

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer  
Agrarpolitischer Dialog

Ausgabe 04/2014

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

## NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK

### **Deregulierung – Instrument der Korruptionsbekämpfung oder Verlust der staatlichen Kontrolle**

#### **Autorin**

Mariya Yaroshko

[yaroshko@apd-ukraine.de](mailto:yaroshko@apd-ukraine.de)

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew

Tel. +38044/ 2356327

[info@apd-ukraine.de](mailto:info@apd-ukraine.de)

[www.apd-ukraine.de](http://www.apd-ukraine.de)

**Am 9. April hat die Werchowna Rada den Gesetzentwurf Nr. 2436a verabschiedet, mit dem die Erleichterung der Wirtschaftstätigkeit durch die Abschaffung einer Reihe von Genehmigungen und Verfahren beabsichtigt wird. Dieses Dokument wurde am 27. Juni 2013 auf Initiative vom ehemaligen Präsidenten der Ukraine Wiktor Janukowitsch eingetragen; am 25. April wurde es durch den stellvertretenden Präsidenten der Ukraine unterzeichnet und trat als Gesetz Nr. 1193-VII in Kraft. Damit wurden 113 Regulierungen bzw. Genehmigungsverfahren abgeschafft. Viele davon wurden mehrmals von den Vertretern der Agrarwirtschaft als Hindernisse und überflüssige bürokratische Mechanismen bezeichnet, die zur Verschwendung staatlicher Ressourcen und sogar zu Korruption führen.**

**Von den abgeschafften Regulierungen betreffen 14 unmittelbar den Agrarsektor. Von besonderer Bedeutung ist die Abschaffung der verbindlichen Zertifizierung von Getreide und Getreidelagern sowie der partieweisen Genehmigungen zum Import von Pflanzenschutzmitteln.**

Mit dem Gesetzes Nr. 1193-VII sollen folgende Nachteile überwunden werden: 1) Überschneidungen bei der Regulierung, 2) nicht gerechtfertigte Anwendung von Genehmigungen sowie 3) Widersprüche zwischen Gesetzen und Zuständigkeiten verschiedener Behörden, die Genehmigungen ausstellen.

Für den Agrarsektor bedeutet die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 1193-VII die Abschaffung von drei besonders bedeutsamen Genehmigungen, die die Wirtschaftstätigkeit im Agrarbereich in der Ukraine bisher wesentlich behindert haben: (i) Qualitätszertifikat für Getreide und Getreideprodukte (nachfolgend Qualitätszertifikat), (ii) Qualitätszertifikat für die Lagerung von Getreide und Getreideprodukten (nachfolgend Lagerungszertifikat) sowie (iii) verbindliche Genehmigung des Imports jeder einzelnen Partie von Pflanzenschutzmitteln in die Ukraine (nachfolgend Genehmigung für den Import von PSM).

### **Abschaffung des Getreidequalitätszertifikats**

Bisher wurde von der staatlichen Verwaltung der Ukraine für den Transport sowie für die Aus- und Einfuhr von Getreide und Getreideprodukten ein Getreidequalitätszertifikats gefordert. Die Ausstellung des Zertifikats konnte bis zu drei Tage nach Antragstellung betragen. Dies verursachte signifikante Verluste durch den nutzlosen Einsatz von Transportkapazitäten sowie die Nichteinhaltung von Lieferterminen. Um die Wartezeiten zu verkürzen, hatten sich Korruptionsmechanismen entwickelt.

Das Verfahren der Binnenzertifizierung von Getreide hatte weder eine wissenschaftliche noch eine kommerzielle Begründung und widersprach gleichzeitig der internationalen Praxis. So wurden beim Export umfangreiche Qualitätsbescheinigungen gefordert: (i) phytosanitäres Zertifikat (nach dem internationalen Muster), (ii) internationales veterinäres Zertifikat, (iii) Qualitätszertifikat, das durch eine unabhängige und entsprechend den Anforderungen von GAFTA<sup>1</sup> und FOSFA<sup>2</sup> attestierte Zertifizierungsorganisation ausgestellt wird. Dabei wiederholte die formelle Prüfung durch die Staatliche Agrarinspektion weitgehend die Prüfungen der internationalen Zertifizierer, umfasste dabei aber wesentlich weniger Qualitätsindikatoren. Durch die o.g. Zertifikate erhöhten sich die Selbstkosten der Getreideproduktion um durchschnittlich 2-3 USD/t<sup>3</sup>.

Der internationale Handel erfolgt auf der Grundlage von kommerziellen Verträgen, in denen die Anforderungen an die Getreidequalität klar definiert werden. Jeder Getreidespeicher ist mit einem Labor ausgestattet und kann, bei Bedarf, ein Qualitätszertifikat ausstellen. Staatliche Qualitätskontrollen sind also nicht erforderlich.

Zu den beschriebenen Problemen im Bereich der Zertifizierung der Getreidequalität gab es bereits in den Vorjahren verschiedene Gesetzesinitiativen (vgl. auch Gesetzentwürfe Nr. 2459 und 2361a), die auf Verbesserungen und Teillösungen abgestellt waren. Im Vergleich dazu verfolgt das Gesetz

<sup>1</sup> Internationale Handelsassoziation für Getreide und Futtermittel <http://www.gaftakyiv.com/>

<sup>2</sup> The Federation of Oils, Seeds and Fats Associations <http://www.fosfa.org/>

<sup>3</sup> Forbes Ukraine <http://forbes.ua/business/1369118-skolko-sekomyat-agrarii-na-otmene-sertifikacii-zerna>

1193-VII einen grundsätzlichen Ansatz, weil es die staatlichen Vorschriften zur Zertifizierung der Getreidequalität vollständig abschafft.

Die Abschaffung von Getreidequalitätszertifikaten entspricht der internationalen Praxis: zum Beispiel gibt es in der EU keine verbindliche staatliche Prüfung der Getreidequalität; in der Russischen Föderation wurde diese 2011 abgeschafft, weil es Widersprüche zwischen den erforderlichen Dokumenten der am Ex- bzw. Import von Getreideprodukten beteiligten Ländern gab.

### **Abschaffung der Zertifizierung von Getreidelagern**

Die Zertifizierung von Getreidelagern wurde 2002 nach dem Gesetz "Über Getreide und Getreidemarkt in der Ukraine" Nr. 37-IV als eine der Bedingungen zur Ausstellung und Erfassung von Lagerdokumenten für Getreide und Getreideprodukte eingeführt. Sie umfasst Lagerscheine sowie einfache und doppelte Lagerurkunden. Die Zertifizierung wurde vor allem durch die Absicherung von Beleihungen begründet. Die Lagerungszertifikate wurden von der Staatlichen Agrarinspektion ausgegeben.

In der Ukraine war diese Zertifizierung mit einer Reihe von besonderen Nachteilen verbunden. Zum einen war diese Zertifizierung verbindlich für alle Getreidelager, auch für die Lager, die keine Lagerscheine ausstellten. Zum anderen erfolgte die Zertifizierung von Getreidelagern weitgehend nach technischen Parametern, ohne ausreichende Berücksichtigung der Finanzstabilität eines Unternehmens. Das behinderte die Benutzung von Lagerdokumenten für Beleihungszwecke. Außerdem waren die fachtechnischen Regeln der Zertifizierung kompliziert bzw. detailliert und betrafen viele Fragen, die nicht von Getreidelagerung direkt beeinflusst wurden. Die Gebühren für die Zertifizierung betragen, in Abhängigkeit von der Lagerkapazitäten, 1500 bis 7000 UAH jährlich (etwa 100 bis 450 Euro). Dank der Komplexität wurde das Verfahren durch die Kontrollbehörden für Korruptionsmechanismen missbraucht. Außerdem wurden Lagerprüfungen im Rahmen des Verfahrens der Zertifizierung teilweise mehrmals wiederholt. Die Prüfungen wurden von verschiedenen Aufsichtsbehörden durchgeführt, die untereinander nicht koordiniert arbeiten.

Internationalen Erfahrungen zeigen, dass die Zertifizierung von Getreidelagern relativ weit verbreitet ist. Sie soll Risiken bei der Getreidelagerung (wie z.B. unangemessene Bearbeitung, Verderb oder Verlust etc.) reduzieren aber auch die Benutzung des gelagerten Getreides als Beleihungsobjekt ermöglichen, d.h. die Zertifizierung soll die technische Sicherheit (durch die Einhaltung von Standards) und die Finanzstabilität des Lagers (Versorgung mit Kapital, Pflichtversicherung, effiziente Buchhaltung usw.) gewährleisten. Je „sicherer“ diese Garantien sind, desto höher werden die Lagerdokumente bei einer Beleihung durch die Bank bewertet.

Dabei ist die staatliche Zertifizierung nicht immer verbindlich. In den USA sind die Lager, in denen eigenes Getreide oder Getreide ohne die Ausstellung von Lagerurkunden gespeichert wird, nicht zur Zertifizierung verpflichtet. Auch in Russland gilt ab 2003 eine freiwillige Zertifizierung von Getreidelagern, wobei die Lagerungszertifikate fristlos ausgestellt werden. Allerdings können die Lager von der zuständigen Aufsichtsbehörde, dem Russischen Getreideverband, jährlich geprüft werden. Im Vergleich zu den ukrainischen, fachtechnischen Vorgaben, sind die russischen Regelungen flexibler und enthalten ein Minimum an Kontrollparametern. Außerdem wird in Russland die Finanzlage der Lager auf der Grundlage von Finanzberichten bewertet. Auf diese Weise erhält die Bank zusätzliche Informationen und Garantien.

Zusammenfassend erfüllte die Zertifizierung von Getreidelagern in der Ukraine die beabsichtigten Funktionen bisher nicht. Doppelkontrollen verschiedener Behörden führten für die Getreidelager zu nicht gerechtfertigten Kosten und eröffneten ein „effektives“ Instrument zur Entwicklung von Korruptionsmechanismen.

Mit dem verabschiedeten Gesetz Nr. 1193-VII wird die verbindliche Zertifizierung der Lagerung von Getreide und Getreideprodukten abgeschafft. Mit Blick auf die o.g. Betrachtungen, u.a. zur Korruptionsbekämpfung, ist dies zunächst positiv zu bewerten. Gleichzeitig sollte der Gesetzgeber darauf achten, dass berechnete Interessen der Wirtschaft in diesem Bereich (Risikoabsicherung, Beleihungsmöglichkeit) nicht negativ beeinflusst werden. Internationale Erfahrungen sollten in die Ge-

staltung einer beständigen, effektiven Lagerzertifizierung einfließen.

### **Abschaffung der verbindlichen Genehmigung des Imports von PSM**

Nach den bisher geltenden Bestimmungen des Gesetzes "Über Pflanzenschutz" Nr. 3042-VI vom 17. Februar 2011 unterlag jede einzelne Partie von Pflanzenschutzmitteln (PSM), die in die Ukraine importiert wurde, einem staatlichen Genehmigungsverfahren. Nach der Verordnung des Ministerkabinetts Nr. 1378 vom 28. Dezember 2011 wurde die entsprechenden Genehmigungen vom Staatlichen Veterinär- und Phytosanitärdienst der Ukraine ausgestellt.

Diese Regelung bedeutete, dass jede Partie importierter PSM, obwohl mit gleichem Namen, gleicher Nomenklatur, gleichen Herstellungsbedingungen und damit gleichen Eigenschaften (Wirkstoffe und Form der Präparate) einer Genehmigungspflicht unterlag, d.h. Warenbegleit-dokumente sowie Qualitätszertifikate erforderlich waren. Offizielles Ziel war die Vermeidung des Imports von mangelhaften und verbotenen Präparaten in die Ukraine.

Die gesetzlich vorgeschriebene Frist für Genehmigung des Imports von PSM betrug 10 Tage nach der Vorlage des Antrages und aller notwendigen Unterlagen. Das Antragsverfahren war hoch komplex; u.a. mussten folgende Unterlagen zur Genehmigung vorgelegt werden: 1) Analyseergebnisse, die durch ein anerkanntes Labor durchgeführt wurden; 2) Dokumente, die die Einhaltung normativer Bedingungen für Lagerung und Verkauf von PSM bescheinigen; 3) staatliche Registrierung des verwendeten Präparats; 4) Lizenzen für den Handel mit Pestiziden und Agrarchemikalien; 5) Qualitätszertifikat der Pflanzenschutzmittel.

Zu berücksichtigen ist, dass es in der Ukraine wenig gut ausgestattete, moderne Labore gibt, die die notwendigen Analysen kompetent durchführen können. Bei fehlerhaften Analysen mussten gegensätzliche Interessen vor Gericht ausgefochten werden, was eine deutliche Verteuerung der Handelsabläufe bedeutet. Zeitliche Verzögerungen könnten zu Ernteverlusten in einer Größenordnung von bis zu 30% beigetragen. Gleichzeitig mussten die Landwirte auf alternative, teilweise minderwertige PSM ausweichen. Damit wurde das eigentliche Ziel des Gesetzes Nr. 3042-VI, nämlich schädlichen

Einfluss auf die landwirtschaftlichen Boden und die Agrarprodukte abzuwenden, unterlaufen und die nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft in der Ukraine behindert.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Probleme wurde das Gesetz Nr. 3042-VI in der Realität von vielen Importeuren negiert, was von staatlicher Seite selektiv, teilweise auf der Grundlage nicht nachvollziehbarer Kriterien, toleriert wurde.

Ein großer Anteil der in die Ukraine importierten PSM stammt von internationalen Großunternehmen, die in den Ursprungsländern (z.B. der EU) strengen Lizenzierungsverfahren und Kontrollen unterliegen. Stichprobenkontrollen sollten für international lizenzierten Unternehmen ausreichen, um die erforderliche Sicherheit zu gewährleisten. Insofern, ist die aktuelle Deregulierung durch das Gesetz Nr. 1193-VII zu begrüßen.

### **Allgemeine Bewertung der Deregulierungsansätze**

Das verabschiedete Gesetz Nr. 1193-VII ist ein Teil des sogenannten "Gesetzespakets zur Bekämpfung von Korruption". Es beinhaltet eine Reihe von Änderungen, die sich positiv auf die Entwicklung des Agrarsektors auswirken werden. Insbesondere unter den gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Bedingungen in der Ukraine, führt die Abschaffung einer ganzen Reihe von ineffektiven Genehmigungen zu Zeiteinsparungen, Kostenreduktion und Abbau von Korruptionsmechanismen. Das Gesetz fördert damit eine erfolgreiche Entwicklung der Agrarproduktion und des -handels.

Der Vizepräsidenten der US-Amerikanischen Handelskammer in der Ukraine, Taras Katschka, bemerkte in diesem Zusammenhang, dass die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 1193-VII ein erster, aber sehr wichtiger Schritt auf dem Weg zu wirtschaftlichen Reformen ist: "Diese Entscheidung ist symbolträchtig für die Ukraine, weil sie von der Ernsthaftigkeit der Absichten zeugt, wichtige Änderungen im Land durchzuführen und den abstrakten Begriff "Deregulierung" mit einem konkreten Inhalt zu füllen. Außerdem ist eine wesentliche Kürzung der Zahl von notwendigen Genehmigungen das effektivste Instrument zur Bekämpfung der Korruption, weil mit der Kürzung der von den Beamten ausgestellten Dokumenten auch die Wahrscheinlichkeit der Bestechung abnimmt".

Mittelfristig sollte aber die Gesetzgebung und die Verwaltung der Ukraine intensiv beobachten, inwieweit die neuen wirtschaftlichen Freiräume zu möglichen negativen Entwicklungen in der Umwelt- bzw. Sozialpolitik beitragen und dann, bei ungewünschten Entwicklungen, auf der Grundlage internationaler Erfahrungen, unter Einbeziehung aller relevanten Interessengruppen und bei strikter Vernachlässigung von Partikularinteressen regulierend eingreifen. Dabei sollten Mechanismen und Instrumente benutzt werden (z.B. Transparenz über IT Kontrollen bzw. das Internet), die Korruption weitgehend ausschließen.

Eine spezielle Liste mit Deregulierungsforderungen im Agrarsektor wurde vom Ukrainischen Agrarverband bereits im Februar 2014 in die Werchowna Rada eingebracht. Außer den Aspekten, die durch Gesetz Nr. 1193-VII bereits richtig gestellt wurden, erwarten und lobbyieren die Agrarproduzenten weitere Deregulierungen, insbesondere: 1) Vereinfachung der Registrierung von Pachtverträgen; 2) Abschaffung der verbindlichen technischen Inspektion von Agrartechnik; 3) Abschaffung der verbindlichen Erarbeitung von Landnutzungsprojekten zur Regulierung der Fruchtfolge.

Die aktuellen Deregulierungsbestrebungen in der Ukraine stehen, bei gleichzeitiger Beobachtung der Agrarwirtschaft und ihrer politischen Auswirkungen auf andere Politikbereiche, wie z.B. Umweltschutz, soziale Entwicklungen im ländlichen Raum etc., im Einklang mit internationalen Ansätze zur staatlichen Steuerung des Agrarsektors. Z.B. steht die Regulierung, insbesondere die Förderung der Agrarwirtschaft, immer wieder auch auf der Agenda der EU-Agrarpolitik. Eine umfassende, erfolgreiche und nachhaltige Deregulierung des Agrarsektors in der Ukraine, nach dem Motto „Sowenig Staat wie möglich! - Soviel Staat wie notwendig!“, könnte der internationalen Agrarpolitik neue Impulse verleihen.