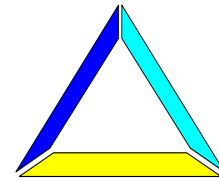




**INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
UND POLITIKBERATUNG**
**Deutsch – Ukrainischer Agrarpolitischer
Dialog**



Rejtarska 8/5-A, 01034 Kyjiw
Tel. (+38044) 278-6342, 278-6360, Fax 278-6336
E-Mail: agro@ier.kiev.ua, <http://www.ier.kiev.ua>

AgPP 1

Beratungspapier No. 1

Die agrarpolitische und rechtliche Basis der Förderung der Landwirtschaft in Deutschland und der EU unter besonderer Berücksichtigung von Export- und Kreditsubventionen im Hinblick auf die Regeln der WTO

0. Ziel des Papiers
1. Hintergrund, Ziele und Grundzüge der EU Agrarreform
2. Förderebenen, Förderinstrumente und Schwerpunkte
3. Was kommt bei den Landwirten an?
4. Mittelfristiger Finanzrahmen der EU
5. Zwang zur Reduzierung der Exportsubventionen am aktuellen Beispiel Zucker
6. Agrarkredit am Beispiel Einzelbetriebliche Förderung
7. Agrarunterstützung in der Ukraine und in ausgewählten OECD-Ländern
8. Was geht und was geht nicht mit der WTO in der Ukraine?

Vorbemerkung:

Das vorliegende Papier basiert auf Einschätzungen der Autoren und allgemein zugänglichen Informationen der Europäischen Kommission, des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) sowie der Deutschen Beratergruppe am Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung (IER) in Kiew. Alle Schlussfolgerungen liegen in der alleinigen Verantwortung der Autoren und sollten in keinem Fall als offizielle Positionen des BMELV interpretiert werden.

0 ZIEL DES PAPIERS

Die Ukraine als Nachbar der EU blickt mit besonderem Interesse nach Europa. Dies gilt auch für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU. Als Reaktion auf die Anfrage des Ministeriums für Agrarpolitik der Ukraine an die Deutsche Botschaft vom 12. Oktober 2005 ist es Ziel der folgenden Darstellungen, die Förderung der Landwirtschaft in Deutschland und der EU kurz und transparent darzustellen, aktuelle Reformen von besonderem Interesse zu präsentieren sowie mögliche Implikationen für die Formulierung und Gestaltung der ukrainischen Agrarpolitik abzuleiten.

Der Darstellung liegt die Überlegung ukrainischer Agrarpolitiker zu Grunde, dass die Agrarpolitik der Ukraine auch internationale Veränderungsprozesse (EU, WTO), berücksichtigen muss, um die Rahmenbedingungen für einen zukunfts- und wettbewerbsfähigen Agrarsektor zu formulieren und zu gestalten.

1 Hintergrund, Ziele und Grundzüge der GAP Reform

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU wird im Jahr 2007 in wesentlichen Teilen in Kraft treten. Die Agrarpolitik basiert dabei auf zwei Säulen:

1. Säule: Direktzahlungen werden von der Produktion entkoppelt und an die Einhaltung definierter Standards geknüpft.
2. Säule: Entwicklung ländlicher Räume durch diverse Programme auf verschiedenen Ebenen

In Deutschland wird die Entkoppelung der Direktzahlungen nahezu vollständig sein und nach einer Übergangszeit zu regional einheitlichen Prämien pro ha führen.

Die Direktzahlungen werden mit der Einhaltung von Standards des Umweltschutzes, des Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit verknüpft werden. Damit wird eine nachhaltige Landwirtschaft gestärkt. Diese Regelungen werden als "**Cross Compliance**" bezeichnet.

Wenn die Bewirtschaftungsstandards nicht eingehalten werden, kann es zur Kürzung oder Streichung der staatlichen Zahlungen kommen. Die Kontinuität der Direktzahlungen hängt neben der Finanzierbarkeit entscheidend vom Ausgang der laufenden WTO-Agrarverhandlungen ab. Diese werden voraussichtlich erst 2006 zum Abschluss gelangen.

Die Agrarpolitik ist mit zunehmender Globalisierung in internationale Strukturen eingebunden, die Rückwirkungen auf die europäische und deutsche Agrarpolitik haben. Hierzu gehört die zunehmende Liberalisierung des Agrarhandels im Rahmen der WTO oder durch andere Abkommen. Diese Entwicklung wird unterstützt. Der Weltagrarhandel muss unter fairen Bedingungen ablaufen. Mit der Reform der GAP hat die EU einen wesentlichen Beitrag für den Erfolg der DOHA-Welthandelsrunde geleistet.

Die offizielle Position des BMELV zur Doha-Runde belegt diese Reformorientierung:

„Exportsubventionen sind nach dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (USA) vom 15. April 1999 verboten. Ausnahmen bilden Exportsubventionen im Agrarbereich, die ausdrücklich im Agreement of Agriculture benannt sind. Exportsubventionen sind handelsverzerrend, da sie zum Zusammenbruch der Märkte anderer Länder beitragen können. Aus diesem Grund muss jede Form von handelsverzerrender Exportförderung beseitigt werden. .. Der Abbau soll schrittweise und parallel erfolgen. Das bedeutet, dass zum gleichen Zeitpunkt und in vergleichbarer Höhe jede Form von Exportförderung in jedem Mitgliedsstaat gleichermaßen zurückgeführt werden soll.“ (Quelle: BMELV Website 2005)

Grundlage der Agrarpolitik der Bundesregierung ist das Landwirtschaftsgesetz (LWG) aus dem Jahr 1955, in der Fassung vom 29. 10. 2001, das nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik

Deutschland auch für die neuen Bundesländer im Osten Deutschlands gilt. Es gibt die allgemeinen Ziele der Agrarpolitik des Bundes, unter Beachtung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, vor (§ 1).

Gleichzeitig enthält das LWG detaillierte Vorschriften über die Berichtspflichten des BMELV gegenüber dem Deutschen Bundestag, in denen dem jährlich zu veröffentlichenden Agrarbericht eine besondere Bedeutung zukommt.

Das LWG hat sich grundsätzlich bewährt. Im Laufe der Zeit hat sich aber insbesondere durch die Zuständigkeitsverlagerung in vielen Bereichen zur EU ergeben, dass viele direkte Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Agrarpolitik weggefallen sind. Dies betrifft v.a. die Preis-, Markt- und Handelspolitik.

2. FÖRDEREBENEN, FÖRDERINSTRUMENTE UND SCHWERPUNKTE

Tabelle 1

EU Agrarhaushalt (in Mio. Euro, 2005)

Marktordnungsausgaben	42 806,9
Davon	
Direktzahlungen	17 402,3
Rindfleisch	7 887,9
Milcherzeugnisse	3 804,5
Olivenöl	2 296,7
Obst- und Gemüse	1 860,-
Schaf- und Ziegenfleisch	1 770,1
Zucker	1 770,1
Sonstige Märkte	
Ländliche Entwicklung	6 279,4
EAGFL Abteilung Garantie insgesamt	49 086,3
EAGFL Abteilung Ausrichtung (ländliche Entwicklung)	2 914,7
Fischerei	642,6
Sonstiges	65
Insgesamt	52 708,6
In % EU-25 Haushalt	50,9 %

Quelle: Europäische Kommission, 2005

Die Agrarausgaben (ohne Fischerei) in der EU umfassen die Ausgaben für Agrarmarktordnungen einschließlich der Direktzahlungen an die Landwirtschaft im sog. Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL, Abteilung Garantie) sowie die Maßnahmen der Strukturpolitik und ländlichen Entwicklung, die ursprünglich aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, finanziert wurden, zunehmend aber aus freigesetzten Mitteln der Agrarmarktordnungen mitfinanziert werden. Mit der Umsetzung der Agrarreform werden die Direktzahlungen sowie die Zahlungen für ländliche Entwicklung tendenziell zunehmen sowie die Marktordnungsausgaben tendenziell zurückgehen.

Zur Wahrung der Haushaltsdisziplin wurden mit der Agenda 2000 jährliche Obergrenzen für die Ausgaben der Agrarmarktordnungen für die Jahre 2004 bis 2006 festgeschrieben.

Die Ausgaben für Exportsubventionen innerhalb der Agrarmarktordnungen betragen im Jahr 2004 ca. 9 % der Marktordnungsausgaben (Quelle: Agrarbericht 2005).

Deutschland hat in den EAGFL, Abteilung Garantie, im Jahr 2004 einen Betrag in Höhe von 10 141 Mio. Euro eingezahlt. Zurückgeflossen nach Deutschland sind davon 5 839 Mio. Euro, d.h. 58 % der eingezahlten Summe (Quelle: Agrarbericht 2005). Der Bund förderte im selben Jahr den deutschen Agrarsektor zusätzlich mit 5,212 Mrd. € (s. Tabelle 2)

Tabelle 2

Agrarhaushalt des Bundes - Haushaltssoll, in Millionen Euro

Gliederung	2002	2003	2004	2005
Landwirtschaftliche Sozialpolitik	4.102	4.074	3.778	3.677
davon Alterssicherung	2.339	2.371	2.348	2.300
Unfallversicherung	256	250	250	150 ²⁾
Landabgaberente	87	83	79	73
Krankenversicherung	1.237	1.251	1.028	1.093
Zusatzaltersversorgung	12	13	13	15
Produktionsaufgaberente	171	126	80	46
Gemeinschaftsaufgabe GAK	872	765	729	685
Bundesprogramm Ökolandbau	35	36	20	20
Nachwachsende Rohstoffe	36	44	31	54
Tiergerechte Haltungsverfahren	13	31	5	3
Nationale Marktordnung	146	125	123	119
Verbraucherpolitik	34	79	79	77
Ministerium, Bundesämter, Forschungsanstalten	312	315	330	322
Sonstiges	167	178	147	166
Globale Minderausgabe	- 20	- 20	- 30	- 15
Agrarhaushalt insgesamt	5.697	5.627	5.212	5.107
Bundshaushalt insgesamt	243.886	248.200	257.300	254.300

Quelle: BMELV 2005

In den Haushalt des BMELV sind 2005 5,107 Mrd. Euro eingestellt worden (Vorjahr 5,212 Mrd. Euro). Dieser beträgt ca. 2 % des gesamten Bundshaushaltes. Die im Bereich der Landwirtschaft in der Zeit zwischen 2002 und 2005 vorgesehenen Einsparungen und Kürzungen belaufen sich auf über 550 Millionen Euro. Etwa 70 % der Ausgaben sind sozialpolitische Maßnahmen (Zuschüsse zu Renten-, Kranken- und Unfallversicherung). Neben der Agrarsozialpolitik ist der größte weitere Einzelposten die Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen und Infrastruktur, unter dem Namen Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK). Das Programm wird gemeinsam von Bund und Ländern durchgeführt. Dieser Eckpfeiler der deutschen Agrarstrukturpolitik ermöglicht Zuschüsse und Zinsverbilligungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen sowie Investitionen in Infrastruktur.

Zusätzlich zahlten die Bundesländer in den Jahren 2002 bis 2004 insgesamt Beihilfen in Höhe von jährlich über 3 Mrd. € an die Landwirtschaft aus. Die so genannten indirekten Subventionen¹, die die Konsumenten auf Grund der Stützpreise des EU-Binnenmarktregimes zahlen müssen, werden von der OECD für Deutschland für das Jahr 2002 auf 8,45 Mrd. € geschätzt.

¹ Grundlage der Schätzung sind der Nettoproduktionswert der Landwirtschaft (Bruttoproduktion abzüglich selbsterzeugter Vorleistungen) und der von der OECD für die EU ermittelte NPC-Koeffizient der landwirtschaftlichen Primärerzeugung. NPC (*Net Protection Coefficient*) misst das Protektionsniveau als Verhältnis des aktuellen Preisniveaus bzw. Produktionswertes ab Hof des Erzeugers zu den entsprechenden zu Weltmarktpreisen ermittelten Werten (OECD 2005).

3 Was kommt bei den Landwirten an?

Die deutsche Bundesregierung ist gesetzlich verpflichtet, zur Lage der Landwirtschaft regelmäßig Bericht zu erstatten und veröffentlicht deshalb jährlich im Frühjahr den sog. Agrarbericht mit detaillierten Angaben zur Einkommens- und Produktivitätsentwicklung sowie agrarpolitischen Zielen und Programmen. Die Zahlen beruhen auf einem EU-einheitlichen System der repräsentativen Datenerhebung im sog. Testbetriebsnetz (Farm Accountancy Data Network) und lassen Rückschlüsse auf Unterschiede zwischen Betriebstypen und Regionen zu. Auch die öffentliche Förderung wird veröffentlicht.

Die Zahlungen speisen sich aus:

- Produktbezogenen Zahlungen: Flächenprämien für Ackerbau, Tierprämien, sonstige Beihilfen für Ackerbau, Flächenstillegungen, Zulage für benachteiligte Gebiete, Prämien für Umweltmaßnahmen;
- Aufwandsbezogenen Zahlungen: Zuschüsse und Zinszuschüsse für einzelbetriebliche Investitionen, Agrardieselvergütung.

Tabelle 3

Unternehmensbezogene Direktzahlungen und Zuschüsse in Deutschland (in Euro, Durchschnitt 2003/04)

	Klein- und Nebenerwerbsbetriebe	Haupterwerbsbetriebe	Juristische Personen
Zahlungen insgesamt pro Unternehmen	8 625	21 676	556 462
In % der Unternehmenserträge Euro / AK	18,2 %	12,2 %	23,2 %
Euro / ha LF	11 207	11 455	21 512
	401	362	396

Quelle: Agrarbericht 2005, Ergebnisse des Testbetriebsnetzes ohne sozialpolitisch motivierte personenbezogene Zahlungen

Zusätzliche Zahlungen für sozialpolitische Maßnahmen ergeben bei 1,27 Mio. haupt- und nebenberuflich beschäftigten Arbeitskräften in der Landwirtschaft in Deutschland eine Größenordnung in Höhe von ca. 3.000 Euro pro Arbeitskraft.

4 Mittelfristiger Finanzrahmen der EU

Der Finanzrahmen der EU für die Jahre 2007 bis 2013 wurde von der EU Kommission Mitte 2004 vorgelegt. Die zukünftige Struktur des Finanzrahmens beinhaltet die folgenden Elemente:

- Gesamtfinanzrahmen von durchschnittlich 1,26 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) bei Verpflichtungen und 1,14 % bei Zahlungen;
- Gliederung in fünf Rubriken mit festgelegten Obergrenzen für Agrarausgaben.

Deutschland verfolgt gemeinsam mit anderen Mitgliedsstaaten der EU (u.a. Frankreich und Großbritannien), das Ziel, die Ausgaben auf maximal 1 % des BNE zu begrenzen.

Im Oktober 2002 haben sich die Regierungschefs in Brüssel auf die Obergrenzen für die Agrarmarktausgaben und landwirtschaftlichen Direktzahlungen in der erweiterten EU für den Zeitraum 2007 bis 2013 geeinigt. Ab 2007 wird diese Obergrenze nominal nur noch um 1 % pro Jahr steigen und wird damit voraussichtlich real sinken.

5 ZWANG ZUR REDUZIERUNG DER EXPORTSUBVENTIONEN AM AKTUELLEN BEISPIEL ZUCKER

Mitte 2004 hat das Streitschlichtungskomitee der WTO befunden, dass die EU-Exportsubventionen für Zucker gegen die WTO-Regeln verstoßen und ist damit der Beschwerde Brasiliens, Thailands und Australiens gefolgt. Begründung:

Die Ausfuhr von jährlich ca. 2,7 Mio t nicht direkt subventioniertem Zucker (sog. C-Zucker) ist Dumping, weil die gestützten Preise für Quotenzucker (sog. A-Zucker) so hoch sind, dass sie die Kosten der Produktion von C-Zucker mit abdecken. Diese Quersubventionierung verstößt gegen die Verpflichtungen der WTO, die davon ausgeht, dass die Weltmarktpreise Grenzkostenpreise sind.

Die Wiederausfuhr von ca. 1,6 Mio t Zucker aus den sog. AKP-Staaten (Entwicklungsländer) verstoßen ebenfalls gegen die Verpflichtungen der WTO.

Die EU war gezwungen, zu reagieren und hat die Zuckermarktordnung im November 2005 reformiert. Durch die aktuelle Reform der fast 40 Jahre alten Marktordnung für Zucker hat die EU ihren Reformwillen unterstrichen. Vom kommenden Jahr an werden die Preise für Zucker schrittweise bis 2009 um 36 % gesenkt, die Rübenbauern erhalten einen entkoppelten Preisausgleich in Höhe von 64,2 %. Die erheblichen EU-Überschüsse werden durch ein System der freiwilligen Zuckerquotenstilllegung abgebaut. Vor allem wettbewerbsschwache Regionen werden dieses Angebot annehmen. Die großen Zuckerproduzenten in Deutschland haben hierauf schon mit Entscheidungen zur Schließung von Zuckerfabriken reagiert. Es wird erwartet, dass die besten Produktionsstandorte für Zuckerrüben weitgehend erhalten bleiben.

Mit der Reform der Zuckermarktordnung hat die EU kurz vor der Welthandelskonferenz in Hongkong ihren Reformwillen auf den Agrarmärkten unterstrichen. Die EU kommt mit der Reform außerdem Verpflichtungen gegenüber den Entwicklungsländern im Rahmen der Initiative „Alles-Ausser-Waffen“ nach.

Neben dem entkoppelten Preisausgleich erhalten die betroffenen Zuckerfabriken und Zuckerrübenbauern Umstrukturierungsbeihilfen in Höhe von 730 Euro pro t Weißzucker über einen Zeitraum von zwei Jahren. Einen weiteren regionalen Förderbeitrag von 109 Euro pro t Weißzucker erhalten die betroffenen Regionen.

In welchem Ausmaß die Zuckerexporte der EU in Zukunft sinken werden oder sogar völlig zurückgeführt werden können, bleibt abzuwarten. Kritiker der EU unterstreichen, dass jeglicher EU-Zuckerexport den Tatbestand von Exportsubventionen erfüllt.

6 Agrarkredit am Beispiel Einzelbetriebliche Förderung

Die Landwirtschaftliche Rentenbank in Frankfurt/Main wurde vor mehr als 40 Jahren als landwirtschaftliche Förderbank gegründet. Die Bank erfüllt ihren gesetzlichen Auftrag mittels Finanzierungen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum. Die Bank vergibt die Kredite nicht direkt, sondern über die vom Landwirt gewählte Hausbank.

Neben allgemeinen Förderkrediten legt die Bank auch Sonder- und Programmkredite für spezielle Förderzwecke und Hilfsmaßnahmen aus. Häufig werden Förderkredite mit Hilfsprogrammen kombiniert, z.B. im Rahmen der vom BMELV finanzierten einzelbetrieblichen Förderung.

Die Bank hat ein Grundkapital von 135 Mio. Euro, sowie weitere Sicherheitsrücklagen. Die ausgelegten Kredite werden am Kapitalmarkt refinanziert. Die Kreditkonditionen orientieren sich am Markt, wobei die Bank von ihrer guten Bonität profitiert (AAA-Rating).

Die gesetzlichen Förderschwerpunkte der Bank sind:

- Land- und Ernährungswirtschaft einschließlich Forstwirtschaft, Gartenbau und Fischerei;
- Absatz und Lagerhaltung land- und ernährungswirtschaftlicher Produkte;

- agrarbezogener Umweltschutz, Förderung erneuerbarer Energien und nachwachsender Rohstoffe, ökologischer Landbau sowie Tierschutz;
- Verbesserung der Infrastruktur ländlicher Räume.;
- agrarbezogener Umweltschutz.

Die Programme zur Förderung von landwirtschaftlichen Unternehmen sind zweckgebunden und stehen insbesondere für Investitionen und Finanzierungen zur Verfügung, die der nachhaltigen Existenzsicherung, der Mechanisierung und Rationalisierung sowie der Verbesserung der Produktions- und Absatzbedingungen dienen.

Das BMELV kann der Bank die Durchführung von Fördermaßnahmen zuweisen. Aktuelle Sonderkreditprogramme zielen z.B. auf die Förderung von Junglandwirten, Dorferneuerung, erneuerbare Energie sowie Umweltschutz.

Zur Durchführung ihrer Aufgaben kann die Bank Darlehen, Zuschüsse und sonstige Finanzhilfen gewähren, Bürgschaften übernehmen und Beteiligungen eingehen.

Tabelle 4

Aktuelle Konditionen für Landwirte vom 5. November 2005

Ratendarlehen	Landwirtschaft/ Dorferneuerung/ ländliche Entwicklung	Junglandwirte/ Umweltschutz/ Nachhaltigkeit
Laufzeit 4 Jahre	3,7 % nominal	3,5 % nominal
Laufzeit 10 Jahre	3,9 % nominal	3,7 % nominal

Quelle: Landwirtschaftliche Rentenbank

Die Bank wird geführt vom Vorstand, der vom Verwaltungsrat kontrolliert wird. Der Verwaltungsrat besteht aus Vertretern der Kreditwirtschaft, den Ministerien des Bundes und der Länder sowie Vertretern des Bauernverbandes und sonstiger Interessenvertreter der Land- und Ernährungswirtschaft.

7 Agrarunterstützung in der Ukraine und in ausgewählten OECD-Ländern

Tabelle 5

Budget des Ministeriums für Agrarpolitik (MAP) der Ukraine in Mio. UAH

	2004	2005	2006 (1.Lesung)	2006 (2. Lesung)
Insgesamt MAP	3159	6130	6748	7116
Allgemeiner Fonds	2569	4448	5172	5396
Spezieller Fonds	590	1681	1576	1720
Gesamter Staatshaushalt	64192	114564		133899
Agrarausgaben an Gesamthaushalt in %	4,9	5,4		5,3

Quelle: Ministerium für Finanzen der Ukraine (Stand: 1.12.2005)

Die Agrarausgaben in der Ukraine beziffern sich im Jahr 2005 auf 6103 Mio. UAH. Dies entspricht 5,4 % des Gesamtbudgets. Für 2006 ist eine beachtliche Steigerung der Agrarausgaben im Staatshaushalt vorgesehen. Allerdings sind auch die Staatseinnahmen in 2005 und entsprechend auch die für 2006 geplanten Gesamtausgaben in der Ukraine insgesamt deutlich gestiegen. Für die ländliche Entwicklung sind im Jahr 2006 zusätzlich 3166 Mio. UAH vorgesehen. Der gesamte Agrarhaushalt für 2006 strukturiert sich wie folgt.

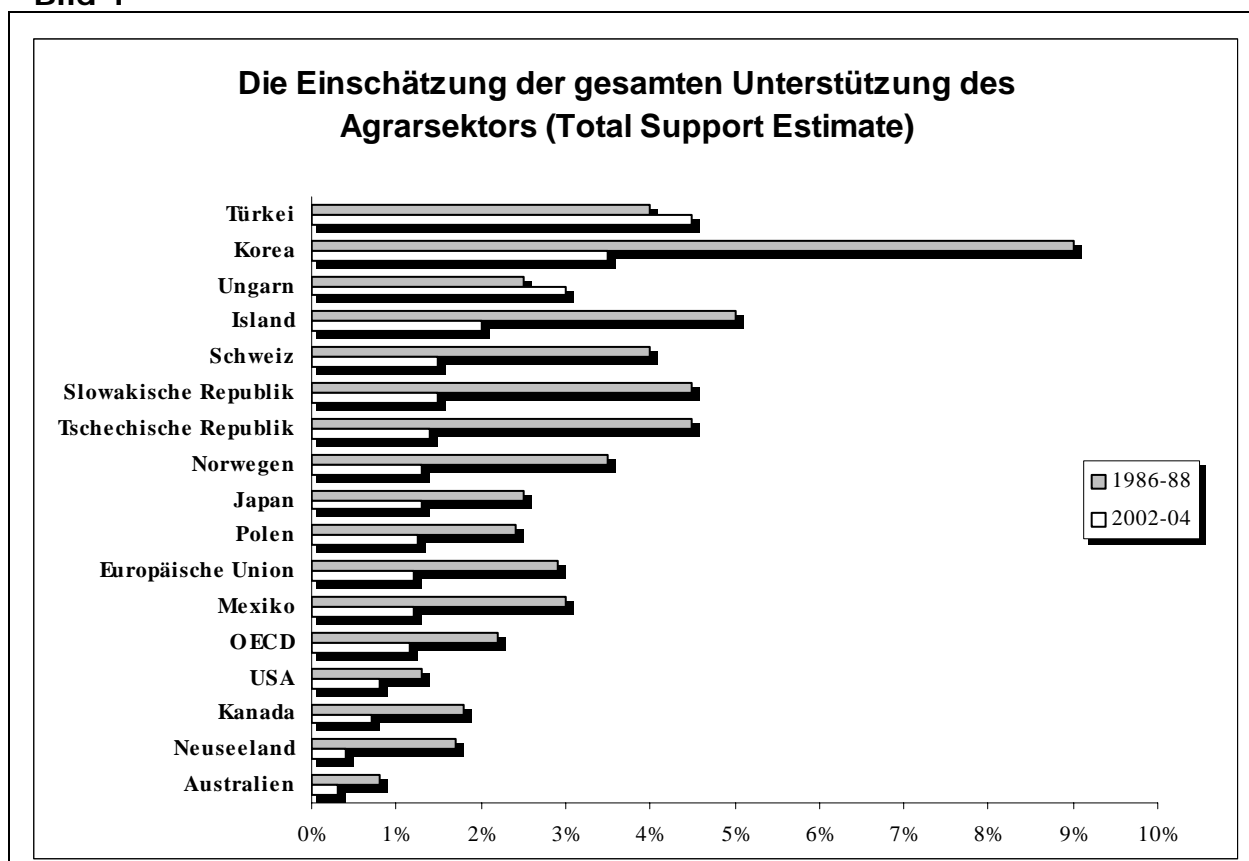
Tabelle 6

Agrarhaushalt der Ukraine für 2006, Sollausgaben in Mio UAH

	Mio. UAH
1. Tierproduktion	849
2. Kredite für Agrarproduzenten	500
3. Langfristige Kredite	500
4. Agrarfonds	1165
5. Bewässerung	586
6. Ukrainische Agrartechnik	285
7. Pflanzenbau	210
8. Garbenbau, Weinanbau und Hopfen	185
9. Veterinärmedizin	751
10. Agrarausbildung und Forschung	1377
11. Soziale und kulturelle Entwicklung des Landes	1046
12. Renten	1576
13. Bauernwirtschaften	394
14. Gasifizierung und Wasserlieferungen	580
Ingesamt	10005

Quelle: Ministerium für Finanzen der Ukraine (Stand: 1.12.2005)

Die Förderung der Landwirtschaft der Ukraine ist im Vergleich zu OECD Staaten eher im oberen Bereich anzusiedeln. Ob die Förderung effizient ist und zu langfristig wettbewerbsfähigen volks- und einzelwirtschaftlichen Strukturen führt, ist damit noch nicht gesagt. Häufig ist das Gegenteil der Fall. Die wettbewerbsfähigsten und stärksten Strukturen finden sich eher im unteren Bereich der Förderskala.

Bild 1

Anmerkung: die Staaten werden auf Basis von 2002-04 bewertet.

8 Was geht und was geht nicht mit der WTO in der Ukraine?

Vor dem Hintergrund der Reform der EU-Agrarpolitik und der Dynamik der Doha-Runde sowie möglicher zukünftiger WTO-Beitritte von wichtigen Handelspartnern der Ukraine, ist die Frage der grundsätzlichen Ausrichtung der ukrainischen Agrarpolitik von zentraler Bedeutung.

Tabelle 7

Alternativen der Ausrichtung der ukrainischen Agrarpolitik

	WTO-Mitgliedschaft	Keine WTO-Mitgliedschaft
EU-ähnliche Agrarpolitik	x	x
Autonome Agrarpolitik	x	x

Welchen Weg die ukrainische Agrarpolitik einschlägt, ist eine politische Grundsatzentscheidung, die letztendlich auch politisch entschieden werden muss. Die Frage bleibt aber, ob die Ukraine ohne WTO-Mitgliedschaft wirklich in der Lage wäre, eine EU-ähnliche Agrarpolitik durchzuführen und ob dies wirklich vorteilhaft wäre. Möglicherweise wäre es vorteilhafter, die Fehler der EU zu vermeiden und die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Land- und Ernährungswirtschaft in den Vordergrund der Agrarpolitik zu stellen. Eine WTO-Mitgliedschaft schließt zwar handelsverzerrende Maßnahmen aus, lässt aber genügend Spielräume für eine offensive Förderpolitik.

Im Hinblick auf die zukünftige WTO-Mitgliedschaft der Ukraine sind folgende strategische Elemente von besonderer Bedeutung:

- a) Die WTO-Mitgliedschaft der Ukraine wird die Möglichkeiten der markt- und preispolitischen Interventionen, insbesondere Exportsubventionen, einschränken bzw. ganz ausschließen.
- b) Unabhängig von der WTO-Mitgliedschaft der Ukraine wird die Doha-Runde als sog. Entwicklungsrunde mit dem Schwerpunkt Agrarmärkte weitere Veränderungen im Agrarhandel mit sich bringen, die möglicherweise auch Auswirkungen auf die Ukraine haben.
- c) Die WTO-Mitgliedschaft erleichtert die Übernahme international anerkannter und notwendiger Standards für Agrarimporte und -exporte, den Zugang zu internationalen Schlichtungsverfahren und den Zugang zu internationalen Plattformen der Handelspolitik. Dies wird v.a. positive Auswirkungen auf Investitionsentscheidungen nationaler und internationaler Investoren in der Land- und Ernährungswirtschaft haben.
- d) Zukünftig werden, neben den verbleibenden Möglichkeiten der Förderung von Produzenten durch Markt- und Preisstützung (aggregate measures of support), die von der Ukraine noch abschließend mit der WTO zu verhandeln sind, Maßnahmen stärker in den Vordergrund treten, die nicht oder kaum handelsverzerrend sind.

Ob die Vorteile der WTO-Mitgliedschaft die Nachteile überwiegen, lässt sich mit quantitativen volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analysen abschätzen. Die deutsche Beratergruppe hat diese z.B. mit Hilfe partieller Gleichgewichtsmodelle für die ukrainische Volkswirtschaft erarbeitet. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der WTO-Beitritt zu kurzfristigen Nachteilen für die Land- und Ernährungswirtschaft führen dürfte, weil gewisse markt- und preispolitische Maßnahmen eingeschränkt werden. Allerdings ist zu erwarten, dass die Anpassungsprozesse durch erhöhten Wettbewerb mittel- und langfristig zur Erhöhung der Produktivität und Produktion führen werden. Dies führt zu Vorteilen für die ukrainische Volkswirtschaft, weil sie die Entwicklung hin zu wettbewerbsfähigen Strukturen beschleunigen würde. Die Vereinheitlichung von Standards, Zertifizierungen und Export- und Importprozessen wird ebenfalls dazu beitragen, die exportorientierten Unternehmen stärker zu machen, weil die sog. Transaktionskosten sinken. Die guten Unternehmen gewinnen, die schlechten verlieren.

Die Autoren gehen von der Hypothese aus, dass die Vorteile einer WTO-Mitgliedschaft für den Agrarsektor aus folgenden Gründen überwiegen.

Erstens sind markt- und preispolitische Maßnahmen bekanntermaßen sehr teuer und ineffizient, die vom Verbraucher und vom Staatshaushalt zu finanzieren sind. Die EU konnte sich dies in der Vergangenheit leisten, die Ukraine könnte möglicherweise Probleme haben, eine derartige Politik auf Dauer zu finanzieren oder gegenüber den Konsumenten zu rechtfertigen, deren Anteil an Nahrungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben der Haushalte höher als innerhalb der EU ist.

Zweitens würden preis- und marktpolitische Interventionen bei Produkten mit komparativen Vorteilen für die Ukraine und somit hohem Exportpotential (u.a. Getreide, Ölsaaten, Milchprodukte) möglicherweise zu Überschüssen führen, die zu expliziten oder impliziten unerwünschten bzw. verbotenen Exportsubventionen zwingen würden und zu handelspolitisch unerwünschten Problemen führen.

Drittens verzögern markt- und preispolitische Maßnahmen den ohnehin schleppend vollzogenen Strukturwandel in der Land- und Ernährungswirtschaft, schwächen somit die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten und machen sie abhängig von Subventionen.

Zur Zeit verhandeln die Mitgliedstaaten der WTO über eine weitere Liberalisierung des Agrarhandels. Der Verhandlungsrahmen von 2004 sieht folgende Richtungsentscheidungen vor: Alle Formen handelsverzerrender Agrarexportförderung sollen parallel bis zu einem glaubwürdigen Enddatum abgeschafft, handelsverzerrende Zahlungen im Bereich der sog. Internen Stützung substanziell reduziert und der Marktzugang für Agrarprodukte verbessert werden. Zur handelsverzerrenden Agrarexportförderung gehören: Exportsubventionen und -kredite, wettbewerbsverzerrende Praktiken von Staatshandelsunternehmen und Nahrungsmittelhilfe zur Überschussbeseitigung.

Nichthandelsverzerrende Maßnahmen, von der WTO in die sog. Green-Box sortiert, sind dagegen unproblematisch und haben eine wesentlich effizientere und langfristige Wirkung auf Investitionen, Produktivität und Einkommen im Agrarsektor.

Die Maßnahmen sollten

- a) keine handelsverzerrenden Wirkungen haben; und
- b) keine Transfers von Verbrauchern erfordern, sondern durch transparente öffentliche Programme finanziert werden.

Hierzu gehören Maßnahmen der Strukturpolitik, Regionalpolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik wie zum Beispiel:

- Entkoppelte Direktzahlungen als Ausgleich für reduzierte oder fehlende markt- und preispolitische Stützung;
- Einzelbetriebliche langfristig wirksame Investitionsförderungsprogramme;
- Verbesserung der Marktinfrastruktur und Marktinformation (Großmärkte, Warenterminmärkte, Erzeugergemeinschaften, Straßen, Häfen, Wasserstraßen, Exportförderungs- und Marketingagenturen, Markt- und Preisberichterstattung);
- Sozialpolitisch motivierte Zuschüsse zur Alters- und Krankenversicherung;
- Forschung, Beratung, Ausbildung;
- Zuschüsse zu Versicherungen gegen Produktionsrisiken;
- Lagerhaltung für die nationale Sicherheit;
- Unterstützung definierter benachteiligter Konsumentengruppen;
- Zuschüsse für Produzenten in benachteiligten Regionen;
- Zuschüsse für umweltfreundliche Produktion;
- Einführung und Kontrolle von prozessorientierten Veterinär- und Phytosanitärstandards

Welche dieser Maßnahmenpakete Priorität haben, sollte nicht nur unter kurzfristigen politischen Gesichtspunkten geprüft werden, sondern die mittel- und langfristigen Wirkungen berücksichtigen.

Autoren: Alexej Lissitsa und Heinz-Wilhelm Strubenhoff

Kiew, Dezember 2005