

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Kommentare zur Agrargesetzesinitiative

APD/KAG/06/2017

Konzept der ukrainischen Regierung zur Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben und landwirt- schaftlichen Genossenschaften

Dr. Franz-Josef Feiter
StS a.D., Consulting

Willi Kampmann
Agri-Consultant, langjähriger Experte DBV

Kiew, September 2017

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 2018 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 Consultants International GmbH durchgeführt. Projektträger ist das Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung in Kiew. 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 unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrarpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autoren

Dr. Franz-Josef Feiter
Willi Kampmann

INHALT

1. Allgemeine Vorbemerkungen	4
2. Voraussetzungen für florierende Landwirtschaft und ländliche Räumen	4
3. Bewertung des Konzepts des ukrainischen Ministeriums	5
4. Agrarpolitische Instrumente zur Zielerreichung	5
4.1. Aus- und Fortbildung	6
4.2. Bodenpolitik.....	6
4.3. Steuerpolitik	6
4.4. Genossenschaftsgesetz	6
4.5. Investitionsförderung.....	7

1. ALLGEMEINE VORBEMERKUNGEN

Die Ukraine verfügt über ein vielfältiges landwirtschaftliches Potenzial. Dieses Potenzial wird zurzeit jedoch nicht vollends ausgeschöpft. Zwar trägt die ukrainische Land- und Ernährungswirtschaft in zunehmendem Maße zum wirtschaftlichen Gesamtergebnis in der Ukraine bei. Auch die Exporte von landwirtschaftlichen Produkten entwickeln sich recht positiv. Dennoch zeigt sich agrarpolitischer Handlungsbedarf zur Diversifizierung in der landwirtschaftlichen Produktion zum einen und insbesondere zur Förderung von klein- und mittelständischen landwirtschaftlichen Betrieben zum anderen. Sie sind die Basis für vielfältige wirtschaftliche Aktivitäten und Investitionen, in ländlichen Räumen:

- Historisch bedingt ist die landwirtschaftliche Struktur der Ukraine sehr heterogen. Die Anzahl von klein- und mittelbäuerlichen Betrieben schrumpft anhaltend. Damit geht auch eine Entleerung und Verarmung von ländlichen Räumen einher.
- Die Produktion der ukrainischen Landwirtschaft ist sehr einseitig auf den Pflanzenbau ausgerichtet. Eine vielfältige tierische Produktion und Veredelung ist rückläufig. Das führt auch zu Arbeitsplatzverlusten in ländlichen Räumen.
- Die ukrainische Land- und Agrarwirtschaft ist überwiegend auf die Produktion von landwirtschaftlichen Rohstoffen für die Nahrungs- und Futtermittelproduktion ausgerichtet. Es fehlt an Verarbeitungsbetrieben, z. B. Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften, zur Schaffung eines Mehrwertes aus der landwirtschaftlichen Produktion.
- Die Produktivität von klein- und mittelbäuerlichen Betrieb in der Ukraine lässt sehr zu wünschen übrig. Es fehlt insbesondere an Kenntnissen, technischem Know-how sowie an der notwendigen technischen Ausrüstung der Betriebe. Ferner sind Defizite bei der Infrastruktur zur Unterstützung der Landwirte in ländlichen Räumen offenbar.

2. VORAUSSETZUNGEN FÜR FLORIERENDE LANDWIRTSCHAFT UND LÄNDLICHE RÄUMEN

Verlässliche politische Rahmenbedingungen sind die unabdingbare Voraussetzung für eine florierende bäuerliche Landwirtschaft sowie für eine weitergehende wirtschaftliche Belebung ländlicher Räume. Dabei sind der freie Zugang zu Boden- und Kapitalmärkten, die wichtigsten Produktionsfaktoren, die ganz entscheidenden Bestimmungsgründe, sich überhaupt unternehmerisch in der Landwirtschaft zu engagieren und zu investieren.

Auch für die Schaffung von landwirtschaftlichen Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften ist ein verlässlicher politischer Rahmen zwingend. Von Bedeutung ist dabei auch das gute Zusammenspiel von nationalen, regionalen und kommunalen Maßnahmen zur Förderung der Land- und Ernährungswirtschaft.

Als Grundsätzliche politische Ansatzpunkte zur Stärkung einer mittelbäuerlichen Landwirtschaft, zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität in Verbindung mit einer verstärkten Wertschöpfung durch die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Rohstoffen gelten die folgenden zentralen Politikbereiche:

- Staatliche Aus- und Fortbildung im Bereich der Landwirtschaft,
- Transparente Bodenmärkte, insbesondere Schutz des Eigentums,
- Steuervergünstigungen für Landwirte als Investitions- und Produktionsanreiz,

- Gesetzliche Regelungen als Anreiz zur Gründung von Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften.

3. BEWERTUNG DES KONZEPTS DES UKRAINISCHEN MINISTERIUMS

Das vorliegende Konzept beschreibt zutreffend die Stärken und Schwächen der ukrainischen Landwirtschaft. Es stellt auch den notwendigen politischen Handlungsbedarf heraus. Die im Konzept gemachten Vorschläge bzw. Maßnahmen gehen ins Details.

Primäre agrarpolitische Zielsetzung sollte es sein, durch die Schaffung von verlässlichen allgemeinen politischen Rahmenbedingungen unternehmerische Handlungsspielräume für die Landwirte zu eröffnen bzw. zu erweitern. Alleine damit kann es gelingen, zu unternehmerischem Engagement in der Landwirtschaft sowie zur Schaffung eines Genossenschaftswesens im ländlichen Raum zu motivieren. Wenn eine solide politische Basis gelegt ist, kann mit gezielten Förderungen in zentralen Bereichen gesteuert werden, z. B. bei Investitionen.

Es ist jedoch fraglich, ob, mit strikten Strukturvorgaben, z. B. eine Förderung von Betrieben bis zu 100 Hektar die erwarteten Ziele zu erreichen sind. 100 Hektar sind je nach Standort, Region und Qualität der Böden eine sehr relative Größe. Vor dem Hintergrund von zunehmend globalen Agrarmärkten lassen z.B. 100 Hektar unter Umständen keine nachhaltig profitable Landwirtschaft zu. Eine Steuerung von Betriebsstrukturen empfiehlt sich nicht über strikte Größenvorgaben in Hektar. Eine Steuerung über mögliche Fördervolumen je Betrieb bzw. je Vorhaben - verbunden mit einer Bewertung der Rentabilität der Investition- erscheinen hier wesentlich sinnvoller.

Auch politische Vorgaben von konkreten Volumen in einzelnen Produktionsbereichen sind wenig zielführend. Die Steuerungsfunktion in der Produktion erfolgt im Wesentlichen durch die Märkte.

Durch eine gezielte staatliche Förderpolitik müssen die Landwirte in ihren unternehmerischen Entscheidungen gestärkt werden, richtig auf die Marktsignale zu reagieren. So macht es wenig Sinn, z. B. konkrete Vorgaben für das Segment Bioprodukte zu machen. Entscheidend für eine nachhaltige Entwicklung sind die Märkte bzw. die Nachfrage der Konsumenten.

Zusammengefasst werden in dem Konzept folgende Wege/Ziele zur Lösung der Probleme aufgezeigt:

- Steigerung der Produktion und der Wertschöpfung in der gesamten Ernährungswirtschaft,
- Gründung neuer und Förderung bestehender mittelgroßer landwirtschaftlicher Betriebe zur Steigerung der Produktion insgesamt und zur Förderung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum,
- Förderung der genossenschaftlichen Vermarktung und Verarbeitung von Agrarprodukten,
- Erleichterung des Zugangs der mittelgroßen landwirtschaftlichen Betriebe zu Boden und Kapital,
- Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft im Rahmen der Steuerpolitik.

4. AGRARPOLITISCHE INSTRUMENTE ZUR ZIELERREICHUNG

Ausgehend von den Erfahrungen in Deutschland, aber auch vieler anderer europäischer Länder sind die folgenden Politikbereiche entscheidend für angestrebte Stärkung der bäuerlichen Landwirtschaft in der Ukraine werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

4.1. Aus- und Fortbildung

Erfolgreiche und moderne Landwirtschaft erfordert ein hohes Maß an Kenntnissen und technischem Knowhow. Eine systematische Ausbildung im Bereich der Landwirtschaft ist insofern eine ganz zentrale politische Aufgabe. Ohne Ausbildung und Qualifizierung der Landwirte wird es nicht gelingen, die Produktivität in der Landwirtschaft zu verbessern und junge Menschen für den Beruf Landwirt zu gewinnen, wie das im Konzept angestrebt wird.

Deshalb wird empfohlen,

eine fundierte staatliche landwirtschaftliche Ausbildung für die praktische Landwirtschaft, für die Vermarktung und Weiterverarbeitung sicherzustellen bzw. aufzubauen.

Insbesondere muss gemeinsam mit der Investitionsförderung sichergestellt werden, dass der Kreditnehmer die Fachkenntnisse besitzt oder begleitend zu Investitionen erhält, um die Neuinvestition auch gewinnbringend zu bewältigen.

Zu prüfen wäre, ob nicht die Berufsverbände eine gezielte staatliche Förderung erhalten sollten, um diese Beratung und Ausbildung sicherzustellen.

4.2. Bodenpolitik

Die Verfügbarkeit über landwirtschaftliche Nutzflächen im Eigentum oder in Form von langfristigen Pachtverträgen, ist Voraussetzung dafür, dass Landwirte überhaupt in Landwirtschaft investieren und unternehmerische Risiken eingehen. Eine transparente Bodenpolitik muss die Basis dafür schaffen. Das ist die vornehmste Aufgabe der Politik.

Deshalb wird empfohlen,

über ein Grundstücksverkehrsgesetz den Zugang von mittelbäuerlichen Betrieben für den Kauf und für die Zupacht zu begünstigen.

4.3. Steuerpolitik

Die Landwirtschaft als Garant für die nationale Versorgung mit mengenmäßig ausreichenden und qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln können durch eine spezielle Gesetzgebung in der Steuerpolitik gefördert und unterstützt werden.

Deshalb wird empfohlen,

in den verschiedenen Bereichen der Besteuerung, z. B. der Einkommensteuer und der Abgrenzung der landwirtschaftlichen Tierhaltung gegenüber der gewerblichen Tierhaltung die Besonderheiten in der Landwirtschaft steuerlich auszugleichen.

Spezielle Instrumente wären z. B. gesonderte Abschreibungsregeln, eine Gewinnglättungen zur Risikominimierung bei volatilen Agrarmärkten sowie in der Besteuerung, von landwirtschaftlichen Nutzflächen.

4.4. Genossenschaftsgesetz

Genossenschaften werden in der Regel von mehreren Landwirten auf freiwilliger Basis geschaffen. Gemeinsam wirtschaftliche Ziele besser zu erreichen als das im Alleingang möglich ist, das ist der Grundgedanke einer jeden Genossenschaft. Eine genossenschaftliche Kooperation bietet sich immer dann an, wenn das Verfolgen eines wirtschaftlichen Ziels die Leistungsfähigkeit des Einzelnen übersteigt, zugleich aber die selbständige Existenz gewahrt werden soll. Insofern sind

Genossenschaften gerade für mittelbäuerliche Betriebe eine wichtige Säule zur Sicherung der Existenz.

Mit Hilfe einer gemeinschaftlich betriebenen Genossenschaft wird die wirtschaftliche Tätigkeit der Genossenschaftsmitglieder ergänzend unterstützt. Man tritt gemeinsam am Markt auf, etwa um günstige Absatz- und Beschaffungskonditionen zu erlangen oder aber betriebliche Funktionen effizienter und qualitativ besser ausüben zu können. Auch die Bereitstellung von Lagerkapazitäten und die Aufbereitung von landwirtschaftlichen Produkten ist eine zentrale Aufgabe von Genossenschaften.

In der Verarbeitung von Milch und Fleisch können Genossenschaften eine zentrale Rolle zur Wertschöpfung und Produktdifferenzierung leisten.

Deshalb wird empfohlen,

ein Genossenschaftsgesetz zu erlassen, das die Landwirte motivieren könnte, sich zusammenzuschließen. Die wichtigsten Elemente z. B. des deutschen Genossenschaftsgesetzes sind:

- Verankerung des Förderauftrags zum Wohle der Genossenschaftsmitglieder,
- Klare Regeln für Entscheidungen und Mitbestimmung der Mitglieder zum allgemeinen Wohl,
- Schutzfunktionen für die Landwirtschaft durch strikte Kontroll- und Prüfungsfunktionen,
- Steuerliche Vorteile im Vergleich zum Aktiengesetz.

Entscheidend für die nachhaltige Entwicklung von Genossenschaften ist der unabhängige, freiwillige Zusammenschluss von Landwirten. Durch einen politischen Rahmen müssen die Anreize dafür gelegt werden.

4.5. Investitionsförderung

Durch eine differenzierte und gezielte Investitionsförderung können sowohl die Struktur der Landwirtschaft als auch einzelne Produktionsbereiche (z.B. tierische Produktion) gestärkt werden. Durch Förderobergrenzen können bestimmte Betriebsgruppen bevorzugt werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind in der Regel Investitionszuschüsse und Zinsverbilligungen. Investitionsförderung ist ein wirkungsvolles Instrument um Veränderungsprozesse in Gang zu setzen.

Deshalb wird empfohlen,

ein Agrarinvestitionsprogramm zur Förderung von Investitionen in Baumaßnahmen und von Maschineninvestitionen zur Entwicklung bäuerlicher Familienbetriebe zu beschließen. Dabei sollten insbesondere Maßnahmen gefördert werden zur:

- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen,
- Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten,
- Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung.

Gefördert werden sollten auch Erzeugergemeinschaften und landwirtschaftliche Genossenschaften bei entsprechenden Investitionsvorhaben.

Die Investitionsförderung sollte unbedingt an den Nachweis der beruflichen Qualifikation des Investors und bei Bedarf an eine Beratung oder entsprechende Ausbildung geknüpft werden, die dann ebenfalls auch staatlich finanziell gefördert werden sollte.