

## I EINLEITUNG

### 1 Problemstellung

In den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas haben sich seit dem Zusammenbruch des Zentralplanungssystems fundamentale und radikale Wandlungen vollzogen. Diese umfassten politische und wirtschaftliche Systeme und folglich ein soziales und institutionales Umfeld. Für die landwirtschaftlichen Betriebe wurde der Übergang zur marktorientierten Wirtschaft durch Preisliberalisierung, Einführung des Privateigentums, Verringerung der staatlichen Einflüsse auf Entscheidungen im Produktions- und Außenhandelsbereich, sowie starke Integration ins Welthandelssystem (WTO) charakterisiert. Weißrussland als postsowjetische Republik der ehemaligen Sowjetunion stellt eine Ausnahme dar.

Am Anfang der Transformationsperiode sind in Weißrussland einige Fortschritte in der Liberalisierung des Außenhandels erreicht worden. Der Prozess der seit 1993 andauernden Verhandlungen über den WTO-Beitritt Weißrusslands wurde aber sehr schnell durch verschiedene weißrussische Agrar- und Agrarhandelspolitiken, die vom marktorientierten Kurs weit abgewichen sind, verlangsamt: die jetzige weißrussische Regierung greift in ihren Entscheidungen auf die Grundprinzipien der sozialistischen Agrarpolitik zurück<sup>1</sup>. Nach den Versuchen der Liberalisierung des weißrussischen Außenhandels zu Beginn der Transformation wurden die Exportbeschränkung und die Importprotektion im Agrarsektor seit Mitte der 90er Jahre wieder ausgeweitet.

Die Zolltarifstruktur Weißrusslands selbst bildet aber keine wesentlich ausgeprägten Neigungen in Richtung des „offensichtlichen“ Protektionismus ab, so dass das weißrussische Außenhandelsregime eher als offen zu betrachten ist<sup>2</sup>. Dem politischen Druck folgend, wurden seit Mitte der 90er Jahre zahlreiche administrative und andere nichttarifäre Außenhandelsrestriktionen eingeführt und häufig geändert. Nach dem Jahr 1996 wurde die Außenhandelspolitik ein aktives Instrument der Umverteilung von Einkommen der Wirtschaftssubjekte und der Regelung von Export- und Importströmen<sup>3</sup>. Die Außenhandelstransaktionen wurden durch mehrere

---

<sup>1</sup> Vgl. Bakanova & de Souza (2001, S.8): Der Transformationsindikator für Weißrussland betrug in 1995 „2“ (entspricht einigermaßen Liberalisierung von Export- und Importtransaktionen), aber danach senkte er sich bis auf „1“ im Jahre 2000 (entspricht Export- und Importkontrollen).

<sup>2</sup> Solche Behauptungen sind in mehreren weißrussischen Literaturquellen und offiziellen Dokumenten zu finden – „Weißrussland habe offene Wirtschaft und liberales Außenhandelsregime“. Diese Behauptung wird von der weißrussischen Arbeitsgruppe auch in den WTO-Verhandlungen betont.

<sup>3</sup> Trotz der vorhandenen Abkommen auf der GUS-Ebene wurden durch den EdP (2000) zusätzliche Beschränkungen und Kontrollen über die außenwirtschaftliche Tätigkeit eingestellt und statistische Zollerklärungen sogar im Handel mit Russland eingeführt.

Verordnungen, die häufig miteinander im Widerspruch standen, geregelt. Gleichzeitig reduzierten nichttarifäre Handelshemmnisse und zahlreiche regionale Handelsabkommen Weißrusslands mit anderen GUS-Staaten, in erster Linie mit Russland, die Transparenz des weißrussischen Handelsregimes und verursachen somit enorm hohe Transaktionskosten. Geringfügige Sicherheit durch institutionelle Regeln förderte die Korruption bei Im- und Exporttransaktionen. Die Hauptrestriktionen im Außenhandel sind somit mit der inneren Gesamtpolitik, vor allem mit den Währungs- und Agrarpolitiken, mit inneren staatlichen Handelsmonopolen und Eintrittsbarrieren für Privatfirmen und mit administrativen Methoden der Regelung von Handelstransaktionen verbunden. Der Staat ist somit in alle wirtschaftlichen Aktivitäten einbezogen. Es geht im Fall von Weißrussland um ein Land mit bevorzugtem Staatshandel.

Einige Forschungsarbeiten zu den Staatshandelsfragen und zur WTO<sup>4</sup> weisen bei der Aufnahme von Staatshandelsländern in die WTO Schwierigkeiten auf, weil die unternommenen internen mengen- und preismäßigen Außenhandelsbeschränkungen nach dem alten GATT-Abkommen verboten sind. Ein weiterer Auslöser langwieriger Verhandlungen über adäquate Gegenleistungen bei Inanspruchnahme der Meistbegünstigung war in den Staatshandelsländern das Fehlen echter Zölle, mit deren Absenkung beim Beitritt ein materiell bedeutsames Angebot als „Eintrittspreis“ hätte entrichtet werden können. Während sich einige ehemalige Staatshandelsländer, z.B. Polen, vor dem WTO-Beitritt verpflichtet hatten, die vorhandenen Außenhandelsrestriktionen auf Zollebene umwandeln zu lassen und das staatliche Außenhandelsmonopol zu beseitigen, steht diese Frage für Weißrussland noch offen.

Vor diesem Hintergrund könnte eine baldige Aufnahme Weißrusslands in die WTO dazu beitragen, dass die weißrussischen Handelsrestriktionen nicht mehr willkürlich bzw. *ad hoc* aufgrund von administrativem Druck geändert werden können. Ferner könnte die Mitgliedschaft in der WTO die im Transformationsprozess begonnene Hinwendung zur Marktwirtschaft und folgende Elemente konsolidieren:

- Marktliberalisierung: Preis- und Handelsliberalisierung sind die Hauptpfeiler der Marktliberalisierung. Es sind Veränderungen, die dazu dienen, staatliche bzw. bürokratische Kontrolle über den Außenhandel und über Allokationsentscheidungen (d.h., welche Outputs werden mit welchen Inputs produziert) durch dezentrale Marktkoordination zu ersetzen.
- Umstrukturierung landwirtschaftlicher Betriebe: Beinhaltet sowohl die Privatisierung des landwirtschaftlichen Betriebsvermögens als auch Veränderungen in der Organisation und Leitung der Betriebe.

---

<sup>4</sup> Vgl. DIW (1996a).

- Reform der Landwirtschaft vor und nachgelagerter Bereiche: Die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in jedem Land hängt davon ab, ob und zu welchen Kosten die landwirtschaftlichen Betriebe Zugang zu Produktionsmitteln (Inputs) und neuer Technologie haben, und von der Nachfrage nach Rohprodukten durch Lebensmittelverarbeitungs- und -vermarktungsunternehmen.
- Schaffung von Marktinstitutionen und Infrastruktur. Institutionen sind das Herzstück des Transformationsprozesses: ohne funktionierende Institutionen können Märkte ihre positiven Wirkungen nicht entfalten. Fehlende Institutionen führen zu hohen Transaktionskosten in der Produktion und im Außenhandel. Die Liberalisierung und die Privatisierung gelten als Voraussetzungen der institutionellen Reformen. In einigen Ländern wie der Ukraine sind sie Mitte bzw. Ende der 90er Jahre durchgeführt worden, in Weißrussland bisher überhaupt nicht.

## 2 Zielsetzung

Im Hinblick auf die derzeit noch laufenden Verhandlungen über Weißrusslands WTO-Beitritt wird in der vorliegenden Arbeit das Ziel verfolgt festzustellen, welche Produktionsaktivität und welches Marketingsystem im Agrarsektor profitabel, wettbewerbsfähig oder nicht überlebensfähig ist. Wie groß sind die von der laufenden Agrarpreis- und Handelspolitik verursachten Preisverzerrungen und Transaktionskosten für landwirtschaftliche Güter? Und wie stark wird die administrative Ressource von der WTO beeinflusst? Zu der Erreichung dieser Ziele werden in der gegebenen Arbeit folgende Unterziele verfolgt:

- Deskriptive Analyse des weißrussischen Agrarsektors und der Agrar- und Agrarhandelspolitiken;
- Anwendung eines erweiterten Policy Analysis Matrix Ansatzes (PAM) für die Analyse des Agrarsektors und der Agrar- und Agrarhandelspolitiken;
- Diskussion von agrarrelevanten Aspekten des Beitritts Weißrusslands zur Welthandelsorganisation (WTO);
- Erarbeitung eines Konzepts zur Analyse von politisch bedingten Transaktionskosten, indem sie durch das Policy Correction Module (PCM) in den PAM-Ansatz integriert werden.
- Modellierung der Agrar- und Agrarhandelspolitikpolitiken Weißrusslands aufgrund des erarbeiteten Konzepts und Messung von Marktversagen und Transaktionskosten.

Im Zusammenhang mit dem eventuellen WTO-Beitritt Weißrusslands sollen die im Laufe der Analyse erhobenen Ergebnisse als Empfehlungen für die Ausgestaltung der Agrar- und Agrarhandelspolitiken Weißrusslands diskutiert und beurteilt werden.

### **3 Methodische Grundlagen und Vorgehensweise**

Die vorliegende Arbeit wird in drei Hauptkapitel gegliedert:

*Das zweite Kapitel* der Arbeit basiert auf der Analyse der Entwicklung des Agrarsektors und der Agrarpolitik Weißrusslands vor der Oktoberrevolution 1917, in der Zeit der Sowjetunion und unter tatsächlichen natürlichen, wirtschaftspolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen, indem die Agrarstrukturentwicklung mit geschichtlichem Hintergrund begleitet wird. Dieser Analyse liegen die Literaturlauswertung, die Daten des Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährung, des Ministeriums für Statistik sowie die Daten des weißrussischen Forschungsinstituts für wirtschaftliche Probleme im Agrar-Industrie-Komplex zugrunde.

*Das dritte Kapitel* bezieht sich auf die Anpassung eines analytischen Instrumentariums für die Analyse des Agrarsektors und der Agrar- und Agrarhandelspolitiken Weißrusslands. Als analytisches Instrumentarium wird ein erweiterter Policy Analysis Matrix Ansatz (PAM) ausgewählt. Anschließend werden agrarrelevante Aspekte für den Beitritt Weißrusslands zur Welt handelsorganisation (WTO) diskutiert und beurteilt. Dementsprechend werden sensitive Punkte in den WTO-Verhandlungen in Bezug auf die weißrussische Agrarhandelspolitik erarbeitet und in Verbindung zu der Hauptzielsetzung der Untersuchung gebracht. Es wird somit ein Konzept zur Analyse von politisch bedingten Transaktionskosten ausgearbeitet, indem sie durch das Policy Correction Modul (PCM) in den PAM-Ansatz integriert werden.

*Das vierte Kapitel* befasst sich mit der empirischen Anwendung des erarbeiteten Konzeptes. Mit Hilfe der PAM werden die durch die betriebene Agrarpolitik und die unterentwickelten Marktinstitutionen verursachten Preisverzerrungen auf den Märkten für landwirtschaftliche Inputs, Outputs und Produktionsfaktoren gemessen. Dementsprechend umfasst die Analyse auch Effekte der Preisverzerrungen auf die Profitabilität der landwirtschaftlichen Produktion als Aggregation von Effekten der Preisverzerrungen auf den Märkten für landwirtschaftliche Inputs, Outputs und Produktionsfaktoren sowie die tatsächliche Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit des weißrussischen Agrarsektors und der einzelnen Produktionsaktivitäten. Es werden die Indikatoren der Protektion, der Subvention und der komparativen Vorteile ermittelt und die Analyse auf Regionalebene erbracht. Anschließend werden die Effekte der Preisverzerrungen auf den landwirtschaftlichen Input- und Outputmärkten zusammengefasst.

Indem das PCM-Modul eingesetzt wird, werden mit Hilfe des erweiterten PAM-Ansatzes nicht nur die direkten Wirkungen der Politik auf Produktions- und Handelssysteme in Betracht gezogen, sondern auch die Effekte von unterentwickelten Marktinstitutionen und damit induzierten Transaktionskosten quantifiziert. Die Quantifizierung von politisch bedingten Transaktionskosten vollzieht sich für ausgewählte handelbare landwirtschaftliche Inputs und Outputs. Es werden somit Regionen, Vorleistungs- und Agrargüter mit relativ großen Transaktionskosten festgestellt. Es wird auch festgestellt, in wieweit potenzielle Exporteure und Importeure von landwirtschaftlichen Inputs und Outputs in regionaler Hinsicht von den Transaktionskosten betroffen sind, was stark abhängig ist von den sich bildenden Preisrelationen der Binnen- und Außenmärkte. Schließlich wird eine zusammenfassende Analyse von Effekten der Transaktionskosten auf die landwirtschaftlichen Input- und Outputmärkte dargestellt. Zum Ende des Kapitels werden die Ergebnisse der Modellierung einer zusammenfassenden Diskussion unterzogen sowie Aussagen und Empfehlungen zur Ausgestaltung der weißrussischen Agrarpolitik formuliert.

## II NATÜRLICHE UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

### 1 Geographische Beschreibung Weißrusslands

Die Republik Belarus (Weißrussland) liegt im östlichen Teil Europas. Im Westen grenzt sie an Polen, im Nordwesten an Litauen, im Norden an Lettland, im Nordosten und Osten an Russland und im Süden an die Ukraine. Die Fläche der Republik Belarus beträgt 207.600 km<sup>2</sup>. Die maximale Erstreckung vom Westen nach Osten beträgt 650 km, vom Norden nach Süden 560 km. Das Territorium ist verwaltungsgemäß in die Gebiete Brest, Grodno, Witebsk, Minsk, Gomel, Mogiljow und die Hauptstadt Minsk unterteilt (vgl. Abbildung II-1).

**Abbildung II-1: Administrative Organisation Weißrusslands**



Quelle: Darstellung nach GLW (2004).

Die Landschaft Weißrusslands ist vorwiegend flach-hügelig, mit einer Durchschnittshöhe von 160 m über dem Meeresspiegel, die höchste Erhebung liegt in einer Höhe von lediglich 345 m. Die Klimabedingungen in Belarus sind zum Anbau der meisten Getreidekulturen, von Gemüse, von Kartoffeln, Langflachs, Sommergräser und Futterhackfrüchten günstig. Die landwirtschaftlichen Nutzflächen nehmen 45% des Territoriums der Republik bzw. 9,2 Mio. ha ein, wovon 65% Ackerland und 35% Weideland sind. Die landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt 0,9 ha pro Kopf der Bevölkerung, wobei Ackerland 0,6 ha ausmacht. In der Landwirtschaft überwiegt die Tierzucht. Die Landwirtschaft Weißrusslands ist in großem Maße von den Auswirkungen der Katastrophe im Atomkraftwerk in Tschernobyl betroffen. Der landwirtschaftlichen Nutzung wurden aufgrund dessen 2.640 km<sup>2</sup> entzogen<sup>5</sup>. Aber angesichts der

<sup>5</sup> Vgl. SBA (1994) und GLW (2004).

verschärften Situation der Lebensmittelversorgung für die Bevölkerung wurden gewisse Mengen der verseuchten Flächen wieder für die landwirtschaftliche Produktion zugelassen.

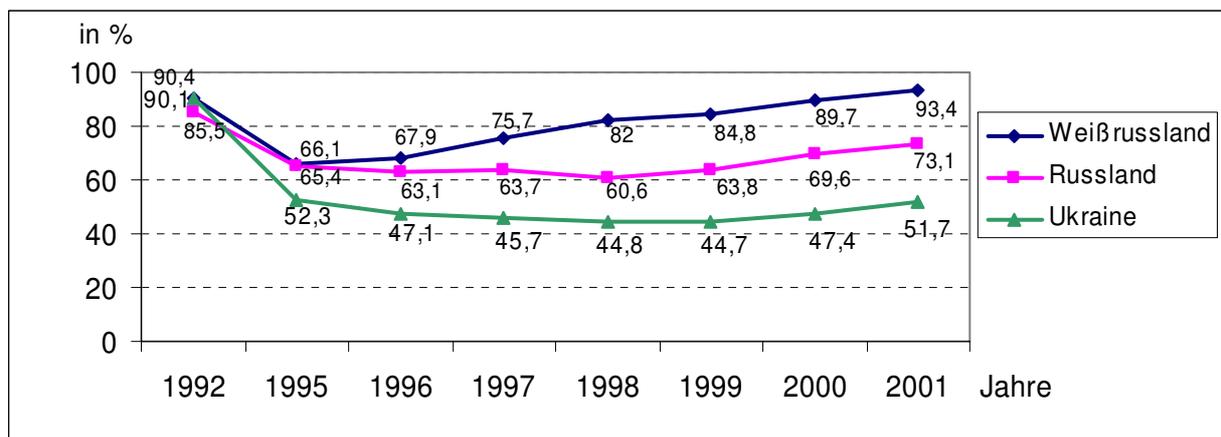
## 2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung Weißrusslands

Die gesamte Volkswirtschaft Weißrusslands war bis Anfang der 90er Jahre stark in den Wirtschaftsraum der UdSSR integriert und damit Gegenstand der zentralen Wirtschaftsplanung der Sowjetunion. Nach der politischen Wende 1991 ist die noch im Rahmen der UdSSR begonnene wirtschaftliche Liberalisierung Mitte der 90er Jahre fast zum Stillstand gekommen. Die „Stabilität“ der weißrussischen Volkswirtschaft wird seitdem im Wesentlichen durch das administrative System gesichert.

### 2.1 Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

Wie die meisten Reformländer Osteuropas hat Weißrussland nach 10 Jahren Transformation die Übergangsrezession noch nicht überwunden. Die vergangenen Jahre waren wesentlich durch den Rückgang der gesamten Produktion gekennzeichnet. Die Verringerung des Bruttoinlandsprodukts ist aber nicht nur in Weißrussland zu beobachten (vgl. Abbildung II-2).

**Abbildung II-2: Indizes des BIP Weißrusslands, Russlands und Ukraine in konstanten Preisen, 1991=100%**

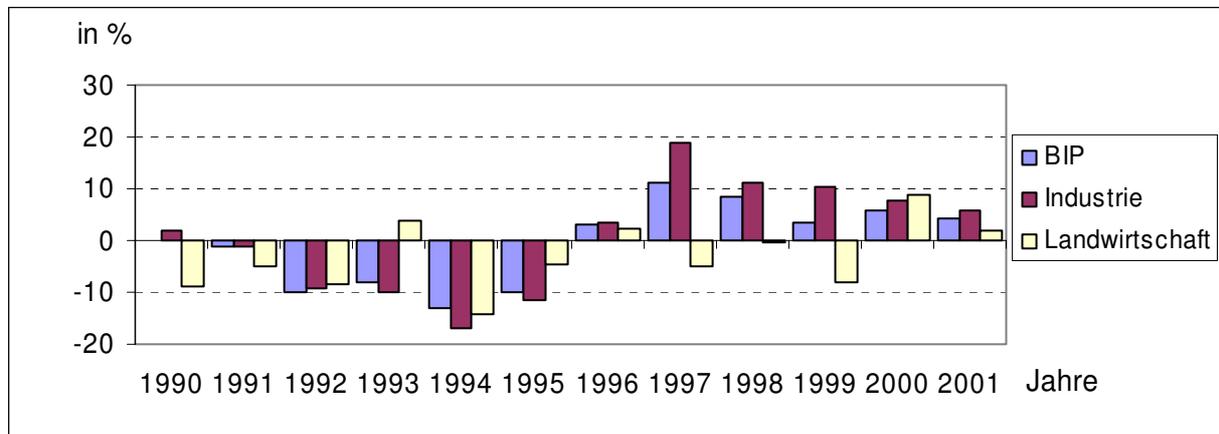


Quelle: Eigene Darstellung nach ISCCIS (2002).

Diese negative Tendenz hat den Umstrukturierungsprozess aller GUS-Länder im betrachteten Zeitraum begleitet. Im Jahre 1996 betrug der Rückgang des BIP in Weißrussland 67,9% gegenüber 63,1% in Russland und 47,1% in der Ukraine. Seit 1996 kann man zwar eine positive

aber verlangsamte Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts beobachten<sup>6</sup>. Zu Beginn der Transformation ist besonders die Industrieproduktion gesunken (vgl. Abbildung II-3).

**Abbildung II-3: BIP, Industrie- und Agrarproduktion in Weißrussland, in % gegenüber dem Vorjahr**



Quelle: Eigene Darstellung nach ISCCIS (2002).

Im Jahre 1995 betrug sie 61,4% des Niveaus von 1990. Dieser Rückgang ist auf den Verlust der in Rahmen der ehemaligen UdSSR existierenden Absatzmärkte zurückzuführen. Im Jahre 1996 wies die Industrie einen Produktionszuwachs aus und 2001 betrug dieser knapp 6 % im Vergleich zu 2000 bzw. 106,9% des Niveaus von 1990. Das Wachstum der Industrie ist vor dem Hintergrund einer realen Aufwertung des belarussischen Rubels erfolgt, die allerdings die relative Verteuerung der Importgüter noch nicht vollständig kompensiert hat.

## 2.2 Beschäftigung und soziale Lage

Im Jahre 1991 lag der Beschäftigungsrückgang (-3%) in der Größenordnung des Produktionsrückgangs. Wegen der sich 1992 verschärften Produktionseinbrüche war mit einer weiteren Beschäftigungsabnahme und zunehmender Arbeitslosigkeit zu rechnen (vgl. Tabelle II-1).

**Tabelle II-1: Entwicklung der Beschäftigung in Weißrussland, in Tsd**

	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999 in % zu 1991
Bevölkerung (insgesamt)	10.281	10.319	10.297	10.264	10.236	10.203	10.045	97,7
davon Erwerbsfähige	5.022	5.562	5.560	5.579	5.609	5.659	5.641	112,3
Erwerbstätige	5.020	4.700	4.409	4.364	4.369	4.416	4.442	88,5
Arbeitslose	2	88,6	114,6	172,2	158,0	112,2	100	5.000
Arbeitslosenquote in %	0,04	2,1	2,9	4,0	2,8	2,3	2,1	-

Quelle: Eigene Darstellung nach MSA-SJB (2000b).

<sup>6</sup> Vgl. ZMP (2000).