**DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT**
**BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG**

| | | |
|---|---|---|
| Prof. Dr. Lutz Hoffmann<br>Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin | | Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D.<br>Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin |
| Beratergruppe in Kyjiw | Prof. Dr. Stephan v. Cramon-T. | Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen |
| | Ricardo Giucci | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin |
| | Dr. Christian von Hirschhausen | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin |
| | Felicitas Möllers | Deutsche Bank Research, Frankfurt |
| | Dr. Petra Opitz | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin |
| | Ludwig Striewe | Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen |
| | Dr. Ulrich Thießen | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin |
| | Dr. Volkhart Vincentz | Osteuropa-Institut, München |

Büro: Kreschtschatyk 30, 01001 Kyjiw,
Tel. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, Fax 0038 044 228 63 36, Email: germanad@public.ua.net

**O9**

# Die Chance nutzen – Prioritäten für die Agrarpolitik zur Jahreswende

## 1 Einleitung

Das Jahr 2000 hat für den ukrainischen Agrarsektor und die Ernährungswirtschaft Veränderungen in bisher unbekannten Umfang mit sich gebracht. Der Erlaß des Präsidenten Nr. 1529/99 hat die Grundlage geschaffen zur Umwandlung der bisherigen Kollektiven Landwirtschaftlichen Betriebe (KLB) in andere Unternehmensformen wie Einzelunternehmen und Personengesellschaften, und der weitgehende Rückzug des Staates aus der direkten Finanzierung der Landwirtschaft, der in den ersten Monaten des Jahres 2000 vollzogen wurde, hat dazu geführt, daß die enge Verbindung der Behörden, die Vorleistungen lieferten und gleichzeitig Kontrolle über die Vermarktung ausübten, gelockert werden konnte. Diese und einige andere Erfolge im Agrarsektor können gegen Ende des Jahres 2000 auf der Habenseite des Reformkontos verbucht werden.

Allerdings stellt sich zum Jahresende die Frage, wie diese Erfolge konsolidiert und die Reformen weitergeführt werden können. Im Folgenden sollen deshalb eine agrarpolitische Optionen aufgezeigt werden, die es ermöglicht die Ziele „**Wachstum im Agrarsektor“** und „**soziale Absicherung für die Bevölkerung im ländlichen Raum“** unter den gegebenen Restriktionen eines knappen Budgets bestmöglich zu erreichen.

## 2 Nie waren die Voraussetzungen für weitere Reformen so günstig

Die wirtschaftlichen Voraussetzungen im Agrar- und Ernährungssektor sind so günstig wie lange nicht mehr. Der Produktion im Ernährungssektor ist in den ersten neun Monaten des Jahres 2000 um 26,8% gegenüber der Vorjahresperiode gestiegen. Das Bruttoinlandsprodukt des Agrarsektors kann wahrscheinlich auf Vorjahresniveau konsolidiert werden bzw. leicht wachsen, und der Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe, die das Wirtschaftsjahr mit Gewinnen abschließen werden, wird wahrscheinlich auf 30% steigen, nachdem er in den vergangenen Jahren bei nicht mehr als 12% bis 20% gelegen hat. Diese Zahlen sind bemerkenswert in einem von so großen Umwälzungen geprägten Jahr.

Für diese positive Entwicklung gibt es mehrere Gründe. Zum einen läßt sie sich auf die Reformen des Jahres 2000 zurückführen. So hat die Zuteilung von über 6,2 Mio. Landanteilszertifikaten die Entwicklung des ukrainischen Pachtmarkts ermöglicht und die Grundlage dafür geschaffen, den Agrarsektor für Investoren attraktiv zu machen. Der Rückzug des Staates aus der Finanzierung der Landwirtschaft hat überdies dazu geführt, daß die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft gestärkt werden und landwirtschaftliche Unternehmen nun nicht mehr darauf zählen, vom Staat subventioniert zu werden. Statt dessen waren sie zu einem großen Teil selbst in der Lage die Betriebsmittel zu finanzieren und erhielten im Jahre 2000 in nicht unerheblichem Maße auch auf Kredite von Banken und vor- und nachgelagerten Unternehmen.

**Entscheidend für die im Vergleich zu den Vorjahren günstigen Rahmenbedingungen sind aber auch die Entwicklungen auf den Märkten.** Insbesondere die Preise für Brotgetreide, aber auch für Fleisch sind stark gestiegen. Auf den Getreidemärkten ist hierfür insbesondere der Wechsel der Handelsposition verantwortlich. Zum Jahreswechsel 1999/2000 ist die Ukraine bei Mahlweizen von einer Exportsituation in eine Importsituation gerutscht. Der Inlandspreis errechnet sich nun aus dem Weltmarktpreis plus den Importsteuern und der Handels- und Transportkosten bis zu den Verbrauchszentren im Inland (Importparitätspreis). Hierdurch ist der Preis in der Ukraine zu Anfang des Jahres auf ein Niveau gestiegen, daß derzeit in kaum einem anderen wichtigen Getreideproduktionsland erreicht wird. Während beispielsweise in der EU zu Anfang des Jahres für Weizen zwischen 100 und 120 US$/t gezahlt wurden, das entspricht den 0,23DM/kg in Abbildung 1, lag dieser Preis in der Ukraine bei 150 bis 170 US$ oder 0,32DM/kg in Abbildung 1. Auch nach der Ernte 2000 verharren die Preise für Mahlweizen auf hohem Niveau bei ca. 140US$/t. Gegenüber den Vorjahren, in denen Mahlweizen für ca. 90 US$ gehandelt wurde, entspricht das einer Differenz von 50$ pro t und damit einem Mehrerlös für die landwirtschaftlichen Betriebe von **ca. 500 Mio. US$ oder aber 2,7 Mrd. UAH!**

Anders als vielfach behauptet, sind die Preise für Energie in der Ukraine hingegen sehr viel niedriger als beispielsweise in Deutschland. Wie aus der Abbildung 1 hervorgeht, lagen die Preise für Diesel in der Ukraine bei umgerechnet 0,8DM/Liter, während ein deutscher Landwirt trotz Subvention noch mindestens 1,2DM/Liter zahlen muß. Derzeit muß ein deutscher Landwirt somit ca. 5,2 kg Weizen produzieren, um einen Liter Diesel kaufen zu können (Abbildung 2). Die **ukrainischen Betriebe müssen hingegen nur 2,48 kg Weizen** eintauschen um einen Liter Diesel zu erhalten. Das andere wichtige Produktionsfaktoren, wie Arbeit und Boden ebenfalls in der Ukraine günstiger sind, liegt auf der Hand.

**Abbildung 1: Die Preise für Diesel und Weizen in der Ukraine und Deutschland**

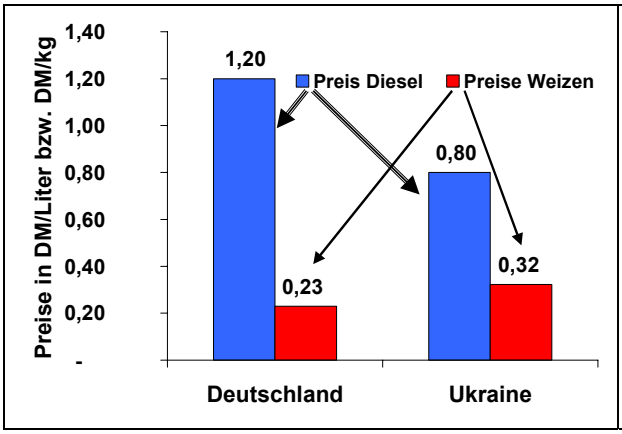
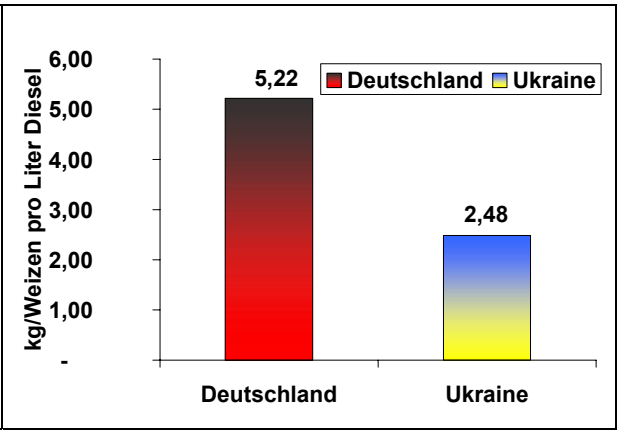



**Abbildung 2: Ausgaben in kg Getreide für einen Liter Diesel in der Ukraine und Deutschland**




Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die ukrainische Landwirtschaft befindet sich somit zum Ende des Jahres 2000 in einer denkbar günstigen Situation. Die Inlandspreise für wichtige Agrargüter befinden sich auf hohem Niveau, was nicht zuletzt ausschlaggebend für den Sachverhalt ist, daß viel mehr Betriebe als in vergangenen Jahren das Jahr 2000 mit Gewinnen abschließen werden. Diese Situation gilt es zu für weitere Reformen zu nutzen!

## 3 Das notwendige Ziel: Die Steigerung der Produktivität

Das in der Ukraine häufig bemühte Argument, daß sich die sektoralen Austauschverhältnisse (die sektoralen Terms of Trade) verschlechtert haben und die landwirtschaftlichen Betriebe heute viel mehr eines Agrarprodukts produzieren müssen, um eine Einheit einer Vorleistung wie beispielsweise Diesel zu erwerben, ist tatsächlich richtig. Richtig ist auch, daß diese sogenannten Terms of Trade Schocks ein wichtiger Grund für den anfänglichen Rückgang der Produktion sind. Aus der Abbildung 2 geht jedoch hervor, daß die Entwicklung der sektoralen Austauschverhältnisse in der Ukraine nicht ungünstiger war als die in anderen Ländern.

**Abbildung 3: Die Entwicklung von Terms of Trade und Bruttoagrarproduktion (BAP) in der Ukraine**

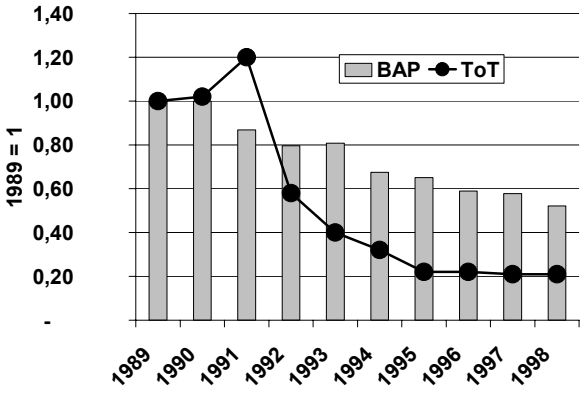
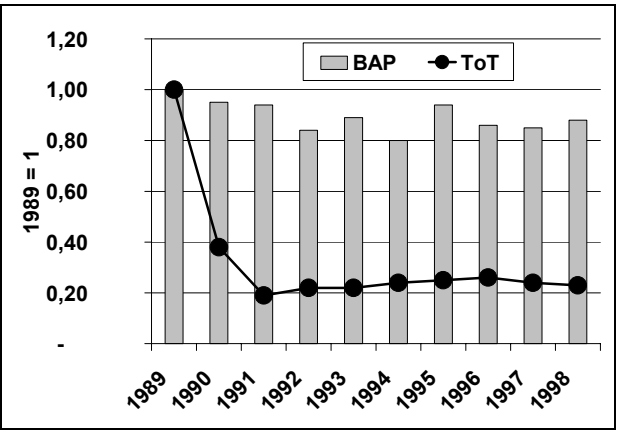



**Abbildung 4: Die Entwicklung von Terms of Trade und Bruttoagrarproduktion (BAP) in Polen**




Quelle: Swinnen, Johan F.M. (2000): Ten years of Transition in Central and Eastern Europe.

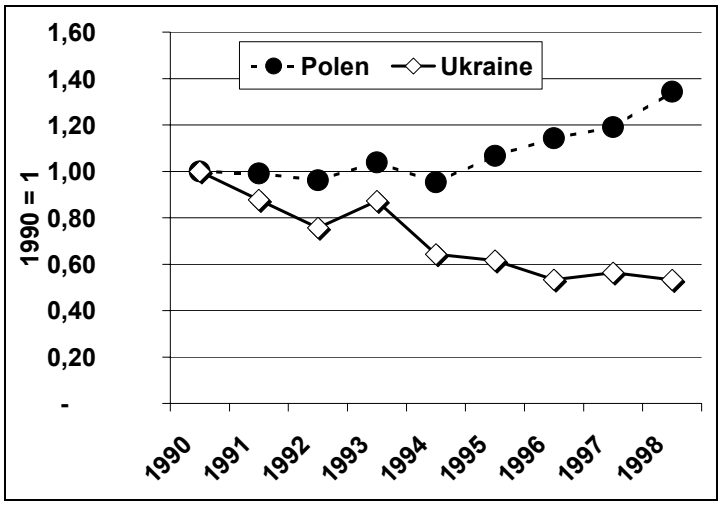
Das die sich verschlechternden Terms of Trade in der Ukraine kein Einzelphänomen sind, sondern in anderen Transformationländern auch aufgetreten sind, zeigen die Abbildungen 3 und 4. Die Preisliberlisierung, d.h. die Preisfreigabe der staatlich massiv gestützten Preise zu Zeiten der Zentralen Planwirtschaft, mußte zwangsläufig zu einem Absinken der Produktpreise und zu einem relativen Anstieg der Vorleistungspreise führen. Allerdings zeigt sich, daß die ToT in Polen zu Beginn der 90er Jahre sogar sehr viel stärker gefallen und haben sehr viel schneller das Niveau von 20% des Wertes von 1989 erreicht**. Dennoch ist die Bruttoagrarproduktion (BAP) in Polen, wie aber auch in vielen anderen Transformationsländern, sehr viel weniger stark gesunken als in der Ukraine!**

Die Landwirtschaften anderer Länder haben sich sehr viel schneller von diesem Terms of Trade Schock erholt und wie Polen ein Niveau der Bruttoagrarproduktion erreicht, daß nur wenig unter bzw. wieder dem Ausgangsniveau von 1989 liegt. Die in der Ukraine oft angestellte Behauptung, daß allein diese ToT-Veränderungen für den Produktionsrückgang verantwortlich zu machen sind, ist also falsch. Obwohl fast alle Transformationsländer Mittel- und Osteuropas ähnliche, teilweise schnellere und weitreichendere Veränderungen vorgenommen haben, ist die Bruttoagrarproduktion in diese Ländern nicht so stark gesunken.

Richtig ist vielmehr, daß in anderen Transformationsländern eine Steigerung der Produktivität und damit Kompensation der sich zuungunsten der Landwirtschaft verändernden ToT erreicht wurde. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität in vielen Ländern wie Polen (Abbildung 5)

steht aber in krassem Gegensatz zur Entwicklung in der Ukraine, wo die Arbeitsproduktivität in den ersten Jahren der Transformation auf niedrigem Niveau verblieb um dann ab 1994 drastisch abzufallen.

**Abbildung 5: Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Ukraine und Polen**




Anmerkung: Die Angaben für die Jahre 1991 bis 1994 für die Ukraine wurden gemittelt.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Swinnen, Johan F.M. (2000): Ten years of Transition in Central and Eastern Europe. Ukrainian Economic Trends (2000).

Der Grund für die Steigerung der Arbeitsproduktivität, die ein Schlüssel für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ist, kann aber in vielen Ländern nur durch einen massiven Stellenabbau vorgenommen werden. In Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik wurden von 1989 bis 1995 ca. 55% der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft abgebaut, und in Polen waren es immerhin noch ca. 18%. In der Ukraine steht dieser Stellenabbau aber noch bevor, und auch wenn sich die genauen Zahlen nicht prognostizieren lassen, so ist doch davon auszugehen, daß in den nächsten Jahren 40 bis 60% der jetzt noch in der Landwirtschaft Beschäftigten den Sektor verlassen müssen.

## 4 Was kann der Staat tun?

Natürlich kann argumentiert werden, daß der Staat bei diesem Prozeß keine Rolle spielen soll. Ein Teil der Beschäftigten wird früher oder später in Pension gehen oder abwandern. Es hat sich allerdings in den Staaten Westeuropas herausgestellt, daß dieser Prozeß lange dauern kann und daß er **zu sozial nicht vertretbaren Härten für die betroffene Bevölkerung** führen kann. In der Ukraine sind außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze in den Dörfern bisher kaum vorhanden und auch die soziale Sphäre hat sich außerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe in den meisten Dörfern noch nicht entwickeln können. Eine Entlassung bedeutet für die meisten Mitarbeiter eine Entlassung in die Arbeitslosigkeit und die einzige Einkommensquelle ist die Hauswirtschaft.

Die Deutsche Beratergruppe Wirtschaft sieht deshalb in der sozialen Abfederung des Strukturwandels in der ukrainischen Landwirtschaft als **die zentrale Aufgabe der Agrarpolitikgestaltung der nächsten Monate und Jahre an.** Die Gründe hierfür liegen auf der Hand:

- **Zum einen kann so die wichtige Funktion der sozialen Abfederung des Strukturwandels im ländlichen Raum übernommen werden.**

- **Und zum zweiten werden die landwirtschaftlichen Betriebe entlastet, weil der für die Steigerung der Produktivität notwendige Stellenabbau vorgenommen werden kann.[1]**

Die ukrainische Regierung ist deshalb gut beraten die knappen Budgetmittel – für den Agrarsektor werden wahrscheinlich Mittel in Höhe von 500 bis 800 Mio. UAH zur Verfügung stehen – nicht für ambitiöse Maßnahmen zur Finanzierung und Steigerung der Produktion zu verwenden, die letztendlich nicht umgesetzt werden können oder bestenfalls reines Stückwerk bleiben, wie das Getreideprogramm 2001. Nie waren die Zeichen so günstig dafür, die direkte staatliche Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe auszusetzen und abzuschaffen – hierzu gehört auch, daß auf die Kapitalisierung von Leasingfonds oder anderen Einrichtungen verzichtet wird – wie in diesem Jahr, in dem den landwirtschaftlichen Betrieben durch hohe Produktpreise liquide sein müssen. Und solche Betriebe, die bei Weizenpreisen von 140 bis 170$ keine Gewinne erzielen können, sind nicht wettbewerbsfähig und werden ohnehin bald vom Markt verschwinden.

Statt dessen sollte der Strukturwandel und die Abwanderung der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft durch staatliche Maßnahmen gefördert werden.[2] Folgende Maßnahmen erwogen werden:

1. Die landwirtschaftlichen Betriebe und die Verarbeitungsunternehmen sollten dadurch entlastet werden, daß die soziale Sphäre in den Dörfern komplett aus den landwirtschaftlichen Betrieben ausgegliedert und mit Unterstützung des Staates in kommunale Verwaltung überführt wird.
2. Die Möglichkeiten der Beschäftigung im ländlichen Raum sind maßgebend dafür, inwieweit die Beschäftigten die landwirtschaftlichen Unternehmen verlassen können. Die Entwicklung von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) im ländlichen Raum wird dabei eine zentrale Rolle spielen. Auch wenn die staatlichen Maßnahmen zur Förderung dieser KMU begrenzt sind, können durch Ausbildungsmaßnahmen, eine Verbesserung der Infrastruktur für kleine Unternehmen und durch die Verbesserung der Vermarktungsmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen sinnvolle Maßnahmen ergriffen werden.
3. Zur Entwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum sind auch Mikrokreditinstitutionen von zentraler Bedeutung. Mit Hilfe internationaler Organisationen wurden erfolgreiche Mikrokreditorganisationen im ländlichen Raum in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas geschaffen, beispielsweise in Moldavien. Allerdings fehlen in der Ukraine immer noch gesetzliche Grundlagen und eine Reihe anderer Voraussetzungen, um solche Mikrokreditinstitutionen erfolgreich zu installieren.[3]

L. S., November 2000.

---

[1] Der Erfolg des Agrarsektors in den neuen Bundesländern Deutschlands ist wohl in erster Linie darauf zurückzuführen, daß schon zwischen 1990 und 1994 über 80% der Mitarbeiter der ehemaligen Kollektivbetriebe entlassen werden konnten.

[2] Erfahrungen hierzu liegen aus vielen Ländern, u.a. auch aus der Bundesrepublik Deutschland vor.

[3] Siehe beispielsweise das Papier der Beratergruppe N17.