

## Herausforderungen der staatlichen Unterstützung des Agrarsektors

In den letzten Jahren zeigte der ukrainische Agrarsektor ein robustes Wachstum und entwickelte sich zu einer wichtigen Devisenquelle für die Wirtschaft. 2017 trug der Sektor 14,5% zum BIP bei und machte mehr als 42% der gesamten Warenexporte aus. Diese positive Entwicklung ging in den letzten Jahren mit einem deutlichen Rückgang staatlicher Unterstützung einher. Auch die Form der Unterstützung änderte sich: Weg von Steuervorteilen, hin zu direkten Beihilfen in Form von Subventionierung landwirtschaftlicher Inputs. Die Art und Weise wie die direkten Unterstützungsprogramme konzipiert und umgesetzt werden, sowie die negativen Auswirkungen auf Effizienz und Produktivität werfen jedoch ernsthafte Bedenken hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit und Effektivität auf. Es bedarf eines gezielteren und moderneren Ansatzes, um die umfassenden Probleme des Sektors (vor allem Arbeitskräftemangel und finanzielle Engpässe) unter den bestehenden fiskalischen Einschränkungen anzugehen.

### Wachsende Rolle des Agrarsektors

Selbst in Krisen Jahren wies die Landwirtschaft eine der höchsten Wachstumsraten unter allen Sektoren aus. So wuchs sie in den letzten 20 Jahren durchschnittlich mit rund 3,4% pro Jahr, während Dienstleistungen und Industrie mit nur 3,2% bzw. 1,0% zunahm. 2017 trug der Agrarsektor 14,5% zum BIP bei.

Parallel dazu entwickelten sich die Agrarexporte zu einer wichtigen Quelle für Deviseneinnahmen; 2017 entfielen mehr als 42% der gesamten Warenexporte auf den Sektor. Die Ukraine ist der weltweit größte Exporteur von Mais und nach den USA und der EU der drittgrößte Exporteur von Getreide sowie ein großer Hersteller und Exporteur von Sonnenblumenkernen und -öl. Im Jahr 2018 wurden in der Ukraine mehr als 70 Mio. Tonnen Getreide geerntet.

### Entwicklung der ukrainischen Agrarexporte



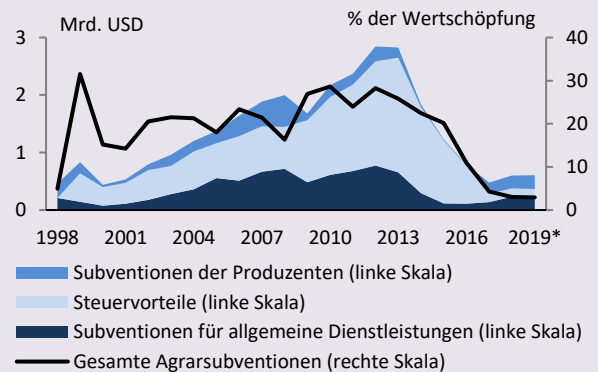
Quelle: WDI (2008) und Ukrstat, eigene Berechnungen

### Die Rolle der staatlichen Unterstützung

In der Vergangenheit war der Umfang der landwirtschaftlichen Beihilfen in der Ukraine recht hoch und machte in einigen Jahren ein Drittel der Wertschöpfung aus. Vor Kurzem gab es jedoch eine Reihe wesentlicher

Veränderungen, woraufhin die Summen deutlich zurückgingen. Vor 2017 machten Steuervorteile mehr als 90% der gesamten Unterstützung aus. Die Vorteile ergaben sich aus einer sogenannten Einzelsteuer und einem besonderen Mehrwertsteuersystem der Landwirtschaft (AgVAT). AgVAT wurde jedoch 2017 eingestellt und durch direkte Produzentensubventionen ersetzt. 2018 belief sich das Volumen der direkten Beihilfen für den Agrarsektor auf 6,3 Mrd. UAH. Mit diesen Mitteln wurden Inputsubventionen finanziert, welche die Kosten von Vorleistungen (z.B. vergünstigte Kredite, Saatgut, Bauarbeiten, Maschinen usw.) kompensierten.

### Entwicklung der landwirtschaftlichen Beihilfen



Quelle: OECD, Gesetz der Ukraine zum Staatshaushalt für 2018 und 2019, eigene Berechnungen; \* Projektionen

### Direkte Subventionen für Agrarproduzenten

Die wachsende Rolle der direkten Produzentensubventionen an den Agrarsubventionen werfen Bedenken hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Nachhaltigkeit auf, insbesondere angesichts der bestehenden fiskalischen Einschränkungen. Die folgenden Punkte sprechen dafür, das gesamte Konzept der direkten Subventionen für Agrarproduzenten grundlegend zu überdenken:

Gerechte Verteilung der Subventionen. Gegenwärtige Programme für Inputsubventionen werden kritisiert, weil sie vor allem große landwirtschaftliche Betriebe bevorzugen. Diese erhielten 2017 die Hälfte und 2018 rund ein Drittel aller Subventionen.

Das Fehlen klar definierter agrarpolitischer Ziele. In der Ukraine fehlt noch immer eine Strategie für die landwirtschaftliche Entwicklung. Daher sind Ziele nicht klar definiert und begründet, so dass eine Bewertung der Wirksamkeit der Programme nicht möglich ist.

Schlechtes Design und Implementierung. Neue Direktunterstützungsprogramme werden ständig weiterentwickelt, konzipiert und umgesetzt, ohne eine offene und evidenzbasierte Diskussion ihrer Ziele und Instrumente. Ein solches Vorgehen wird den Landwirten aller Voraussicht nach wenig helfen. Förderprogramme

müssen für einen beträchtlichen Zeitraum (3–5 Jahre) zur Verfügung stehen, damit Landwirte sie in ihre Planungen einbeziehen können.

Unbeabsichtigte Begünstigte von Inputsubventionen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass Programme ordnungsgemäß und nachhaltig konzipiert und umgesetzt werden, gibt es Hinweise darauf, dass landwirtschaftliche Produzenten bei der Gewährung von Inputsubventionen am wenigsten profitieren. Lieferanten von Vorleistungen gehören dagegen zu den Hauptnutznießern: Sie erhalten mehr als 80% von jedem US-Dollar, der im Rahmen des Programms an die Produzenten überwiesen wird. Des Weiteren würden Wohlfahrtsverluste in Höhe von 5% bis 6% des Budgets vorliegen.

Keine wachstumsstimulierende Wirkung. Eine Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Sektors sollte das oberste Ziel der staatlichen Unterstützung sein. Es gibt jedoch eine Vielzahl an Literatur, die auf einen negativen Einfluss von Inputsubventionen auf Effizienz und Produktivität hinweist.

#### **Neue Ansätze der landwirtschaftlichen Beihilfe**

Sektorales Wachstum ist ein gut begründetes Ziel der Agrarpolitik; insbesondere das Wachstum von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität. Das Ziel der Produktivitätssteigerung ist besonders relevant für den ukrainischen Agrarsektor, der fast 2–3 Mal weniger produktiv ist als in den USA oder Argentinien.

Eine wesentliche Schlussfolgerung aus der obigen Diskussion ist, dass Inputsubventionen kein geeignetes Instrument sind, um ein höheres landwirtschaftliches Wachstum zu erzielen. Darüber hinaus haben sie weitere signifikante negative Nebenwirkungen.

Die Entwicklung eines geeigneten Beihilfemodells zur Erzielung eines höheren Wachstums sollte auch gegen bestehende fiskalische Einschränkungen abgewogen werden. Mit anderen Worten: Die Ukraine wird sich kein teures System der Agrarbeihilfen in Form von einheitlichen Betriebsprämien (d.h. pro Hektar) leisten können, wie es in der EU der Fall ist.

Unter diesen Umständen wäre es eine Option, das derzeitige System der direkten Unterstützung aufzugeben. Diese erscheint jedoch unrealistisch, insbesondere wenn man sich an den Ausgang des Ringens um das äußerst vorteilhafte AgVAT-Regime erinnert.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die vorhandenen Ressourcen auf die Lösung der wichtigsten Probleme zu konzentrieren. Zweifellos sind Mangel und Qualität der Arbeitskräfte sowie finanzielle Engpässe (Zugang zu und Kosten der Finanzierung) die beiden Hauptprobleme aus Sicht der Landwirte.

#### Humankapital in der Landwirtschaft

Das Problem der Land-Stadt-Migration ist ein weltweit anhaltender Trend, der sich nur schwer umkehren lässt.

Die Regierung könnte die Produktivität der in der Landwirtschaft verbleibenden Menschen erhöhen, indem sie deren Bildung und Qualifikation verbessert, FuE finanziert und Beratungsdienste zur Verfügung stellt. Das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung hat solche Aktivitäten bereits finanziert (rund 7 Mio. USD im Haushalt 2019). Die Mittel werden jedoch nicht wettbewerbsfähig verteilt und vorrangig den sehr ineffizienten Strukturen alten Stils zugewiesen. Ein spezieller Fonds für Ausbildung und Wissenschaft könnte bereits vorhandene Mittel durch ein unabhängiges, internationales Auswahlgremium auf Wettbewerbsbasis verteilen.

#### Finanzielle Einschränkungen

Dieses Problem ist insbesondere für Kleinbauern relevant, die nicht über ausreichende Sicherheiten verfügen und das vereinfachte Steuerberichtssystem verwenden. Dies macht sie für Geschäftsbanken als Kunden zu riskant. Ein Standardinstrument zur Erleichterung des Zugangs zum Kreditmarkt ist eine Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung. Der kommerzielle Sektor nutzt bereits einige der verfügbaren Instrumente, wie z.B. Erntevorfinanzierungen („crop receipts“). Mit Haushaltsmitteln könnte ein Kreditgarantiefonds etabliert werden, der Bürgschaften für die Kreditaufnahme bereitstellt. Da Landwirte in der Ukraine im Vergleich zu anderen Sektoren den niedrigsten Anteil an notleidenden Krediten haben, kann ein solcher Fond eine hohe Hebelwirkung bei der Kreditvergabe erzielen. Dies sollte einhergehen mit der Aufhebung des Moratoriums für den Verkauf von landwirtschaftlichen Nutzflächen (damit deren Hinterlegung als Sicherheit möglich wird) und der Entwicklung des Agrarversicherungsmarktes.

---

#### **Autor**

Dr. Oleg Nivievskyi, Kyiv School of Economics, UaFood-Trade Project

#### **Herausgeber**

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

[Für den Newsletter anmelden](#)

---

#### **German Advisory Group Ukraine**

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

Die Beratergruppe berät seit 1994 die ukrainische Regierung zu wirtschaftspolitischen Fragen. Sie wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert und wird durch das Beratungsunternehmen Berlin Economics implementiert.



BE Berlin Economics GmbH | Schillerstraße 59 | 10627 Berlin

+49 30 / 20 61 34 64 - 0 | [info@berlin-economics.com](mailto:info@berlin-economics.com) | [Impressum](#)