

## Quelques observations concernant la privatisation de l'agriculture en Allemagne de l'Est

Dr Frank HARTMANN, Görlitz/Allemagne <sup>(1)</sup>

Les statuts juridiques des exploitations agricoles en Allemagne de l'Est sont extrêmement variés. Tous les statuts juridiques prévus par le droit privé allemand sont en effet représentés. Cette situation résulte des mutations en matière de droit public au cours des années 1989 – 1990. Au regard des structures foncières agricoles et des processus de gestion d'exploitation, on note plus de similitudes avec le passé qu'on ne pense. Il n'en est pas de même du niveau de technicité très moderne et de la production en tant que telle très similaires à ceux de l'Allemagne de l'Ouest avec une efficacité en partie même supérieure.

La situation économique des exploitations agricoles en Allemagne de l'Est est toutefois souvent critique. Un observateur des situations dans les différentes régions n'en est pas toujours conscient. Il constatera en effet le déclin de villages entiers, de régions entières, mais également le développement de régions ultramodernes avec de grandes parcelles très bien entretenues, disposant des moyens techniques les plus modernes et d'un élevage de bétail particulièrement innovateur. La situation en Allemagne de l'Est dans le domaine de l'agriculture n'est à cet égard pas très différente de ce qui se passe dans le domaine industriel.

Il suffit de jeter un deuxième coup d'œil dans les coulisses et d'examiner les aspects fondamentaux sur le plan économique, financier et de l'organisation, de même que la situation sociale et juridique pour constater que l'agriculture ne s'est pas développée de la même manière en Allemagne de l'Est et en Allemagne de l'Ouest.

Au départ, l'idée fondamentale de la politique agricole socialiste consistait, indépendamment des différentes justifications idéologiques, à séparer le problème de la propriété du problème de savoir qui allait exploiter la terre et comment il fallait l'exploiter. C'est du nihilisme juridique du marxisme envisageant la déliquescence prochaine de l'Etat et du droit qu'est issue la thèse fondamentale et fatale du droit agricole socialiste énonçant qu'un droit de propriété sur la terre était aussi absurde qu'un droit de propriété sur un autre être humain.

## Observations relating to the privatisation of agriculture in East Germany

Dr Frank Hartmann, Görlitz/Germany <sup>(1)</sup>

The legal forms of farms in East Germany are extremely varied and all the types of legal form provided under private German law are represented in agriculture. This situation is the result of the changes in public law in the years 1989–1990. The organisation of agricultural land and farm management show more similarities with the former situation than is commonly believed. However, that is not so of the very modern techniques and the production itself. Not only are these similar to the techniques and production in western Germany, but they are sometimes more efficient.

All the same, the economic situation of farms in eastern Germany is often critical. However, that criticality is not obvious at first sight. Despite the visible decline of whole villages and regions, one can also note the development of ultramodern regions with large well-maintained stretches of land, using the most modern techniques, which are particularly innovative in the field of breeding. In this respect, the position of agriculture in East Germany is not very different from that of industry.

One only has to take a closer look at what goes on behind the scenes and examine the business, financial and organisational fundamentals and the social and legal aspects to realise that agriculture in eastern Germany is quite different from its counterpart in the west.

Initially, the basic idea of the socialist agricultural policy consisted in separating the issue of the ownership of land from the question of how and by whom it was to be farmed, regardless of the various ideological justifications. The fundamental and fatal stance of socialist agricultural law, which states that ownership of land is as absurd as the ownership of another human being, springs from the legal nihilism of Marxism, which envisages the imminent deliquescence of law and the State.

<sup>(1)</sup> L'auteur est notaire à Görlitz, juge à la chambre des notaires près le Tribunal régional supérieur de Dresde ainsi que près le Tribunal administratif de l'Union des Eglises évangéliques à Berlin. De 1984 à 1989, il a assumé la fonction de juriste de l'Eglise luthérienne de Saxe.

<sup>(1)</sup> The author is a notary in Görlitz, judge at the notaries' chamber of the Regional High Court of Dresden and the Administrative Court of the Union of Evangelical Churches in Berlin. From 1984 to 1989, he worked as a lawyer for the Lutheran Church of Saxony.

Cette doctrine était valable dans l'ensemble du monde socialiste et l'est encore actuellement dans une grande partie de l'Europe de l'Est. Elle émerge également par exemple dans le cadre du débat actuel sur le droit foncier en Russie où cette théorie connaît un nouvel éclat sous la forme historisante d'une conception idéale de la communauté villageoise russe.<sup>(1)</sup>

Dans le monde socialiste, la réduction des questions de droit et de propriété n'impliquait toutefois en aucune manière une libéralisation en faveur d'un développement de nouvelles possibilités de production. Bien au contraire, la suppression de l'action corrective sur un plan juridique a entraîné un chaos invraisemblable de la production agricole auquel il a été péniblement remédié par l'application de mesures de planification quasi militaires et dirigistes relevant d'une économie de guerre.

Cette économie planifiée d'une économie de guerre a fait perdre au paysan son statut juridique de citoyen normal. En effet, grâce à toute une panoplie de gradation dans la capacité de jouissance des droits utilisée en particulier dans le cadre du national-socialisme allemand, par exemple sous forme de loi sur les domaines agricoles héréditaires (Erbhofgesetz), le paysan individuel s'est trouvé relégué à une situation équivalente à celle d'un serf. Il n'était plus en droit de choisir librement sa profession. Son statut juridique en matière de droit à réparation de responsabilité civile s'avérait fondamentalement différent de celui du "citoyen moyen".

Lorsque le tournant des années 1989 et 1990 s'est produit au sein d'une paysannerie complètement déresponsabilisée quant aux résultats de son travail, il manquait dans les territoires de l'ex-RDA tout fondement économique, social et moral nécessaire à une privatisation de l'agriculture au sens occidental du terme.

Les processus de transformation résultant des mutations au début des années 90 se sont par ailleurs mis en place sans les représentants de l'agriculture traditionnelle en Allemagne de l'Ouest qui n'étaient pas en mesure de contribuer activement à ces modifications en Allemagne de l'Est. On peut néanmoins citer de nombreux exemples d'excellents contacts personnels par-delà l'ancien «mur» de Berlin, également au niveau communal et politique. Certains propriétaires d'anciennes grandes exploitations agricoles, en particulier des membres de la noblesse, ont investi dans l'agriculture. D'une manière générale, ni les paysans d'Allemagne de l'Ouest, ni les paysans d'Allemagne de l'Est n'ont toutefois réussi à

<sup>(1)</sup> Au mois de mai 1996, l'auteur de ce texte a participé à une conférence scientifique à la faculté de droit de l'université technique de Dresde. Les résultats ont été publiés dans le recueil des procès-verbaux «Evolution du droit civil en Europe de l'Est» publié par la faculté de droit de l'université technique de Dresde et l'association de soutien à la faculté de droit - Dresde ; Munich : Dresden Univ. Press, 1998 «Dresdner Juristische Beiträge» ; Volume n° 5. Cf. en particulier la contribution du Prof. Dr. Dimitri M. Tschetschot, Saint Petersburg «La protection juridique administrative, arbitrale et judiciaire de la propriété de la terre en Russie». Cf. également la contribution de l'auteur dans «Economie et droit en Europe de l'Est» (WIRO) 6/97 page 228 ff.

That doctrine was valid in all socialist countries and continues to apply even now in most of Eastern Europe. For instance, it can also be seen in the current debate on land law in Russia, where the theory was given a new lease of life in the historicising form of the ideal conception of the Russian village community.<sup>(1)</sup>

Under socialism, the reduction of issues relating to ownership and law did not in any way entail liberalisation in favour of the development of new production possibilities. On the contrary, the removal of corrective legal action led to unbelievable chaos in agricultural production, which was remedied with some difficulty by applying the quasi military and interventionist planning measures of a war economy.

In the planned war economy, farmers lost their legal status as ordinary citizens. Under a range of measures whereby the capacity to enjoy rights was graded and which were particularly used in German National Socialism (e.g. the law relating to hereditary farming estates (Erbhofgesetz)), the individual farmer was relegated to a position equivalent to that of a serf. Farmers were not free to select their profession and their legal status in respect of their rights to third party liability compensation was fundamentally different from that of the "ordinary citizen".

By the time the changes of the years 1989 and 1990 occurred, the farmers had ceased to feel responsible in any way for the results of their work. The former East German regions had no economic, social or moral basis for privatising agriculture in the Western sense of the term.

The processes resulting from the changes of the early 90s were moreover put in place without the West German representatives of traditional agriculture, who were not in a position to contribute actively to the changes in eastern Germany. However, there are many examples of close personal contacts established across the former Berlin wall, including on the communal and political levels. Some former owners of large farming properties, particularly members of the aristocracy, invested in agriculture. In general, neither the farmers of West Germany nor those of East Germany were able to overcome the governmental barrier set up by the State in the form of a public body in charge of managing the assets of the

<sup>(1)</sup> In May 1996, the author of this article took part in a scientific conference at the Law Department of the Technical University of Dresden. The results have been published in a collection titled «Development of civil law in Eastern Europe» published by the Law Department of the Technical University of Dresden and the Dresden Law University Support Association; Munich : Dresden Univ. Press, 1998 «Dresdner Juristische Beiträge» ; Volume 5. In particular, see the article by Prof. Dimitri M. Tschetschot, Saint Petersburg «Administrative, arbitral and legal protection of land in Russia». Also refer to the author's contribution in «Economy and law in Eastern Europe» (WIRO) 6/97 page 228 ff.

surmonter la barrière administrative mise en place par l'Etat sous forme d'un organisme public chargé de l'administration du patrimoine de l'ex-RDA<sup>(2)</sup>, la «Treuhand», afin d'établir une agriculture locale résistante au niveau de la gestion des exploitations et stabilisée au niveau politique.

La réorganisation de l'agriculture en Allemagne de l'Est a ainsi abouti à une privatisation de façade consistant simplement, à quelques exceptions près, à couler et donc à cimenter l'ancienne situation socialiste dans le moule des formes juridiques du droit privé civil. Les établissements financiers ont joué un rôle important à cet égard. On a ainsi mis en place des groupes agricoles gigantesques par rapport aux groupes établis en Allemagne de l'Ouest, des groupes souvent improductifs sur un plan économique, mais dont le poids politique au niveau des structures est déterminant pour le contexte actuel en matière de politique agricole. Ces groupes sont aujourd'hui les principaux employeurs du pays. Ils sont le cas échéant en mesure de mobiliser et d'influencer à tout moment un grand nombre d'électeurs.

Ils s'entendent parfaitement à utiliser ce poids politique pour en tirer des avantages économiques à l'échelle concurrentielle et sont en mesure d'influencer en leur faveur les organismes publics et financiers qui distribuent des subventions. Leur influence au niveau politique est encore renforcée du fait qu'ils constituent un marché important pour les moyens techniques de l'agriculture moderne destinés à de grandes étendues et pour d'autres produits dérivés.

Les subventions publiques mentionnées ci-dessus retournent ainsi par voie bancaire à l'industrie de l'Allemagne de l'Ouest. Leur effet social en Allemagne de l'Est est relativement réduit. Les risques financiers sont finalement assumés par les organismes publics les plus divers car un effondrement de ce circuit très fragile et donc une plus grande instabilité au niveau de la politique intérieure seraient contraires à l'intérêt public.

Les propriétaires des terres nommément inscrits au livre foncier ont une influence relativement limitée sur la politique agricole. Dans la mesure où il s'agit de petites surfaces ne dépassant guère environ 30 hectares, ils doivent se contenter de donner leur terre à bail à long terme pratiquement à titre gratuit. Les grandes surfaces agricoles appartiennent souvent à l'Etat ou à des personnes physiques ou morales dont la seule contribution à la gestion des surfaces consiste à en percevoir le revenu financier.

<sup>(2)</sup> La «Treuhand» est un organisme public créé par le gouvernement de Modrow de l'ex-RDA pour l'administration fiduciaire et finalement la privatisation des biens nationaux, cet organisme ayant entre temps été transformé en diverses entreprises successives chargées de cette même mission. Son activité relève du droit public. Il est placé sous la tutelle spécifique du ministère fédéral des finances et de l'économie.

former German Democratic Republic<sup>(2)</sup>, the «Treuhand», and set up a local agricultural system with strong management and stable policies.

The reorganisation of agriculture in East Germany thus led to outward privatisation. Apart from a few exceptions, the socialist system was cast and cemented in the mould of the legal forms of private civil law. Financial bodies played a key role in this respect. For instance, giant agricultural groups were set up. These are often unproductive in the business sense, but their political weight is a determining factor in the current context of the agricultural policy. Today, these groups are the main employers of the country. If required, they can mobilise and influence a large number of voters at all times.

They intend to use their political weight to get competitive economic benefits and are capable of influencing the public and financial organisations which distribute subsidies. Their political influence is further reinforced by the fact that they make up a large market for the technical inputs of modern large-scale agriculture and for other derivative products.

The government subsidies mentioned above are thus channelled back through the banks to West German industry. Their social effect in eastern Germany is quite low. The financial risks are also taken by a variety of governmental organisations, as a collapse of this very delicate circuit and any ensuing instability in domestic politics would be not be in the general interests.

The owners whose names are recorded in the land register therefore have a relatively limited influence on the agricultural policy. Inasmuch as the plots are small and barely exceed about 30 hectares, they have to let their land out on long leases almost free of charge. The larger expanses often belong to the state or to natural persons and legal entities whose only contribution to the management of the land consists in collecting the financial revenue.

<sup>(2)</sup> The «Treuhand» is a public body founded by the Modrow government of the former GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC for administrating and eventually privatising national assets. Since its founding, it was changed into a number of organisations in charge of the same task. Its activity falls under public law and it is placed under the specific jurisdiction of the Federal ministry of finance and economy.

Les risques à long terme de cette situation de l'agriculture en Allemagne de l'Est résultent de sa dépendance vis à vis de sa subordination à l'efficacité économique et particulièrement financière du secteur public. La cessation des subventions de l'Etat et donc une véritable privatisation à grande échelle de l'agriculture de l'Allemagne de l'Est restent d'actualité. Ces mesures semblent uniquement envisageables dans le cadre d'une modification fondamentale du consensus traditionnel entre les intérêts politiques et économiques tel qu'il existe en Allemagne depuis une centaine d'années.

La réinstallation de certains agriculteurs, les «Wiedereinrichter», constitue une première approche positive pour réussir un processus de privatisation à part entière. Il s'agit d'exploitations agricoles individuelles d'une surface souvent supérieure à 100 hectares. Le nombre de telles exploitations est certes encore minime. Dans ma région, on compte au maximum une ou deux fermes par village. Il s'agit de phénomènes encore isolés sur un plan politique et marginaux sur un plan économique. Considérées par les banques comme des personnes privées, ces exploitations constituent une clientèle secondaire par rapport aux gros clients agricoles.

Sur un plan sociologique, elles constituent toutefois d'ores et déjà un facteur de stabilité non négligeable de la population rurale. Du fait de la situation évoquée ci-dessus, le monde agricole compte en effet un grand nombre de chômeurs. Il n'est pas rare de constater des formes d'extrémisme politique. Ces exploitations agricoles qui se réinstallent font office d'antidote en fournissant des emplois et en exerçant une influence sur l'opinion publique.

Dès que l'influence économique exercée par l'Etat sous forme de subvention et d'une politique de privatisation par la «Treuhand» et que celle des entreprises ayant succédé à cette dernière sera moins importante, ces exploitations devraient pouvoir encore mieux tirer profit des avantages dont elles disposent en matière de gestion. Ces avantages se présentent sous la forme d'une plus grande diversification de la gamme de production, de frais de main d'œuvre moins importants et dans une certaine mesure également sous forme d'une structure de capital propre plus favorable.

Le statut juridique des exploitations agricoles qui se réinstallent est similaire à celui des exploitations dans les Länder de l'ancienne République Fédérale d'Allemagne. Il s'agit d'exploitations individuelles privées sous une forme juridique typique au secteur agricole en matière de droit de succession et de droit de la famille. Dans les Länder d'Allemagne de l'Est, donc de l'ancienne République Démocratique Allemande, ce statut n'est toutefois pas complété par un droit des biens de famille paysans.

Dans le cas des exploitations agricoles qui se réinstallent, la société de droit civil reste également

The long-term risks of this condition of East German agriculture are a result of its dependence on the economic and particularly financial efficiency of the public sector. The cessation of state subsidies and therefore true large-scale privatisation of East German agriculture still remains to be done. It would appear that these measures could only be envisaged under a fundamental modification of the traditional consensus between political and economic interests as it has been existing in Germany for about a hundred years.

The re-establishment of some farmers, the «Wiedereinrichter», is a first positive step for achieving full-scale privatisation. These are individual farms with a surface of often more than 100 hectares. The number of such farms is still very low. In my area, there are no more than one or two farms in each village. The phenomenon is politically isolated and economically marginal. The farmers are considered to be private persons by banks and represent a secondary clientele in comparison with the large farming clients.

Sociologically speaking, they do however represent a non negligible factor for the stability of the rural population. Because of the situation described above, there are a large number of jobless people in agriculture. It is not rare to find forms of political extremism. The «re-established» farms act as an antidote by providing jobs and exercising an influence on public opinion.

As soon as the economic influence of state subsidies and the privatisation policy of the «Treuhand» and the companies which have taken its place decreases, the farmers ought to be able to take advantage of their strong points in terms of management. These strong points are greater diversification in production ranges, lower labour costs and also, to some extent, the capital structure which is more favourable.

The legal form of re-established farms is similar to that of the farms in the Länder of the former Federal Republic of Germany. These are private individual farms with a legal form which is typical of agriculture in respect of inheritance and family law. In the former East Germany, the status is not complemented by any farmers' family property law.

For the re-established farms, the civil law company is also a frequently used transition form in East Germany.

une forme transitoire fréquente en Allemagne de l'Est. Sa flexibilité permet de tenir compte des nombreux problèmes économiques et juridiques qui ne sont toujours pas résolus. Du fait du risque très important de responsabilité personnelle et de son instabilité en cas de conflit, il s'agit toutefois d'une forme juridique relativement risquée.

Pour certaines exploitations agricoles, s'il existe une réelle relation de confiance entre les générations et si les risques économiques sont contrôlables, elle peut représenter une solution appropriée permettant d'organiser la succession de l'exploitation à long terme.

Les risques inhérents à la société de droit civil se concrétisent relativement souvent lorsque les exploitations résultent de formes de production agricole socialistes, en particulier des «Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften» (LPG) (coopératives de production agricole). Dans ce cas, les anciennes charges économiques et juridiques persistent fréquemment durant de nombreuses années sans être détectées. Les nombreux associés souvent responsables dans l'ensemble de leurs biens sont rarement conscients de cet état de faits.

Il en est de même pour les coopératives. Elles résultent souvent d'une transformation des LPG mentionnées ci-dessus. Du fait de leur forme juridique, les processus de prise de décisions sont fréquemment laborieux, difficilement contrôlables et impliquent certains risques juridiques. C'est particulièrement le cas des relations entre les assemblées de membres et les directeurs et les commissions de surveillance similaires à ceux d'une association de droit privé.

L'agriculture en Allemagne de l'Est compte par ailleurs un nombre relativement important d'entreprises exploitées sous les formes traditionnelles prévues par le droit commercial, notamment en tant que société anonyme ou Sàrl. Avant les années 1989/1990, ces formes juridiques étaient rarement utilisées dans le domaine de l'agriculture. À l'origine, le législateur impérial autour de 1900 refusait l'application de ces formes juridiques aux entreprises agricoles. La séparation inhérente à ces formes juridiques entre le capital et le propriétaire foncier d'une part et l'exploitation de la terre d'autre part était considérée comme un danger pour la structure villageoise de l'agriculture allemande.

Ce principe a été progressivement sapé dans le cadre de la jurisprudence prétorienne. Les formes d'organisation de droit commercial ont pu s'imposer suite à la mutation de l'Allemagne de l'Est après 1990. La privatisation des anciennes LPG (coopératives de production agricoles) et des biens nationaux sous ces formes juridiques était à l'ordre du jour, favorisée par l'attitude de la «Treuhand» et des établissements financiers.

Ce processus a finalement une très grande influence sur l'ensemble de l'agriculture allemande. Les nouveaux grands producteurs agricoles modifient également le marché de la concurrence des exploitations familiales

Its flexibility means that it can address a number of economic and legal problems which remain to be solved. Because of the very high risk of personal liability and its instability in the event of a conflict, it is however a relatively risky legal form.

For some farms, if there is a true relationship of trust between generations and if the economic risks can be controlled, it can be an appropriate solution for organising the succession of farms on a long-term basis.

The risks relating to civil law companies occur relatively frequently when the farms are the result of socialist agricultural production forms, particularly the «Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften» (LPG) (agricultural production co-operatives). In this case, the former economic and legal charges continue to weigh on the farm for many years without being detected. The many partners who are often responsible for all the assets are rarely aware of that situation.

The same goes for co-operatives. They are often the result of a transformation of the LPGs described above. Because of their legal form, the decision-making process is generally laborious, hard to control and implies certain legal risks. That is particularly so of the relations between the members and the management committees, which are similar to those of associations under private law.

Also, agriculture in East Germany includes a fairly large number of farms run under the conventional forms provided by commercial law, particularly as limited companies. Before 1989/1990, these legal forms were rarely used in agriculture. Initially, the imperial law-maker of the turn of the century rejected the application of such legal forms to agricultural enterprises. The separation inherent in these legal forms between the capital and the landowner on the one hand and the farming of the land on the other was considered to be a hazard for the village structure of German agriculture.

The principle was gradually undermined in the praetorian case law. Commercial law forms gradually came to be used following the changes in Eastern Germany after 1990. The privatisation of former LPGs (agricultural production co-operatives) and national assets in these legal forms was the order of the day and was encouraged by the attitude of the «Treuhand» and financial organisations.

The process finally had a major influence on all of German agriculture. The new large-scale producers have also changed the competitive market of the traditional family farms of Western Germany, which are now under

traditionnelles en Allemagne de l'Ouest. Celles-ci subissent en effet une pression de plus en plus importante due à la situation en Allemagne de l'Est qui fournit une production agricole à grande échelle meilleur marché et subventionnée par des fonds publics.

Il reste à déterminer si la politique agricole des Länder de l'ancienne République Fédérale d'Allemagne va également s'engager sur la voie d'une concentration de la production agricole sous forme de grandes entreprises. Tel pourrait éventuellement être le cas avec l'émergence de formes de droit commercial similaires à celles de l'Allemagne de l'Est. La déréglementation de l'agriculture et un retrait de l'Etat pourraient d'autre part entraîner un retour aux exploitations individuelles traditionnelles. Les nécessités économiques de gestion semblent en tout cas moins importantes pour les grandes entreprises agricoles sous forme de sociétés de droit commercial telles qu'elles existent en Allemagne de l'Est. Elles résultent probablement plutôt de l'influence de l'Etat sur la concurrence dans le domaine de l'agriculture.

Si cette tendance à la formation de grandes entreprises de droit commercial se confirme dans toute l'Allemagne, l'agriculture allemande devrait également poursuivre son évolution sur la voie d'une «agriculture à grande échelle» déjà largement répandue au niveau international.

increasing pressure because of the situation in East Germany, where large-scale agricultural production is cheaper and subsidised by state funds.

It remains to be seen if the agricultural policy of the Länder of the former Federal Republic of Germany will follow suit in the concentration of agricultural production in large corporations. That could be the case with the emergence of commercial law forms similar to those used in Eastern Germany. The deregulation of agriculture and a withdrawal of the State could additionally lead to a return of traditional individual farms. The economic necessities of management do in any case seem less important for the large agricultural commercial law companies as they exist in Eastern Germany. They probably result from the influence of the State on competition in the field of agriculture.

If that trend towards the formation of large commercial law companies is confirmed across Germany, German agriculture should also continue to develop into large-scale agriculture as it is commonly practised in other countries.