

Gefördert durch:



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

NEUIGKEITEN AUS DER AGRAR- UND
ERNÄHRUNGSPOLITIK

Gesetzentwurf über den Binnenhandel: Ein erneuter Versuch, in die freie Marktwirtschaft einzugreifen

Autor

Taras Gagalyuk
gagalyuk@apd-ukraine.de

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)
beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung (IER)

Reytarska 8/5 A, 01030 Kiew
Tel. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Der Gesetzentwurf "Über den Binnenhandel" (No. 9443) soll, nach ihren Verfassern, die Lebensmittelmärkte vor Importen schützen, die Stellung der Kleinhändler im Vergleich zu großen Handelsketten stärken sowie zur Verbesserung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Handelsketten und ihren Lieferanten beitragen. Einige Bestimmungen des Entwurfs verletzen dabei aber fundamentale Grundsätze der Marktwirtschaft, behindern kleine Produzenten und Händler, tragen zur Monopolisierung der Lebensmittelindustrie bei, können Preiserhöhungen verursachen und somit die stabile Versorgung der Bevölkerung gefährden. Die Ergebnisse wären somit das Gegenteil von den erklärten Zielen.

Am 22. Januar 2013 wurde der neue Gesetzentwurf "Über den Binnenhandel" im Parlament der Ukraine vom Ministerkabinett der Ukraine vorgestellt. Die o.g. Ziele des Gesetzentwurfes wurden von den relevanten Wirtschaftsverbänden und NGOs in den Bereichen Handel und Agrarwirtschaft positiv bewertet; die vorgeschlagenen Instrumente wurden aber gleichzeitig von denselben Interessengruppen stark kritisiert.

Der Grund dafür ist, dass der Gesetzentwurf den Versuch seines Vorgängers – des Gesetzentwurfes "Über den Binnenhandel" von 2011 – wiederholt. Indem Regelungen vorgesehen werden, die die Grundsätze der Marktwirtschaft wesentlich verletzen. Die Unzulänglichkeit einiger dieser Vorschriften wurde bereits in der [Politik Analyse Ausgabe 36](#) des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialoges diskutiert. Derzeit erregen die folgenden Bestimmungen des Gesetzentwurfes Besorgnis:

1. Supermärkte, Hypermärkte und andere Geschäfte mit der Fläche von mehr als 300 m² (im Folgenden Einzelhandelsketten) müssen mindestens 5 km von den Stadtzentren entfernt sein:

Die Verdrängung von Handelsketten aus den Stadtzentren wird nicht nur den Handelsketten (deren Kosten drastisch steigen werden), sondern auch den Endverbrauchern im Hinblick auf die Erreichbarkeit von bestimmten Lebensmitteln in der Nachbarschaft, schaden. Darüber hinaus verursacht der schlechte Straßenzustand zusätzliche Transportkosten, wodurch sich die Produktliefe-

rungen in die entfernten Gebiete verteuern werden. In Kombination mit Preislimitierungen kann dies zu einer Situation führen, in der Lebensmittellieferungen von den Logistikzentren in weit entfernte Gebiete nicht mehr wirtschaftlich sind, was zur Reduzierung der Versorgung mit bestimmten Lebensmitteln führen kann. Darüber hinaus werden die Verbraucher zu zusätzlichen Transportkosten durch Fahrten in die städtischen Randgebiete gezwungen. Das kann insbesondere die armen Bevölkerungsschichten beeinträchtigen und eine ausgewogene, gesunde Ernährung negativ beeinflussen.

2. Die Preisauflagen (vom Produzenten bis zu Einzelhändlern) dürfen 20% bis zum Jahresende 2013 und 15% ab 2014 nicht übersteigen:

Die vorgeschlagene Limitierung der Preisauflagen auf 15% ab 2014 ist im Vergleich mit anderen Ländern sehr niedrig. Zum Beispiel beträgt die durchschnittliche Preisspanne bei den Lebensmitteln in den USA 81% (Dillivan, 2012). Die durchschnittlichen Handelsmargen in den EU-Mitgliedstaaten betragen laut den Angaben des Europäischen Parlaments:

- In den Lieferketten von Milch und Milchprodukten schwankt die Erzeuger-Verbraucher-Preisspanne zwischen 28% und 62% für Frischmilch, 25% und 60% für Käse und 42% und 82% für Butter;
- In den Lieferketten von Fleisch und Fleischwaren sind die Erzeuger-Verbraucher-Preisspannen breiter, dank einem großen Sortiment von verschiedenen Fleischprodukten mit verschiedenen Verbraucherpreisen. Die Preisauflagen erreichen 12% bis 92% für Schweinefleisch und 7% bis 74% für Rindfleisch;
- In den Lieferketten von Obst und Gemüse gibt es große Differenzen der Margen in Abhängigkeit von den Produkten und dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat. Die Preisauflagen für Obst (Äpfel und Birnen) reichen von 26% bis 74% und für Gemüse von 14% bis 82%.

Staatliche Kontrollen von Preisauflagen können erhebliche strukturelle Veränderungen in den aufsteigenden Stufen der Wertschöpfungskette, d.h. bei den Lebensmittel- und landwirtschaftlichen Produzenten, verursachen. Die Produzenten wer-

den sich bemühen, abgeschöpfte Gewinne durch die Umstellung auf gewinnbringendere Produkte oder durch die Verringerung der Lebensmittelqualität auszugleichen. Damit ist nicht nur die Ernährungssicherung, sondern auch die Lebensmittelqualität gefährdet.

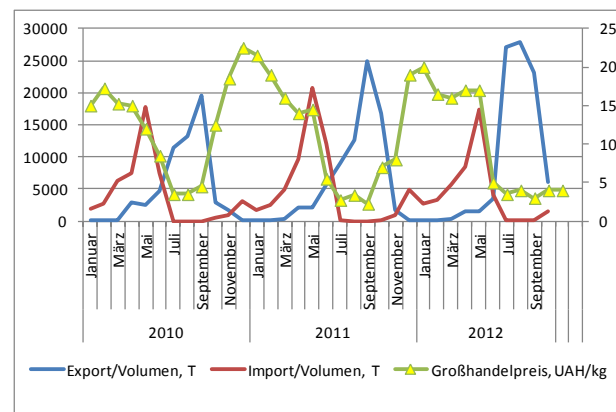
Die Kontrolle von Preisaufschlägen gefährdet kleine und mittlere Händler (und Lieferanten), die bei den verminderten Preisaufschlägen wirtschaftlich nicht mithalten können, was zur Marktmonopolisierung durch die großen Händler und damit zu potenziellen Preiserhöhungen und Verlusten für die Verbraucher führen wird. Die Beschränkung der Preisaufschläge wird die Ausfuhr von Lebensmitteln attraktiver machen, was wiederum die Inlandsversorgung gefährdet.

3. Die Handelsketten müssen garantieren, dass 80% des angebotenen Sortiments im Inland produziert worden sind:

Diese Regelung verstößt vor allem gegen die Bestimmungen des Artikels III „Inländerbehandlung“ des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) von 1947. Die geltenden Bestimmungen des Artikels III legen fest, dass keine Maßnahmen hinsichtlich der importierten Produkte zum Schutz der inländischen Produktion angewendet werden dürfen (Artikel III.1). Eine weitere Maßgabe ist, dass die importierten Produkte in Bezug auf alle Vorschriften über den Binnenhandel, Lieferungen, Verteilung oder Verwendung gegenüber Inlandsprodukten nicht benachteiligt werden dürfen. Diese Vorschriften müssen eingehalten werden.

Zweitens spielen Importe eine wichtige Rolle für die stabile Ernährung bei Agrarprodukten mit einer hohen saisonalen Fluktuation, wie z.B. Milchprodukte, Obst und Gemüse. Zum Beispiel sind ukrainische Treibhaustomaten Ende Februar etwa 1,5-mal teurer als die Importe aus der Türkei. Abbildung 1 zeigt den Zusammenhang zwischen den Importen und inländischen Großhandelspreisen für Tomaten in der Ukraine.

Abbildung 1. Außenhandel mit Tomaten und inländische Großhandelspreise für Tomaten in der Ukraine



QUELLE: Staatlicher Statistik-Komitee, Großhandelmarkt „Shuvar“

4. Die Zahlungsfrist der Handelsketten gegenüber ihren Lieferanten darf nicht 7 Tage übersteigen:

In der EU variieren die Zahlungsfristen für Einzelhändler von 14 bis 60 Tagen, je nach Mitgliedstaat und Haltbarkeitsdauer der Produkte. Eine klare Definition und Differenzierung zwischen Zahlungsfristen für Produkte mit unterschiedlichen Haltbarkeitsfristen wäre auch für die Ukraine eine positive Entwicklung. Es würde eine verlässliche Planung auf allen Stufen der Lieferkette ermöglichen und damit die Bedingungen für die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen verbessern. Vor diesem Hintergrund sah der vorletzte Gesetzesentwurf "Über den Binnenhandel" folgende Zahlungsfristen vor:

- 10 Werktage für Waren mit einer Haltbarkeitsdauer von weniger als 10 Tagen;
- 30 Werktage für Waren mit einer Haltbarkeitsdauer von 10-30 Tagen, und
- 45 Werktage für Waren mit einer Haltbarkeitsdauer von mehr als 30 Tagen.

Im Allgemeinen kann diese Idee unterstützt werden. Allerdings müssen auch die Interessen der Einzelhandelsketten in bestimmten Fällen berücksichtigt werden. Zum Beispiel darf die Zahlungsfrist für die Produkte mit Haltbarkeit von mehr als 45 Tagen nicht begrenzt werden, weil bestimmte Produkte wie z.B. Nudelteigwaren und Konserven eine Haltbarkeitsfrist von mehr als 6 Monaten haben können.

Generell bleibt festzustellen, dass im vorliegenden Entwurf viele Begriffe z.B. „Stadtzentrum“, „Fläche der Märkte“ nicht ausreichend definiert sind. Dies gibt Raum für freie Interpretationen, Korruption und langwierige Gerichtsverfahren, was eine nachhaltige Entwicklung des Ernährungssektors und des Handels, entsprechend den westeuropäischen Standards, behindern würde.

Schlussfolgerungen: Die Erfahrungen in entwickelten Industrieländern belegen eindeutig die Vorteile der Marktkräfte. Der vorliegende Gesetzentwurf wird die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Ukraine nicht verbessern. Die Wettbewerbskräfte, die die Marktleistung verbessern könnten, werden durch Regulierungen und Marktinterventionen eingeschränkt. Der Mangel an Wettbewerb wird die wirtschaftliche Leistung einschränken.

Eine direkte Einmischung in die Planung vom Groß- und Einzelhandel wird daher die Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit des Landes behindern. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt einen planwirtschaftlichen Ansatz dar, der seine Ineffizienz in der sozialistischen Vergangenheit bereits unter Beweis gestellt hat. Er wird daher nicht zu den erklärten Ergebnissen führen. Er wird Bürokratie und Korruption erhöhen.

Die aktuelle Ausgabe des Gesetzentwurfs wird seine Ziele nicht erreichen und sollte deshalb abgelehnt werden. Nicht eine Beschränkung des Binnenhandels durch übermäßige Regulierung, sondern der freie Wettbewerb ist der Schlüssel zur besseren Leistung von Märkten. Kleine und mittelständische Unternehmen sollten durch stimulierende Maßnahmen unterstützt werden.