DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT
BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG

Prof. Dr. Lutz Hoffmann		Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D.
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin		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

O 3

Agrarpolitische Strategie für die Ukraine

In einer Marktwirtschaft werden die Entscheidungen über die Verwendung von knappen Ressourcen – in der Landwirtschaft sind das neben Arbeit und Kapital vor allem auch der Boden – nicht vom Staat sondern von Individuen oder Unternehmen getroffen. Das gilt auch für den Agrarsektor, der in einer Marktwirtschaft nach Meinung aller führenden Ökonomen in dieser Hinsicht keine Sonderrolle spielen sollte. Auch die Entscheidung darüber, welche Technologie bei der Produktion eingesetzt wird, ist eine privatwirtschaftliche. Es bedarf keiner staatlichen Strategie, was und wie im Land produziert werden soll. Auch die Entscheidung darüber, ob Unternehmen im Inland oder auf dem Weltmarkt vermarkten sollen, ist eine Entscheidung von Individuen und keine, über die staatliche Organe zu befinden haben. Liberalisierung der Märkte ist somit nicht gleichbedeutend mit mehr Außenhandel sondern lediglich mehr Freiheit für Unternehmer, hierüber entscheiden zu können. Es hat sich gezeigt, daß Länder mit einem liberalen Außenhandelsregime sehr viel schneller wachsen als Länder mit einem sehr restriktiven Außenhandelsregime.

Der **Preismechanismus** spielt bei der Entscheidung über die Wahl des Produkts, des Faktoreinsatzes, der Technologie und des Vermarktungswegs für die Unternehmen **die zentrale Rolle**. Preise sind in einer Marktwirtschaft Ausdruck der Knappheit eines bestimmten Produkts und wirken als Signal an die Unternehmer, in Produktion und technischen Fortschritt zu investieren, um dieses Gut produzieren zu können. **Eingriffe in die freie Preisbildung können diese Signale stark verzerren und Knappheiten hervorrufen**, wie z.B. auf den ukrainischen Getreidemärkten zu beobachten ist.

Der in der Ukraine oft geäußerte Hinweis darauf, daß in der EU, in den USA und Kanada ebenfalls in die Preisbildung auf den Märkten eingegriffen wird, kann nicht als Begründung dafür herangezogen werden, gleiches auch in der Ukraine zu tun. Zum einen ist diese Politik in den betreffenden Ländern extrem teuer und belastet sowohl den Steuerzahler als auch den Verbraucher in einem Maße, das für die Ukraine völlig untragbar wäre. Überdies wird in diesen Ländern in einem schwierigen Prozeß eine Abkehr vom Politikinstrument der Preisintervention vollzogen. Die Agrarreform in der EU vom Beginn der 90er Jahre und die im letzten Jahr beschlossene Agenda 2000 und die Farm Bill von 1996 in den USA sind Beweis hierfür. **Die Ukraine wäre also sehr schlecht beraten, eine agrarpolitische Strategie für das 21. Jahrhundert zu entwickeln, die in den USA in**

den 30er Jahren und in der EU in den 50er und 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts erdacht wurde und sich als sehr nachteilig für diese Länder erwiesen hat.
Die Aufgaben des Staats beschränken sich in der Marktwirtschaft auf die Steuerung der generellen Abläufe durch **das gesetzliche Rahmenwerk**, die Produktion von **öffentlichen Gütern** (Förderung oder Durchführung der Grundlagenforschung und Ausbildung im Agrarsektor) und die **Einkommensumverteilung** zu den Bevölkerungsgruppen, deren Einkommen nicht ausreicht, um die grundlegenden Bedürfnisse zu befriedigen. Diese Definition der Rolle des Staats muß in der Ukraine auch für den Agrarsektor gelten. Sie sollte Grundlage einer Strategie zur zukünftigen Ausgestaltung der Agrarpolitik der Ukraine sein. Darüber hinaus ist zu beachten, daß auch bei Agrarpolitikgestaltung das ökonomische Prinzip, nach dem ein gegebenes Ziel mit möglichst geringen Mitteln erreicht werden sollte, Anwendung findet. Für die einzelnen Felder der Agrarpolitikgestaltung ergibt sich mithin folgende Empfehlung:

1. **Preispolitik:** In die **Preisbildung von Agrarprodukten sollte nicht eingegriffen** werden. Ein freier Binnen- und Außenhandel gibt den Produzenten die richtigen Signale, die Produkte zu produzieren, bei denen sie einen komparativen Vorteil haben. So wird die Wertschöpfung des ukrainischen Agrarsektors maximiert. Die Ukraine sollte möglichst schnell der WTO beitreten, weil sie nur so die Möglichkeit erhält, als gleichwertiger Handelspartner auf den Weltmärkten zu agieren. Zur Liberalisierung des Außenhandels gehört es auch, daß keine prioritären Branchen definiert werden, für die ein besonderer Außenschutz gilt. In einer Marktwirtschaft entscheiden die Marktteilnehmer darüber, welche Sektoren wettbewerbsfähig sind, und nicht ein in der Regel sehr viel schlechter informierter Bürokrat. Falls ein Importschutz aufgebaut wird, muß dieser deshalb gleichmäßig für alle Produkte und ohne Ausnahme sein. Das kann nur über Zölle, nicht aber durch andere Importrestriktionen wie Quoten, Lizenzen usw. erreicht werden. Die **Erreichung eines möglichst hohen Selbstversorgungsgrads ist kein ökonomisches Ziel und sollte auch in der Ukraine kein Thema sein**. Im Gegenteil, es verhindert Wachstum. Generell sollten staatliche Aufgaben **nicht mit dem Instrument der Preispolitik** durchgeführt werden. So gilt die Einkommenspolitik durch Preisintervention in der EU als gescheitert und wird nach und nach reformiert.
   Das **Ziel der Nahrungsmittelsicherung kann nicht durch eine Preis- bzw. Handelspolitik** erreicht werden. **Ernährungssicherheit hat nur wenig mit der Nahrungsmittelverfügbarkeit zu tun, sondern ist in erster Linie eine Folge zu niedriger Einkommen.** Die auf die Nahrungsmittelverfügbarkeit abzielende Politik der Ukraine war in den vergangenen Jahren sehr teuer, hat das Vertrauen der Investoren in die Märkte zerstört und **den Ärmsten nicht wesentlich geholfen. Anstelle der Intervention in die Märkte wäre deshalb eine Politik der direkten Einkommenstransfers an den Teil der Bevölkerung mit den geringsten Einkommen angeraten.**
2. **Steuerpolitik:** Bei der Besteuerung des ukrainischen Agrarsektors sollten keine Ausnahmen im Vergleich zum Rest der Wirtschaft gemacht werden. Es sollten für den Agrarsektor Ausnahmeregelungen deshalb weder bei der Mehrwertsteuer noch bei der Gewinnsteuer gelten.
   Während die Mehrwertsteuer auf landwirtschaftliche Produkte deshalb so schnell wie möglich wieder eingeführt werden sollte, erscheint die Beibehaltung der fixen Bodensteuer für eine Übergangszeit von ca. 4 bis 10 Jahren durchaus sinnvoll. Diese wurde erst vor zwei Jahren mit dem Ziel der Vereinfachung des Steuerrechts eingeführ. Diese Vereinfachung ist in Zeiten struktureller Änderungen als durchaus sinnvoll anzusehen.
3. **Kreditpolitik:** Der Staat sollte sich in die Kreditvergabe an die landwirtschaftlichen Betriebe und die Preisbildung (Zinsen) nicht direkt einmischen. Die sehr zögerliche

Kreditvergabe an die landwirtschaftlichen Betriebe ist begründet durch das Fehlen zentraler Institutionen: Durch das Moratorium auf Konkurse werden diese in der Landwirtschaft nicht durchgeführt. Darüber hinaus hat der Staat in der Vergangenheit die landw. Betriebe sehr negativ beeinflußt, indem die freie Vermarktung der Agrarprodukte verhindert wurde, was zu niedrigen Auszahlungspreisen der Betriebe, einer stark verringerten Rentabilität und damit auch verringerten Kreditwürdigkeit geführt hat. Erst wenn diese Hindernisse beseitigt sind, kann über zeitweilige aktive, aber notwendigerweise marktkonforme Unterstützungsmaßnahmen nachgedacht werden.
Gleiches gilt bei der Einführung eines landw. Versicherungswesens. Auch dieses ist vor allem privatwirtschaftlich zu entwickeln auf der Basis von freiem Marktzugang und Konkurrenz.

4. **Sozialpolitik:** Eine zentrale Rolle für die Entwicklung des ländlichen Raums **spielt die Sozialpolitik und die Abfederung des Strukturwandels auf dem Land** durch den Staat. Eine aktive Sozialpolitik ist tatsächlich eine Aufgabe, der sich der Staat in Zukunft widmen sollte. Anstatt knappe staatliche Ressourcen darauf zu verwenden, in Märkten zu intervenieren und Preispolitik zu betreiben, sollte der Staat:
   a. a**uf dem Lande Armutsbekämpfung betreiben** und die ärmsten Bevölkerungsschichten mit direkten Einkommenstransfers unterstützen. Wenn allein die Renten und die Gehälter der öffentliche Bediensteten pünktlich bezahlt würden, wäre schon sehr vielen Menschen geholfen;
   b. Konzepte entwickeln und Unterstützung anbieten, um **die soziale Sphäre aus den landwirtschaftlichen Betriebe auszugliedern** und unter die kommunale Verwaltung zu stellen;
   c. die Grundlagen schaffen und unterstützen, um die **außerlandwirtschaftliche Beschäftigung** im ländlichen Raum zu fördern.
   Eine solche Sozialpolitik sollte im Kern der staatlichen Agrarpolitik stehen, weil sie die soziale Akzeptanz der notwendigen Reformen im ländlichen Raum der Ukraine fördert, weil sie die Sozialpolitik sehr viel effizienter machen würde (mit gleichem staatlichen Aufwand kann mehr Bedürftigen besser geholfen werden) und nicht zuletzt auch, weil die Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Beschäftigung die Möglichkeit böte, einen Strukturwandel zu vollziehen und den allmählichen Abbau der Beschäftigung in der Landwirtschaft zu für die Betriebe zu ermöglichen, ohne den eine so dringend benötigte Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft nicht vollzogen werden kann.

L. S., Lektor S. v. C.-T., August 2000