

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine **НОВАПА**

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/10/2022

Kommentierung, Ergänzungsvorschläge zu Fördersystemen / -programmen in der Landwirtschaft – Optionen für die Ukraine (während und nach dem Krieg)

Thomas Herzfeld

Kyjiw, Juli 2022

Durchgeführt von



Ansprechpartner:
APD Ukraine
wul. Reytarska 29-b,
01054 Kyjiw
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Über das Projekt „Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog“ (APD)

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis Ende 2024 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Agriculture and Finance Consultants GmbH durchgeführt. Projektträger ist der Nationale Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine „Dorada“. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie bei Schutz der nützlichen Ressourcen unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrar- und forstpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autor

Thomas Herzfeld

Disclaimer

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD entsprechen.

INHALTVERZEICHNIS

1	<i>Vorbemerkungen.....</i>	4
2	<i>Agrarpolitik der Ukraine vor dem Krieg.....</i>	5
3	<i>Instrumentarium während des Krieges.....</i>	10
4	<i>Agrarpolitisches Instrumentarium nach dem Krieg.....</i>	11
5	<i>Empfehlungen</i>	16
6	<i>Literatur</i>	18

1 VORBEMERKUNGEN

Die Ukraine verteidigt sich zum Zeitpunkt der Berichterstellung gegen einen Angriff der Russischen Föderation. In dieser Situation ist eine langfristige strategische Entwicklung von agrarpolitischen Zielen und einem darauf basierenden Instrumentarium schwer vorstellbar. Dennoch hat die ukrainische Regierung einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) eingereicht. Dieser Integrationsprozess hat weitreichende Auswirkungen auf die Nachkriegs-Politikgestaltung. Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Kommentierung auf die Reflektion des agrarpolitischen Fördersystems während und nach dem Krieg. Eine Grundlage dafür bildet ein Bericht eines ukrainischen Experten (im Folgenden Pavlenko (2022)). Da viele Rahmenbedingungen einer Nachkriegsagrarpolitik derzeit nur begrenzt abgeschätzt werden können, konzentrieren sich die Empfehlungen für die Zeit nach einer Beendigung der Kampfhandlungen stärker auf grundlegende Aspekte statt auf konkrete Instrumente.

In Friedenszeiten sollte eine rationale Politikentwicklung auf strategischen Überlegungen bezüglich der Ziele, Mittel und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsorganen beruhen und die Erkenntnisse regelmäßiger Evaluierungen berücksichtigen. Die Identifikation und Formulierung von Zielen ist dabei ein erster und entscheidender Schritt, der die Grundlagen für die weitere Ausgestaltung der Politik legt. Vor dem Hintergrund verschiedener Herausforderungen für den ukrainischen Agrarsektor wird die Rolle der Resilienz und von Nachhaltigkeitszielen diskutiert. In demokratischen Systemen ist die Zielidentifikation oftmals in einen breiten mehr oder weniger formalisierten Diskussionsprozess eingebettet. Zusätzlich sollten die Ziele konsistent mit einem marktwirtschaftlichen System sein und die Potentiale und Grenzen staatlichen Handelns berücksichtigen. Die angestrebte EU-Mitgliedschaft stellt eine weitere Begrenzung des möglichen Zielraums dar.

In der aktuellen sich ständig ändernden Lage konzentrieren sich die wirtschafts- und agrarpolitischen Interventionen stärker auf die Behebung von Notsituationen für Geflüchtete, die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung für die Bevölkerung und den Schutz der kritischen Infrastruktur. Eine funktionierende landwirtschaftliche Produktion, Erfassung, Verarbeitung und Distribution sind dafür von elementarer Bedeutung. Dazu zählt sicher auch die Beseitigung von Kriegsschäden sowie Kontaminationen und Gefahren durch Munitionsreste insbesondere auf landwirtschaftlichen Flächen und Betriebsstätten.

Schließlich ergeben sich durch die Anerkennung des Kandidatenstatus zusätzliche Herausforderungen der Integration der Ukraine in die Europäische Union (EU). Dies gilt nicht zuletzt für eine stärkere Ausrichtung der zukünftigen Agrarpolitik der Ukraine an den Grundprinzipien und administrativen Anforderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP). Gleichzeitig kann die Ukraine die Gelegenheit nutzen, Impulse für reformbedürftige Aspekte der GAP zu setzen.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einer kurzen Bestandsaufnahme der Agrarpolitik vor dem Krieg. Basierend auf den Indikatoren der OECD wird die grundlegende Struktur des agrarpolitischen Instrumentariums zusammengefasst und weitere wichtige Änderungen von Rahmenbedingungen umrissen. Im dritten Abschnitt werden agrarpolitische Maßnahmen der ersten Kriegsmonate beschrieben. Der vierte Abschnitt diskutiert eher grundlegende Fragen zur Ausrichtung der Nachkriegs-Agrarpolitik insbesondere hinsichtlich der Resilienz und den Rahmenbedingungen des zukünftigen Agrarsystems sowie den Beschränkungen für das agrarpolitische Instrumentarium. Des Weiteren werden ausgewählte Herausforderungen der EU-Integration diskutiert. Die Kommentierung schließt mit einer Reihe von Empfehlungen.

2 Agrarpolitik der Ukraine vor dem Krieg

Im Vergleich zur Europäischen Union war der ukrainische Agrarsektor in den vergangenen Jahren kaum durch agrarpolitische Maßnahmen gestützt worden. Ganz im Gegenteil: Bis zum Jahr 2017 lagen die Erzeugerpreise sogar unter den internationalen Referenzpreisen. Eine detailliertere Charakterisierung der Agrarpolitik basierend auf dem Monitoring der OECD betrachtet die drei Elemente Marktpreisstützung bzw. Interventionen mit Auswirkungen auf die Preisbildung, die Unterstützung aus dem Staatshaushalt für einzelne Betriebe und die Unterstützung in Form von quasi-öffentlichen Gütern. Während die ersten beiden Komponenten im Producer Support Estimate (PSE) zusammengefasst werden, erfasst das General Services Support Estimate (GSSE) staatliche Ausgaben für Bildung, Beratung, Infrastruktur, das Kontrollsystem und die öffentliche Lagerhaltung.¹

Mit Ausnahme von Schweinefleisch und Zucker waren die Agrarmärkte der Ukraine bis 2020 kaum durch Einfuhrbeschränkungen charakterisiert. Der Umschwung von einer negativen Differenz zwischen ukrainischen Erzeugerpreisen und dem Referenzpreis zwischen 2015 und 2017 wird vor allem durch die Getreide Weizen, Gerste und Mais getrieben.

Die budgetäre Unterstützung konzentrierte sich vor allem auf Steuerermäßigungen und die Unterstützung über Produktionsfaktoren, v. a. Investitionsförderungen (siehe Abbildung 1). Der Anteil dieser Maßnahmen an dem Wert der Agrarproduktion war aber im Vergleich zur EU sehr klein (1,15 %). Als bedeutende Änderungen der letzten Jahre sticht die Einführung von gekoppelten Direktzahlungen für Buchweizen heraus.

¹ Dieser Abschnitt basiert vor allem auf OECD 2021. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems*, Paris.; Kapitel 27 und der entsprechenden OECD-Datenbank.

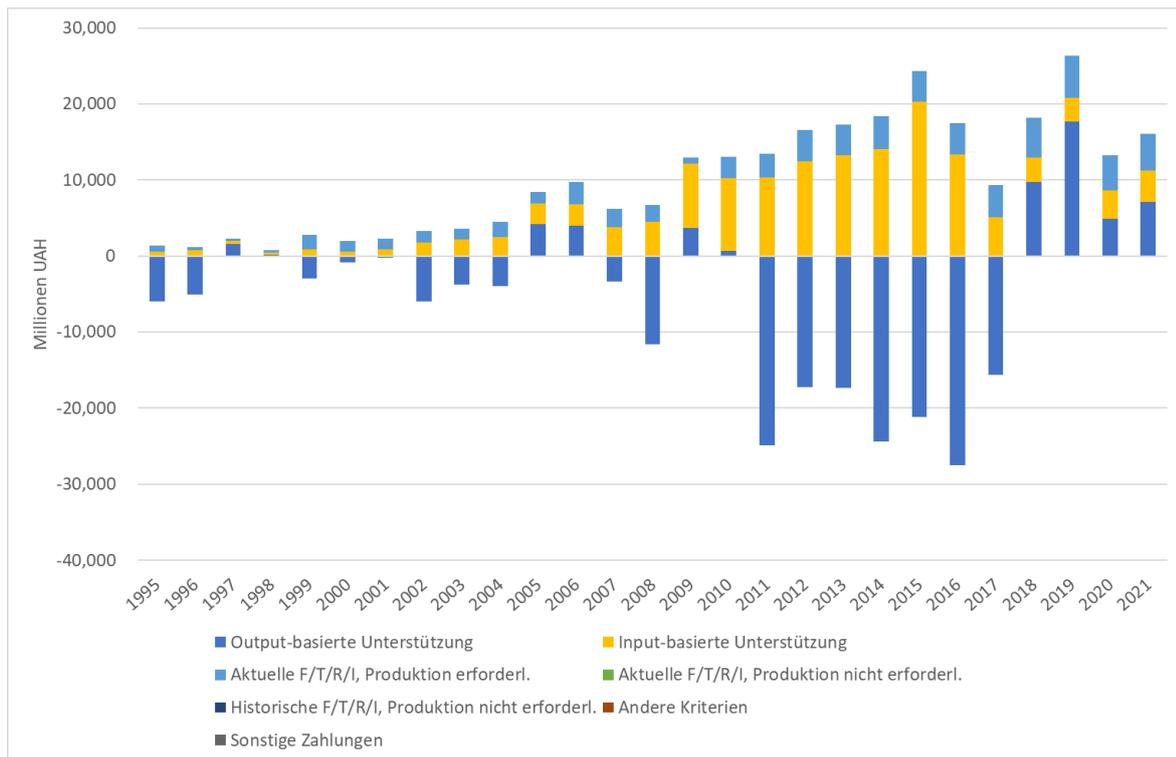


Abbildung 1: Struktur des Producer Support Estimate

Quelle: OECD (2022)

Im Vergleich zur EU ist der finanzielle Umfang der Förderung quasi-öffentlicher Güter (GSSE), trotz der deutlichen Steigerung in jüngster Vergangenheit, ebenfalls gering (siehe Abbildung 2). Im Durchschnitt der Jahre 2019-21 betrug das GSSE 0,6 % des Werts der Agrarproduktion. Die Schwerpunkte liegen auf den Kategorien Inspektions- und Kontrollsysteme sowie der landwirtschaftlichen Ausbildung und Beratung (AKIS).

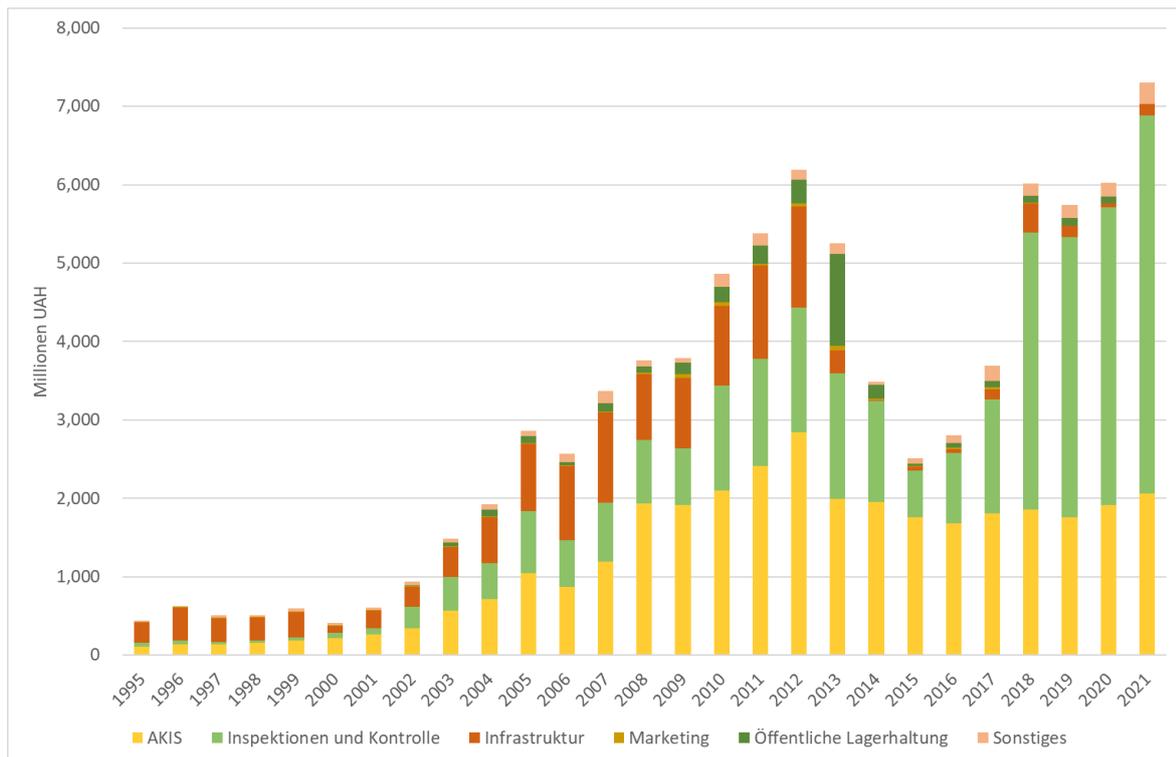


Abbildung 2: Struktur des General Services Support Estimate

Quelle: OECD (2022)

Der Bericht des Experten² gibt einen detaillierten Überblick über die einzelnen agrarpolitischen Maßnahmen und die rechtlichen Grundlagen. Es werden aber ausschließlich Maßnahmen berücksichtigt, die direkte Transfers an landwirtschaftliche Betriebe beinhalten. Die Zahlen aus diesem Bericht verdeutlichen, dass die einzelbetrieblichen Mittel nur einem sehr kleinen Kreis von Betrieben zu Gute kommen (S. 7). Einige Beispiele sind in *Tabelle 1* aufgeführt. Gesetzliche Grundlage für die Zahlungen bildet das Gesetz „Über den Staatshaushalt der Ukraine 2021“ vom Juli 2021. Zur Finanzierung agrarpolitischer Instrumente sind darin ein Programm „Förderung von Agrarproduzenten“ mit 4.665 Mio. UAH (ca. 155 Mio. Euro) und ein Spezialfonds „Bereitstellung von Krediten für landwirtschaftliche Betriebe“ in Höhe von 50 Mio. UAH (ca. 1,7 Mio. Euro) vorgesehen. Der Expertenbericht schlussfolgert, dass die Mittel vollständig abgerufen wurden.³

² Pavlenko (2022): Aktueller Stand der staatlichen Förderprogramme / des staatlichen Förderwesens im Agrarsektor im Überblick: Änderungen unter den Bedingungen des Kriegszustands – Vorschläge zur Entwicklung nach dem Krieg. Eine direkte Zuordnung zu den OECD-Kategorien ist leider nicht möglich.

³ Nach eigenen Berechnungen basierend auf der Tabelle in Anlage 1 von Pavlenko (2022) wurden aber nur 74,5 % der Mittel des Allgemeinen Fonds (3,47 Mrd. UAH) verausgabt.

Tabelle 1: Anzahl Begünstigter ausgewählter Maßnahmen und durchschnittliche Förderung

Maßnahme	Anzahl Begünstigte	Förderung pro Betrieb*
Zuschuss für Erwerb von Rassetieren, Bienen, Sperma und Embryonen	417	1.264.982 UAH
Erstattung Kosten des Baus und/ oder Renovierung von Ställen	43	11.419.756 UAH
Zuschuss für Aufstockung Kuhbestand aus eigener Reproduktion	229	436.681 UAH
Zuschuss für Bau und/ oder Renovierung Anlagen Getreidelagerung und -verarbeitung	14	13.119.000 UAH
Zuschuss für vorhandene Bienenvölker	39,754	6,037 UAH
Teilerstattung Kosten für Agrarberatung	39	9.128 UAH
Beratung bei Betriebsgründung	96	28.893 UAH
Teilerstattung Beschaffungskosten Landtechnik und Ausrüstung einheimischer Produktion	5.789	
Zinsvergünstigte Kredite	4.501	2.666 UAH

Quelle: Pavlenko (2022)

*Anmerkung: * Durchschnittswert aus verausgabten Mitteln und der Anzahl Begünstigter.*

Insbesondere für die ersten drei Beispiele in Tabelle 1, Zuschüsse zur Aufstockung des (Zucht-)Tierbestandes und der Renovierung von Ställen, sind die durchschnittlichen Beträge pro Empfänger vergleichsweise hoch. Zwei Extrembeispiele bei denen jeweils ein Unternehmen sehr hohe Beträge erhalten hat, seien hier hervorgehoben. Für die Maßnahme Teilerstattung der Kosten des kredit-finanzierten Baus von Objekten hat ein Unternehmen 17,4 Mio UAH (ca. 577.000 Euro) und ein weiteres für den Bau eines Kartoffellager 53,2 Mio. UAH (ca. 1,6 Mio. Euro) erhalten.

Produktgebundene Zahlungen, aus agrarökonomischer Sicht häufig kritisch bewertet, nehmen mit rund 1,1 % (50 Mio. UAH) nur einen sehr kleinen Anteil an dem Allgemeinen Fonds ein. Dieser Betrag wurde als Hektar-spezifische Prämie zur Förderung von Buchweizen, Roggen, Hirse und Hafer ausgereicht. Die 655 geförderten Betriebe haben eine durchschnittliche Prämie pro Hektar von 1.518 UAH erhalten. Die geförderten

32.925 ha umfassen aber nur Teil der gesäten Fläche, die im Jahr 2020 allein für Buchweizen schon 84.000 ha betrug (Державна служба статистики України, 2021). Die Begründung der Maßnahme, eine hohe Nachfrage nach Buchweizen, wirft aber Fragen an der Effektivität des Instrumentes auf. Falls eine hohe Nachfrage am Markt besteht und dieser wettbewerblich funktioniert, sollten Landwirte genügen Anreize haben, die Produktion dieser Kulturen auszuweiten.

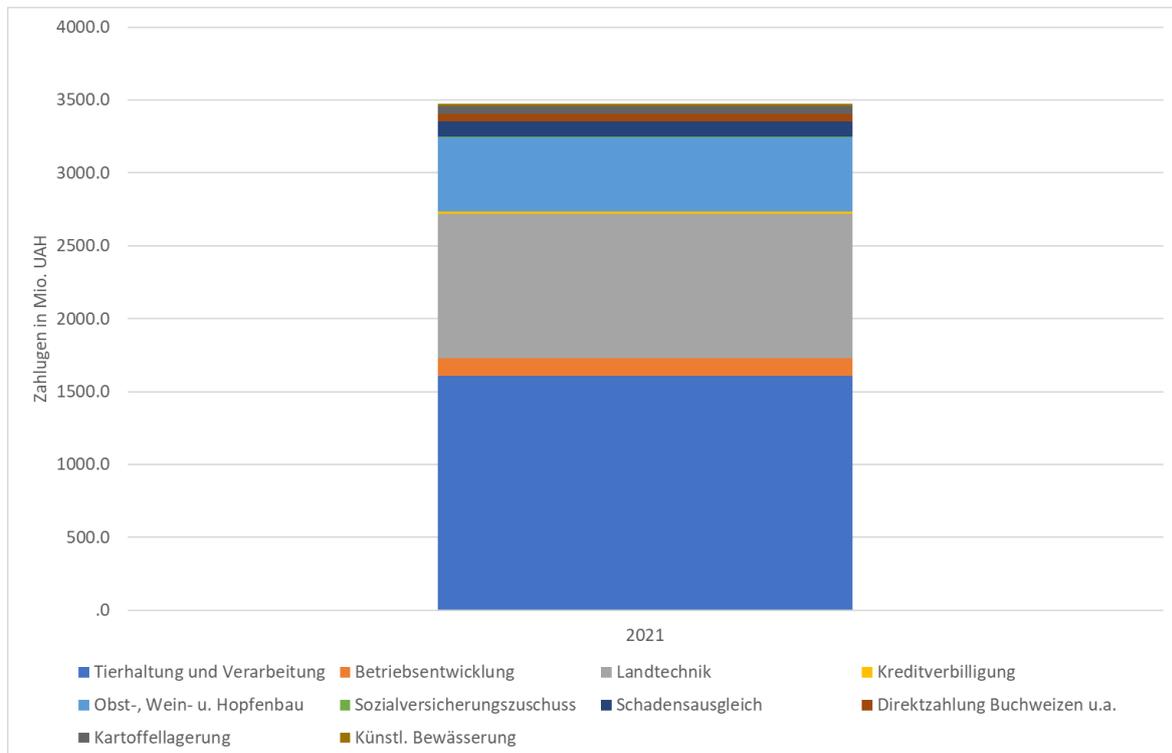


Abbildung 3: Ausgaben im Rahmen des Allgemeinen Fonds

Quelle: Darstellung auf Basis von Pavlenko (2022)

Abbildung 3 gibt einen Überblick über alle Maßnahmen, die aus dem Allgemeinen Fonds im Jahr 2021 ausgereicht wurden. Grundsätzlich spiegelt sich hier die Struktur des PSE: Die größten Anteile der Mittel sollen investive Maßnahmen der landwirtschaftlichen Unternehmen unterstützen. Eine umfassende Evaluierung ist aber außerhalb der Zielsetzung dieser Kommentierung.

Abschließend sei auf tiefgreifende Änderungen einiger Rahmenbedingungen in den zurückliegenden Jahren für den Agrarsektor hingewiesen. Die OECD nennt hierunter die Verbesserung des Wirtschaftsklimas, die Öffnung des Bodenmarktes, die eingeleitete Dezentralisierung und die Einführung eines staatlichen Agrarregisters.

Das Wirtschaftsklima sei hier anhand der sogenannten Governance Indicators der Weltbank dargestellt. Die ausgewählten Indikatoren schätzen die Qualität der Regulierung, die Bekämpfung der Korruption sowie den Grad der Rechtsstaatlichkeit ein. Sie basieren auf mehreren Quellen, u.a. Ratingagenturen und Befragungen, und werden auf einer Skala von -2,5 bis + 2,5 angegeben, wobei höhere Werte bessere institutionelle Rahmenbedingungen repräsentieren (Kaufmann et al., 2010). Für die

Ukraine ist im letzten Jahrzehnt eine deutliche Verbesserung erkennbar. Dennoch ist der Abstand zum Durchschnitt der EU-Staaten noch relativ groß. Beispielsweise liegt die Ukraine bei dem Indikator Bekämpfung der Korruption 48 Plätze hinter dem EU-Mitgliedstaat mit dem niedrigsten Wert (Bulgarien).

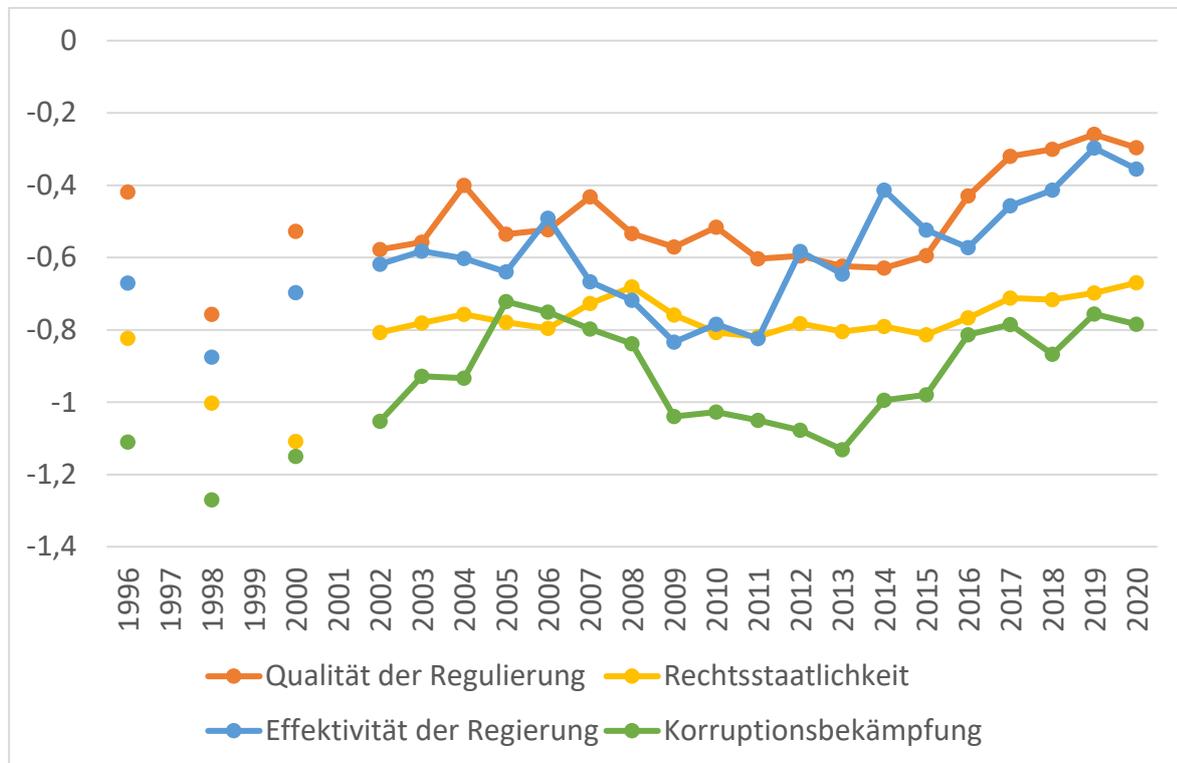


Abbildung 4: Indikatoren der institutionellen Rahmenbedingungen

Quelle: Worldwide Governance Indicators - <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

3 INSTRUMENTARIUM WÄHREND DES KRIEGES

Seit Beginn des Krieges zielen viele agrarpolitische Maßnahmen auf die Sicherstellung funktionierender Märkte für landwirtschaftliche Produkte und Produktionsfaktoren und der Infrastruktur. Angesichts der Blockade der Seehäfen und stark eingeschränkten Exportmöglichkeiten besitzt der Abfluss alterntiger Ware und die Verfügbarkeit von Lagerkapazitäten für die neue Ernte hohe Priorität. Fehlende Transport-, Lager- und Verarbeitungskapazitäten während der Ernte 2022 können potentiell Märkte kurz- und mittelfristig destabilisieren. Die nächsten Wochen werden die Anbauentscheidungen der Landwirte im Herbst und Frühjahr 2023 beeinflussen.

Weitere agrarpolitische Maßnahmen dienen der Unterstützung der Saatkampagne in den Frühjahrsmonaten bzw. administrativen Vereinfachungen im Allgemeinen. So wurde der Einsatz von Landtechnik ohne entsprechende Genehmigung ermöglicht. Zertifizierungsverfahren für Saatgut wurden aufgehoben und Ausnahmen beim Transport von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln zugelassen. Einige Steuern, wie die Mehrwertsteuer, die Unternehmenssteuer und andere Abgaben, wurden durch eine einheitliche Verkaufssteuer in Höhe 2 % ersetzt (Becker et al., 2022). Für die

Landwirtschaft ist diese Steueränderung vor allem für zugekaufte Produktionsfaktoren wie Treibstoff, Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmittel von Bedeutung.

Marktbezogene Interventionen umfassen beispielsweise die Einführung zeitweiliger Exportrestriktionen für Düngemitteln (Stickstoff-, Phosphor-, Kali- und Mehrnährstoffdüngemittel) und die Einführung von Preisobergrenzen für einige Produkte auf den Märkten für Nahrungsmittel wie bspw. Brot (Becker et al., 2022).

Pavlenko (2022) beschreibt zwar die Haushaltsplanung für das Jahr 2022, erwähnt aber gleichzeitig, dass die vorgesehenen Mittel für agrarpolitische Förderungen Anfang März in einen Reservefonds umgeleitet wurden. Offensichtlich tragen verschiedene Gründe zu einer Verknappung der budgetären Mittel der ukrainischen Regierung und einem Anstieg der Staatsverschuldung bei. Auf der Einnahmeseite sind der Einbruch der Steuereinnahmen wegen wegbrechender wirtschaftlicher Aktivitäten und Einkommen, sowie die temporäre Blockade von Teilen des Staatsgebietes nur einige Faktoren. Gleichzeitig sind die Staatsausgaben für die Verteidigung und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit stark angestiegen. Die zerstörten Wirtschaftsbetriebe werden sich auch mittelfristig in tendenziell niedrigeren Steuereinnahmen auswirken (Slaviuk and Bui, 2022). Damit wird auch für die Agrarpolitik die fiskalischen Möglichkeiten stark begrenzt bleiben.

Wie sich die Situation in den nächsten Wochen gestaltet, ist schwer abzuschätzen. Experten rechnen mit Probleme während der Erntesaison sowohl durch steigende Treibstoffpreise und ein zu geringes Angebot an Treibstoffen (Slaviuk and Bui, 2022). Wie eingangs schon erwähnt können fehlende Transport-, Verarbeitungs- und Lagerkapazitäten für geerntete Ware in hohen Preisabschlägen, d.h. große Unterschiede zwischen den ukrainischen Erzeugerpreisen und den Preisen auf Exportmärkten, resultieren.

4 AGRARPOLITISCHES INSTRUMENTARIUM NACH DEM KRIEG

Agrarpolitische Zielsetzungen

Zum derzeitigen Zeitpunkt ist die Situation nach Beendigung der Kampfhandlungen mit vielen Fragezeichen versehen. Nichtsdestotrotz ist offensichtlich, dass eine Fortsetzung agrarpolitischer Strategien und Zielsetzungen nicht möglich sein wird, sondern an die neuen Bedingungen angepasst werden müssen. Neben den unmittelbaren Kriegsfolgen für die Agrar- und Ernährungswirtschaft stellen die anstehenden Verhandlungen des EU-Beitritts und die Anpassung an ein sich änderndes Klima Herausforderungen dar.

Die genaue Identifikation und Priorisierung zukünftiger agrarpolitischer Ziele muss ein Ergebniss demokratischer Prozesse sein. Dennoch soll auf einige grundlegende Aspekte hingewiesen werden, um einen informierten Diskurs zu fördern. Nicht nur der Krieg, sondern auch schon die Coronapandemie, hat die Nachteile einer zu starken Spezialisierung der Agrarstrukturen, sowie von Input- und Absatzmärkten verdeutlicht. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Element der Resilienz nicht stärker

in der Politikentwicklung ein Leitmotiv darstellen sollte. Das Konzept der Resilienz sei hier im Sinne der Widerstands-, Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit (robustness, adaptability, transformability) gegenüber Schocks verwendet (Meuwissen et al., 2019). Gleichzeitig gilt aber, dass eine Rückkehr zu einem, wie auch immer identifizierten, „früheren Gleichgewicht“ nicht möglich und erstrebenswert ist. Stattdessen sollte die Berücksichtigung von wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit in den Zielen berücksichtigt werden. Auch wenn der Begriff Resilienz sehr viele Facetten umfasst und seine Messung sowie direkte Relevanz für die Entwicklung von Politikinstrumenten in der wissenschaftlichen Literatur noch debattiert wird (Martin and Sunley, 2020), erscheint es aus sektoraler Sicht plausibel, auf die Diversität von Strukturen und Interaktionen zu setzen. Die folgenden ausgewählten Beispiele sollen diesbezüglich Denkanstöße vermitteln:

- Diversität der Agrarstruktur: Ungeachtet der großen Bedeutung der kommerziellen Betriebe für die landwirtschaftlichen Exporte, wirtschaften diese jedoch sehr kapitalintensiv. Je nach Grad der Beschädigungen bzw. Verluste erfordern Reparatur und Ersatz somit kurzfristig hohe Geldbeträge. Die Hauswirtschaften sind unter Umständen in der Lage durch Mehrarbeit in begrenztem Umfang Verluste auszugleichen. Außerdem spielen diese für eine eher dezentralisierte lokale Versorgung mit Grundnahrungsmitteln eine sehr wichtige Rolle.
- Zugang zu agrarpolitischen Förderinstrumenten: Aus dem Bericht von Pavlenko (2022) geht nicht hervor, wie stark unterschiedliche Betriebsformen und Betriebe unterschiedlicher Größe von den abgerufenen Mitteln profitieren konnten. Angesichts eines Generationswechsels in der Landwirtschaft und einem kontinuierlichen Strukturwandel sollte der Übergang von Hauswirtschaften zu kommerziell orientierten (kleineren) landwirtschaftlichen Betrieben gefördert werden. Es ist anzunehmen, dass die kleineren (semi-)kommerziellen Betriebe durch den EU-Beitritt und die weitere Integration der Märkte unter besonders hohem Anpassungsdruck stehen werden. Beratungsangebote sowie gemeinsam nutzbare Infrastrukturen und Dienstleistungen können hier wichtige Elemente darstellen, um diesen frühzeitig auf ein wettbewerbsfähiges Niveau zu helfen.
- Überwachung des Wettbewerbs und Marktzugangs: Sowohl die Märkte für landwirtschaftliche Produkte als auch für Produktionsfaktoren sollten für alle Betriebsformen gleichermaßen zugänglich sein. Eine Etablierung möglicher Marktmacht seitens des Handels, der Verarbeiter, Kreditgeber oder Lieferanten von Produktionsmitteln hat negative Auswirkungen auf den landwirtschaftlichen Kernsektor und sollte daher verhindert werden. Neben dem Monitoring von Unternehmensstrukturen spielt dabei auch die Transparenz bspw. hinsichtlich der Preise und Vermarktungskonditionen eine zentrale Rolle.

Restriktionen beim Wiederaufbau

Trotz umfangreicher internationaler Hilfe muss damit gerechnet werden, dass das Steueraufkommen der ukrainischen Volkswirtschaft in den kommenden Jahren kleiner als vor dem Krieg ausfallen wird, die Anforderungen an die Staatsausgaben aber deutlich höher sein werden. Damit unterstreichen die begrenzten Staatsfinanzen umso stärker die besondere Bedeutung eines effizienten Mitteleinsatzes. Agrarpolitische Förderinstrumente sollten sich auf Interventionen konzentrieren, die nicht durch private Akteure finanziert und umgesetzt werden können.

Erfahrungen aus der Literatur verdeutlichen die potentielle Bedeutung von Transfers seitens der Diaspora oder dem Pooling von kleineren individuellen Beiträgen (David et al., 2011); (Runde, 2015). Aber auch Mikrofinanzinitiativen können eine wichtige komplementäre Rolle zu anderen Finanzierungsquellen spielen⁴. Darüber hinaus sollten Förderinstrumente geprüft werden, die keine sofortigen Mittelflüsse aus staatlichen Budgets verursachen wie bspw. staatliche Bürgschaften für Kreditprogramme.

Unter der Annahme eines hohen Anteils internationaler Programme am Staatshaushalt wird die Konditionalität des Instrumentariums durch diese determiniert. So werden bspw. internationale Mittel des Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) eher als Kredite ausgereicht werden, während Zuschüsse auch als solche in agrarpolitischen Programmen genutzt werden können. Erfahrungen aus dem Kosovo und Bosnien-Herzegowina sollten intensiv ausgewertet werden. So hat das Kosovo zwar in den zurückliegenden Jahren den Bereich von produktgebundenen Direktzahlungen an Landwirte stark ausgeweitet. Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Wertschöpfung zeigt aber ein sehr heterogenes Bild (Herzfeld et al., 2021).

Eine weitere Restriktion für den Wiederaufbau kann u. U. die Verfügbarkeit von ausreichend Arbeitskräfte für die landwirtschaftliche Produktion darstellen (FAO, 2022). Zum einen sind ehemalige landwirtschaftliche Arbeitskräfte aus den besonders betroffenen Regionen geflüchtet. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Konkurrenz mit (unter Umständen besser bezahlten) Beschäftigungsmöglichkeiten in Wiederaufbauprogrammen das Angebot landwirtschaftlicher Arbeitskräfte begrenzt.

Wahl des Instrumentariums

Angesichts der Zerstörung und zunehmenden Staatsverschuldung plädieren Experten für einen starken Fokus auf Zuschüsse internationaler Geldgeber statt Kredite (Becker et al., 2022). Damit soll die Gefahr einer Verschuldungskrise durch nicht bediente Kredite begrenzt werden. Runtergebrochen auf die Agrarpolitik wäre seitens der Entscheidungsträger abzuwägen, ob Betriebe Zugang zum Kapitalmarkt haben und die

⁴ Die umfangreiche akademische Literatur zu ökonomischen Fragen des Wiederaufbaus ist sehr heterogen. Ein großer Teil konzentriert sich auf klassische Entwicklungsländer mit internen Konflikten. Da der Kontext der Ukraine ein anderer ist, können die vorliegenden Erkenntnisse interessante Anstöße liefern, sollten aber von Fall zu Fall auf die Eignung für die Ukraine geprüft werden.

zu erwartende finanzielle Situation der landwirtschaftlichen Betriebe eine Bedienung von Krediten erlaubt. Theoretisch sollten Verbindlichkeiten die Effizienz des Mitteleinsatzes erhöhen. Daher wären bei funktionierenden Kapitalmärkten und investiven Vorhaben auf Ebene landwirtschaftlicher Betriebe grundsätzlich Kredite oder Kreditvergünstigungen gegenüber reinen Zuschüssen vorzuziehen. Da die Wahl der Instrumente und deren Implementierung konsistent mit der gewünschten Wirkung (Zielstellung) sollte, kann es hierzu keine allgemeingültige Empfehlung geben. Eine stark selektive Förderung wie einige Beispiele aus Tabelle 1 illustrieren, ist aber nur schwer vertretbar und sicher nicht effektiv im Sinne einer breiten Förderung eines schnellen Wiederaufbaus.

Auch wenn in der aktuellen Kriegssituation nachvollziehbar, verursachen staatliche festgelegte Preise Anreize, die mittel- und langfristig negative Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung haben werden. So haben Preisobergrenzen auf Nahrungsmittelmärkten eine zusätzliche preisdämpfende Wirkung auf den Märkten für landwirtschaftliche Rohware und setzen Anreize für die Vermarktung von Ware im In- und Ausland. Im Extremfall kann es dazu führen, dass Engpässe auf dem heimischen Markt bestehen, wenn internationale Preise deutlich über den ukrainischen Preisen liegen und die logistischen Engpässe behoben sind. Wahrscheinlicher ist es aber, dass hochwertige Ware ausschließlich in den Export fließt und nur mindere Qualitäten für den heimischen Markt zur Verfügung stehen. Daher sollte mittelfristig vom Instrument der Preisobergrenzen abgerückt werden und bedürftige Haushalte gezielt unterstützt werden.

Rahmenbedingungen für den Agrarsektor

Wie oben schon erwähnt, hat die Ukraine große Fortschritte hinsichtlich der Qualität der institutionellen Rahmenbedingungen zu verzeichnen. Diese gilt es auch nach dem Krieg fortzuführen. Insbesondere der starke Zufluss internationaler Geldmittel birgt Risiken für Korruption. Becker et al. (2022) führen eine Reihe von Maßnahmen auf, die genutzt werden könnten, um Korruptionsrisiken zu reduzieren. Darüber hinaus können stabile institutionelle Rahmenbedingungen und die Verbesserung des Investitionsklimas zusätzliche private Investitionen aus dem Ausland stimulieren. Des Weiteren fordern Experten einen frühzeitigen Aufbau von Institutionen und Koordinationsmechanismen für die Hilfsprogramme (Tsifakis and Tsardanidis, 2006); (Becker et al., 2022).

Der russische Überfall hat unter anderem verdeutlicht, wie stark die Ukraine vom Export über den Seeweg abhängig ist. Die Schieneninfrastruktur in die westlichen Nachbarstaaten wird durch den Wechsel der Spurbreite stark behindert. Routen in benachbarte Häfen wurden lange nicht mehr genutzt und müssen erst aufwändig reaktiviert werden. Eine Aufgabe des Wiederaufbaus wird es daher sein, die Resilienz der Transportinfrastruktur, nicht nur für landwirtschaftliche Erzeugnisse stärker zu berücksichtigen. Darüber hinaus bietet auch die Erhöhung der Wertschöpfung innerhalb der Ukraine Potential zur Steigerung der Resilienz. Dies erstreckt sich von der tierischen Veredlung bis zur stärkeren Verarbeitung der landwirtschaftlichen Rohware.

Pavlenko (2022) weist auf Widerstand seitens nicht-landwirtschaftlicher bzw. nicht kommerziell landwirtschaftlich tätiger Bodeneigentümer sowie Bewirtschafter nicht-formalisierter Grundstücke in Bezug auf die Steuerreform hin (S. 2). In diesem Zusammenhang kommt auch dem Wiederaufbau staatlicher Verwaltungsstrukturen in temporär besetzten Gebieten eine wichtige Rolle zu. Eventuell bestehende informelle landwirtschaftliche Vermarktungsaktivitäten bedürfen einer Integration in formelle Märkte, ohne diese mit Bürokratie ganz zum Erliegen zu bringen. Hier bietet die Dezentralisierung eventuell Möglichkeiten für lokal unterschiedliche Ansätze und deren späterer Evaluierung.

Integration in EU-Märkte

Auf Grund der bisherigen Abkommen, Partnership and Co-operation Agreement und das Association Agreement, handelspolitische Einschränkungen im Handel zwischen der EU und Ukraine weitgehend abgebaut. Die Integration der Märkte hat bereits begonnen. Sowohl Importe aus der EU als auch Exporte in die EU in der Kategorie Nahrungsmittel und Getränke haben sich in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt. Die OECD (2022) verweist dennoch auf weiterhin bestehende Herausforderungen in der Harmonisierung von technischen Vorgaben, Standards und Bewertungsverfahren mit denen der EU. Diese stellen aber grundlegende Voraussetzungen für die Realisierung von wirtschaftlichen Vorteilen durch die Ausdehnung des Handels mit der EU dar.

Politische-administrative Integration

Die Anpassung an das GAP-Instrumentarium und den Acquis Communautaire stellte für alle bisherigen neuen EU-Mitglieder eine große Herausforderung dar (Cameron, 2004). Beispiele von Reformbereichen die auch noch bei EU-Beitritt 2004 von der Kommission als prioritär angesehen wurden, waren: Nahrungsmittelsicherheit für die Slowakei und Tschechien, Verwaltung der Fonds für ländliche Entwicklung und Landwirtschaft für Ungarn sowie Wirtschaftsdünger für Polen und Lettland. Diese Beispiele illustrieren, dass der Anpassungsprozess nicht mit dem Beitritt abgeschlossen war, sondern sich über einen sehr langen Zeitraum ziehen kann. Daher kommt der Schaffung von neuen Institutionen und Prozessen in einem sehr schnellen Zeitraum eine besondere Bedeutung bei. Gleichzeitig sollte die Ukraine in den Verhandlungen aber auch ihre eigenen Erfahrungen bei Verwaltungsreformen einbringen und, da wo sinnvoll, auf Reformen der bestehenden EU-Regeln drängen.

Insbesondere bezogen auf die beiden Fonds im Rahmen der GAP, stellten die Fähigkeiten zur Planung, der Verteilung, des Monitorings und der Evaluierung große Herausforderungen dar (Brümmer and Koester, 2003). Mehrere Länder verzeichneten kurz nach Beitritt nur einen teilweisen Mittelabruf. Wiederholte Berichte über Korruptionsfälle verdeutlichen die Anfälligkeit der Implementierung (Lacatus and Sedelmeier, 2020). Des Weiteren waren alle neuen Mitgliedstaaten sehr zurückhaltend in der Entwicklung einer administrativen Grundlage für die Implementierung von Agrar-Umweltmaßnahmen. Laut Erjavec et al. (2021) liegt eine Ursache in der starken Betonung von Produktionszielen durch die jeweiligen nationalen Regierungen. Des gilt

umso mehr für Staaten, in denen Verbraucher noch einen deutlich höheren Anteil ihrer Ausgaben für Lebensmittel als im EU-Durchschnitt aufwenden müssen. Im Fall der (potentiellen) Kandidatenländer des Westbalkans sehen Erjavec et al. (2021) die Notwendigkeit eines Mentalitätswechsels in den Ministerien und Verwaltung, um die Priorisierung von Produktions- und Umweltzielen im Rahmen der GAP anzunähern.

Es ist anzunehmen, dass auch im Fall der Ukraine Vorbeitrittsfonds (bspw. Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development, IPARD) zur Anwendung kommen und damit frühzeitig Grundlagen für den entsprechenden administrativen Aufbau gelegt werden müssen. Vor allem Mittel aus dem EU-Fonds für die ländliche Entwicklung erfordern oftmals eine Ko-finanzierung durch Mitgliedstaaten, regionale Verwaltungseinheiten oder private Finanzierungsquellen. Das entsprechende Bewusstsein sollte frühzeitig geschaffen werden. Eventuell bieten sich dafür auch schon Vorbeitrittsinstrumente an, bei denen eine Ko-Finanzierung nicht verpflichtend vorgegeben ist.

5 EMPFEHLUNGEN

- **Rahmenbedingungen der Agrarproduktion:** Eine zentrale Aufgabe der Politik ist die Etablierung von Rahmenbedingungen, die eine nachhaltige und resiliente Entwicklung ermöglichen und fördern. Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung und der Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen für alle landwirtschaftlichen Betriebe und Haushalte sollten fortgesetzt werden. Für alle landwirtschaftlichen Produzenten sollten vergleichbare Wettbewerbsbedingungen und Zugangsvoraussetzungen zu staatlichen Fördermaßnahmen gewährleistet sein.
- **Stärkung von Wettbewerb und Markttransparenz:** Vor dem Krieg wurde auf eine fehlende Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Düngemittelproduktion und ein vergleichsweise hoher Anteil von Agrarprodukten mit niedriger Wertschöpfung hingewiesen. Daher wird empfohlen, die Wettbewerbsbedingungen auf den relevanten Agrarmärkten inklusive der vor- und nachgelagerten Märkte kontinuierlich zu monitorieren. Inwiefern schränkt Marktmacht die Preisbildung ein oder schrecken hohe Marktzutrittsbarrieren potentielle neue Produzenten in dem Agrarsektor vor- und nachgelagerten Bereichen ab? Wie können eventuell entstandene informelle Märkte wieder in formale Wirtschaftskreisläufe integriert werden? Welche Barrieren existieren für die heimische Saatgutproduktion oder sind eher Informationsdefizite seitens der Marktteilnehmer (d. h. fehlendes Vertrauen in die Qualität) ursächlich?
- **Regionale Differenzierung:** Auch wenn die direkt von Zerstörungen betroffenen Regionen höhere Priorität beim Wiederaufbau und der entsprechenden Mittelallokation genießen, sollten weniger stark betroffene Regionen nicht sich selbst überlassen werden. Die begonnene Dezentralisierung bietet Möglichkeiten für regional differenzierte Modelle der Wirtschaftsförderung.

Gleichzeitig sollten die Wettbewerbsbedingungen für landwirtschaftliche Unternehmen und Haushalte aber grundsätzlich einheitlich sein.

- **Administrative Expertise zum Management der Fonds zum Wiederaufbau:** Es wird empfohlen, frühzeitig Expertise aus den Erfahrungen zur Verwaltung internationaler Finanzmittel zum Wiederaufbau (z. B. Bosnien-Herzegowina, Kosovo) zu sammeln und entsprechend auf den Agrar- und Ernährungssektor anzupassen. Mittelfristig können diese Erfahrungen und administrativen Kapazitäten auch für die Verwaltung von Vorbeitrittsfonds und spätere EU-Fonds genutzt und weiterentwickelt werden.
- **Evaluierung der agrarpolitischen Instrumente:** Es wird empfohlen, in zukünftigen Gesetzgebungsverfahren eine ex post Evaluierung der Instrumente einzuplanen. Die Evaluierung erfüllt eine entscheidende Rolle in der Fortsetzung oder Weiterentwicklung im Sinne einer evidenzbasierten Politikgestaltung. Idealerweise wird die Evaluierung mit einem entsprechenden Vorlauf durch unabhängige Expertinnen und Experten auf Basis wissenschaftlicher Methoden durchgeführt.

6 LITERATUR

- BECKER, T., EICHENGREEN, B. J., GORODNICHENKO, Y., GURIEV, S., JOHNSON, S., MYLOVANOV, T., ROGOFF, K. & WEDER DI MAURO, B. 2022. A blueprint for the reconstruction of Ukraine. *In: CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH (ed.) Rapid Response Economics 1*. London.
- BRÜMMER, B. & KOESTER, U. 2003. EU-Osterweiterung: Probleme bei der Implementierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 52, 32-42.
- CAMERON, D. R. 2004. The Challenges of EU Accession for Post-Communist Europe. *In: CENTER FOR EUROPEAN STUDIES (ed.) Central and Eastern European Working Paper Series 60*.
- DAVID, A., RODRIGUES BASTOS, F. & MILLS, M. 2011. Post-Conflict Recovery: Institutions, Aid, or Luck? *In: INTERNATIONAL MONETARY FUND (ed.) IMF Working Paper 149*. Washington D.C.
- ДЕРЖАВНА СЛУЖБА СТАТИСТИКИ УКРАЇНИ, 2021. *Сільське господарство України 2020*. Kiew.
- ERJAVEC, E., VOLK, T., REDNAK, M., CIAIAN, P. & LAZDINIS, M. 2021. Agricultural policies and European Union accession processes in the Western Balkans: Aspirations versus reality. *Eurasian Geography and Economics*, 62, 46-75.
- FAO. 2022. The impact of the war in Ukraine on rural labour markets: Key considerations and entry points for the promotion of decent rural employment in the recovery phase. Available: <https://www.fao.org/3/cb9421en/cb9421en.pdf>.
- HERZFELD, T., MÖLLERS, J., BAJRAMI, E., DAVIDOVA, S., GJONBALAJ, M., MIFTARI, I., KRASNIQI, N. & XHABALI, V. 2021. Commercialization of smallholder farms in Kosovo. *In: FAO (ed.)*. Budapest.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. & MASTRUZZI, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *World Bank Policy Research Working Paper 5430*. Washington D.C.: World Bank,.
- LACATUS, C. & SEDELMEIER, U. 2020. Does Monitoring without Enforcement make a Difference? The European Union and Anti-corruption Policies Bulgaria and Romania after Accession. *Journal of European Public Policy*, 27, 1236-1255.
- MARTIN, R. & SUNLEY, P. 2020. Regional economic resilience: Evolution and evaluation. *In: BRISTOW, G. & HEALY, A. (eds.) Handbok on Regional Economic Resilience*. Edward Elgar Publishing.
- MEUWISSEN, M. P. M., FEINDT, P. H., SPIEGEL, A., TERMEER, C. J. A. M., MATHIJS, E., DE MEY, Y., FINGER, R., BALMANN, A., WAUTERS, E., URQUHART, J., VIGANI, M., ZAWALINSKA, K., HERRERA, H., NICHOLAS-DAVIES, P., HANSSON, H., PAAS, W., SLIJPER, T., COOPMANS, I., VROEGE, W., CIECHOMSKA, A., ACCATINO, F., KOPAINSKY, B., POORTVLIET, P. M., CANDEL, J. J. L., MAYE, D., SEVERINI, S., SENNI, S., SORIANO, B., LAGERKVIST, C.-J., PENEVA, M., GAVRILESCU, C. & REIDSMA, P. 2019. A Framework to Assess the Resilience of Farming Systems. *Agricultural Systems*, 176, 102656.
- OECD 2021. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems*, Paris.
- PAVLENKO 2022. Aktueller Stand der staatlichen Förderprogramme / des staatlichen Förderwesens im Agrarsektor im Überblick: Änderungen unter den Bedingungen des Kriegszustands – Vorschläge zur Entwicklung nach dem Krieg.

- RUNDE, D. F. 2015. Harnessing the potential of diaspora finance. Available from: <https://www.csis.org/analysis/harnessing-potential-diaspora-finance> [Accessed October 8, 2015].
- SLAVIUK, N. & BUI, T. 2022. The Impact of the War on the Economic Development of Ukraine. *DIW Roundup* Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- TSIFAKIS, N. & TSARDANIDIS, C. 2006. Economic reconstruction of Bosnia and Herzegovina: The lost decade. *Ethnopolitics*, 5, 67-84.