu einer Reformblockade. Eine starke Lobby kann vielmehr, wie die polnischen Fälle zeigen, ihre Reformvorstellungen konstruktiv in Politik einbringen. Damit stellt sich die Frage, ob die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Lobby und die daraus resultierenden Reformen im Interesse eines – zu definierenden – Gemeinwohls sind. Eine Blockade politischer Entscheidungsfindung ist jedenfalls nicht zu verzeichnen. Diese ent-

steht erst dann, wenn, wie in Russland 1994–99 und in der Ukraine 1992–99, eine starke Lobby im politischen Entscheidungsfindungsprozess auf eine Vetoposition beschränkt bleibt. Diese Konstellation wird durch die im präsidentiellen Regierungssystem angelegte stärkere Trennung zwischen Exekutive und Legislative gefördert. In Russland und der Ukraine bedeutet eine Parlamentsmehrheit eine Vetoposition im legislativen Prozess, beinhaltet aber nicht die Möglichkeit einer konstruktiven Teilnahme an Regierungspolitik, wie dies in Polen der Fall ist. Eine Reformblockade durch eine starke Lobby kann also vermieden werden, indem entweder die Lobby konstruktiv in Entscheidungsprozesse einbezogen wird oder die Lobby im Politikfeldnetzwerk marginalisiert wird.

Tabelle 9: Die Politikfeldkonstellationen im Überblick

	PL 91-93	PL 93-97	PL 97-01	RF 94-99	RF 00-04	UA 92-95	UA 96-99	UA 00-04
relevante Akteursgruppen auf Seiten der Landwirtschaft	5	1	5	1	2	1	2	1
Vernetzung mit staatlichen Akteuren	5:3 (8:0)	4:2	5:3 (8:0)	7:6	2:7 (4:5)	4:4	3:5 (4:4)	0:8 (3:5)
Anteil erreichter Akteure	63% (100%)	67%	63% (100%)	54%	22% (44%)	50%	38% (50%)	0% (38%)
strukturelle Lücken auf Seiten der Landwirtschaft	2-4	0	2-4	0	1	0	1	2
relevante strukturelle Lücken auf staatlicher Seite	1	(1)	1	3	0	2	1-2	1
Haltung der relevanten staatlichen Akteure	differenzierend	kooperativ	kooperativ	kooperativ	ablehnend	kooperativ	differenzierend	ablehnend
Netzwerkposition der Agrarlobby	mittelmäßig	zentral	mittelmäßig	zentral	marginalisiert	zentral	mittelmäßig	marginalisiert
Vetoposition	teilweise	ja	teilweise	ja	nein	ja	teilweise	nein
Kräfteverhältnis	Gleichgewicht / Eigendynamik	Gleichgewicht	Gleichgewicht / Eigendynamik	Gleichgewicht	Staatsdominanz	Gleichgewicht	Übergang	Staatsdominanz
Netzwerkform nach Liebert	lobbyist / party-parental	party-parental	lobbyist / party-parental	party-parental	lobbyist	iron triangle	Übergang	lobbyist
Strategie der Einflussnahme	legale Verein-nahme + Konfrontation	legale Verein-nahme	legale Verein-nahme + Konfrontation	legale Verein-nahme	Kooperation	legale Verein-nahme	legale Verein-nahme	Kooperation
Erfolg (PSE)	mittel (PSE 11)	groß (PSE 18)	groß (PSE 20)	groß (PSE 19)	mittel (PSE 7)	keiner (PSE -20)	mittel (PSE 7)	keiner (PSE 0)
Reformblockade	nein	nein	nein	ja	nein	ja	ja	nein

Anmerkungen: PL – Polen, RF – Russland, UA – Ukraine. Die Zahlen bezeichnen den entsprechenden Zeitraum. Die Angaben zu Akteursgruppen, Vernetzung und strukturellen Lücken entstammen den Fallstudien. Siehe dazu insbesondere die grafischen Darstellungen der entsprechenden Politikfeldnetzwerke. Zur Operationalisierung der einzelnen Indikatoren siehe den Überblick in Abschnitt 3. Die Zahlen für das PSE wurden auf Grundlage von Tabelle 2 als einfacher Durchschnittswert errechnet. Die Zahlen erfassen bei RF 94-99 nicht 1994 und bei RF 00-04 sowie UA 00-04 nicht 2004.

Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa

ISSN 1616-7384

- Nr. 70 **Integration und Ausgrenzung im Osten Europas.**
Beiträge für die 13. Tagung junger Osteuropa-Experten
Veranstaltet von Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Osteuropa-Institut der Freien
Universität Berlin, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Europäische Akademie Berlin
(September 2005)
- Nr. 71 **Die Mittel- und Osteuropa-Aktivitäten der Universität Bremen im Überblick**
Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen,
International Office der Universität Bremen (Hg.)
(Oktober 2005)
- Nr. 72 **Russlands Regionen auf dem Weg nach Europa?**
Von Galina Michaleva (Hg.)
(November 2005)
- Nr. 73 **Die russische Außenpolitik unter Putin**
Von Heiko Pleines und Hans-Henning Schröder (Hg.)
(Dezember 2005)
- No. 74 **Participation of Civil Society in New Modes of Governance**
The Case of the New EU Member States
Part 2: Questions of Accountability
By Heiko Pleines (ed.)
(February 2006)
- Nr. 75 **Die Ukraine unter Präsident Juschtschenko**
Auf der Suche nach politischer Stabilität
Von Heiko Pleines (Hg.)
(April 2006)
- No. 76 **Participation of Civil Society in New Modes of Governance**
The Case of the New EU Member States
Part 3: Involvement at the EU Level
By Heiko Pleines (ed.)
(September 2006)
- Nr. 77 **Osteuropaforschung – 15 Jahre „danach“**
Beiträge für die 14. Tagung junger Osteuropa-Experten
Veranstaltet von Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Deutsche Gesellschaft für
Osteuropakunde, Europäische Akademie Berlin
(September 2006)
- Nr. 78 **Das Archiv ist die Kunst**
Verfahren der textuellen Selbstreproduktion im Moskauer Konzeptualismus
Von Julia Scharf
(Dezember 2006)
- Nr. 79 **Der politische Einfluss der Agrarlobbies in Polen, Russland und der Ukraine**
Eine vergleichende Politikfeldanalyse
Von Heiko Pleines
(Dezember 2006)
- Nr. 80 **Der politische Einfluss der Kohlelobbies in Polen, Russland und der Ukraine**
Eine vergleichende Politikfeldanalyse
Von Heiko Pleines
(Dezember 2006)

Bezugspreis pro Heft: 4 Euro + Portokosten
Abonnement (10 Hefte pro Jahr): 30 Euro + Portokosten

Bestellungen an: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de
Forschungsstelle Osteuropa, Publikationsreferat, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen

Vergriffene Hefte können als PDF-Datei gratis bestellt bzw. von der Website der Forschungsstelle Osteuropa
(www.forschungsstelle-osteuropa.de) heruntergeladen werden.

Aktuelle Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

- Bd. 21 **Isabelle de Keghel:**
Die Staatssymbolik des neuen Russland.
Traditionen - Integrationsstrategien – Identitätsdiskurse
LIT-Verlag (Münster) 2007 (in Vorbereitung), 256 S., br., ISBN 3-8258-8862-2, Euro 24,90
- Bd. 20 **Hans-Hermann Höhmann, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (Hg.):**
Nur ein Ölboom?
Bestimmungsfaktoren und Perspektiven der russischen Wirtschaftsentwicklung
LIT-Verlag (Münster) 2005, 304 S., br., ISBN 3-8258-8284-5, Euro 29,90
- Bd. 19 **Heiko Pleines:**
Ukrainische Seilschaften
Informelle Einflussnahme in der ukrainischen Wirtschaftspolitik 1992–2004
LIT-Verlag (Münster) 2005, 208 S., br., ISBN 3-8258-8283-7, Euro 19,90

Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik

- Bd. 39 **Jin-Sook Ju:**
Konstituierung der Programmatik russischer Parteien
Programmatische Differenzierung als Element der Parteibildung im
post-sowjetischen Russland
LIT Verlag (Hamburg) 2005, 312 S., ISBN 3-8258-8537-2, Euro 24,90
- Bd. 38 **Isabelle de Keghel:**
**Konstruktionsversuche neuer historischer Identitäten im Russland
der Transformationszeit**
LIT Verlag (Hamburg) 2006, 678 S., ISBN 3-8258-8201-2, Euro 44,90

Changing Europe

- Bd. 2 **Daniela Obradovic, Heiko Pleines (eds.):**
Civil Society Groups from the New Post-Socialist Member States in EU Governance
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2007 (in Vorbereitung)
- Bd. 1 **Sabine Fischer, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder (eds.):**
Movements, Migrants, Marginalisation.
Challenges of Social and Political Participation in Eastern Europe and the Enlarged EU
ibidem-Verlag (Stuttgart) 2007 (in Vorbereitung), ca. 220 S., br., ISBN 3-89821-733-7,
Euro 29,90

Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Russlandanalysen

Die „Russlandanalysen“ bieten wöchentlich eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Wochenchronik aktueller politischer Ereignisse.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de

Russian Analytical Digest

Der Russian Analytical Digest bietet zweimal monatlich englischsprachige Kurzanalysen sowie illustrierende Daten zu einem aktuellen Thema.

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>

kultura. Russland-Kulturanalysen

Die Russland-Kulturanalysen diskutieren in kurzen, wissenschaftlich fundierten, doch publizistisch-aufbereiteten Beiträgen signifikante Entwicklungen der Kultursphäre Russlands. Jede Ausgabe enthält zwei Analysen und einige Kurztexte bzw. Illustrationen. Erscheinungsweise: monatlich, in je einer deutschen und englischen Ausgabe.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de

Ukraine-Analysen

Die Ukraine-Analysen bieten zweimal monatliche eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de

Polen-Analysen

Die Ukraine-Analysen bieten zweimal monatliche eine Kurzanalyse zu einem aktuellen Thema aus Politik, Wirtschaft oder Kultur, ergänzt um Grafiken und Tabellen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Abonnement unter: <http://www.polen-analysen.de>

Bibliographische Dienste

Die vierteljährlich erscheinenden Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu Polen, Russland, Tschechischer und Slowakischer Republik sowie zur Ukraine. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de

FSO-Fernsehtipps

Die „FSO-Fernsehtipps“ bieten zweiwöchentlich einen Überblick über Sendungen mit Bezug auf Ost- bzw. Ostmitteleuropa im deutschsprachigen Kabelfernsehen. Vorrangig erfaßt werden Spiel- und Dokumentarfilme aus und über osteuropäische Länder. Der Schwerpunkt liegt auf der Sowjetunion und ihren Nachfolgestaaten (vor allem Russland), Polen, Tschechien, Slowakei und DDR.

Abonnement unter: fsopr@uni-bremen.de