

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine 

Kommentierung zum Verordnungsentwurf

APD/KG/02/2022

Kommentar zum Verordnungsentwurf des Ministerkabinetts der Ukraine „Über die Bewilligung der Strategie zur Förderung der unternehmerischen Initiativen von Kriegsveteranen für den Zeitraum bis 2030“

Dieter Künstling

Leipzig, Mai 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

Dieter Künstling
IAK Agrar Consulting GmbH

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

<i>1</i>	<i>Aufgabenstellung</i>	<i>4</i>
<i>2</i>	<i>Hinweise zum Textentwurf der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine.....</i>	<i>4</i>
<i>3</i>	<i>Anmerkungen zur Kommentierung des Verordnungsentwurfes durch Roman Korinets vom nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine (nationaler Projektträger des APD Ukraine).....</i>	<i>6</i>
<i>4</i>	<i>Notwendigkeit der Klärung des Finanzierungsrahmens und möglicher Schlussfolgerungen für die weitere Ausformulierung der Strategie und der dazu erforderlichen gesetzlichen Regelungen und Verordnungen.....</i>	<i>7</i>
<i>5</i>	<i>Klärung der Anspruchsberechtigten für dieses Programm</i>	<i>8</i>
<i>6</i>	<i>Die besondere Rolle der Beratung in der Landwirtschaft</i>	<i>8</i>
<i>7</i>	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Fortschreibung des vorliegenden Entwurfs des Ministerrates.....</i>	<i>9</i>

1 Aufgabenstellung

Im Rahmen der seit Kriegsbeginn Anfang März 2022 geführten Abstimmungen des APD mit dem Ministerium für Angelegenheiten der Veteranen der Ukraine liegt nunmehr die Anfrage zur Kommentierung eines Entwurfs des Ministerkabinetts der Ukraine zur Förderung unternehmerischer Aktivitäten der Kriegsveteranen vor.

Mit Beschluss des Ministerkabinetts der Ukraine vom 28.11.2018 wurde bereits ein Rechtsrahmen für derartige Unterstützungsleistungen etabliert. Ziel des Rechtsrahmens war der soziale Schutz von Veteranen aller Kategorien, die Vereinfachung von Verfahren zur Erlangung von Sozialleistungen und die Entwicklung der öffentlichen Kontrolle über den sozialen Schutz von Veteranen. Von besonderer Bedeutung war dabei auch die Möglichkeit, unternehmerische Initiativen verschiedener Veteranengruppen zu fördern.

Die seit 24.02.2022 laufenden Kriegshandlungen Russlands gegen die Ukraine haben die ukrainische Regierung bewogen, eine Strategie zur Förderung der unternehmerischen Initiativen von Kriegsveteranen für den Zeitraum bis 2030 zu formulieren. Besonders berücksichtigt werden soll dabei insbesondere die Gründung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe im ländlichen Raum sowie die Förderung der Zusammenarbeit und der ländlichen Entwicklung, verbunden mit den unternehmerischen Initiativen der Veteranen. Der landwirtschaftlichen Beratung wird dabei eine besonders wichtige Rolle zugeordnet.

Angesichts der Tatsache, dass der Volkswirtschaftszweig Landwirtschaft für die gesamte Wirtschaft der Ukraine prägend ist und die Menschen, die sich aktiv mit ihrem physischen Einsatz an der Verteidigung der Ukraine beteiligt haben, dafür gefördert werden sollten, kann eine derartige Initiative der Regierung der Ukraine nur begrüßt werden.

2 Hinweise zum Textentwurf der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine

In Kapitel I „Hintergrund“ wird davon ausgegangen, dass ca. 1 Mio. Kriegsveteranen, Personen mit besonderen Verdiensten um ihre Heimat sowie geschädigte Teilnehmer der Revolution der Würde aus den gesetzlichen Regelungen Ansprüche stellen können.

Es empfiehlt sich, den Kreis dieser Anspruchsberechtigten genau zu definieren. Es sollte geprüft werden, ob für die Personen, welche infolge der Kriegshandlungen körperliche und psychische Schädigungen ihrer Gesundheit erlitten haben, besondere Absicherungen erfolgen sollten.

Im weiteren Text wird allerdings ausgeführt, dass sich die Gesamtzahl der Veteranen auf 250.000 Personen bezieht. Dies steht im Widerspruch zu den in Kapitel I genannten ca. 1 Mio. Anspruchsberechtigten.

Es wird dringend empfohlen, den möglichen Personenkreis genau zu definieren und, soweit möglich, eine Prognose abzugeben, wie sich dieser gegebenenfalls noch entwickeln könnte und was dies für den gesamten Anspruch bedeutet. Eine derartige Einschätzung ist schwierig – dennoch wird empfohlen, dass, soweit dieser Personenkreis weiter anwächst, klargestellt wird, dass finanzielle Mittel nach einheitlichen und messbaren Maßstäben auch für künftige Anspruchsberechtigte zur Verfügung gestellt werden. Hierbei wird unterstellt, dass jeder Anspruchsberechtigte allumfänglich die gleichen Rechte erhält.

Im Hinblick auf die möglicherweise begrenzte Verfügbarkeit von Mitteln und dem für die Durchführung des Programms nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand wäre zu prüfen, inwieweit eine sogenannte „Veteranenrente“ als Basisunterstützung für alle Anspruchsberechtigten die verwaltungstechnisch schlankeste Lösung wäre. Eine derartige Rente kann sicherlich über die bestehenden Strukturen der staatlichen Altersversorgung abgewickelt werden und würde nur im beschränkten Umfang zusätzliche Kosten verursachen.

Des Weiteren wird im vorliegenden Verordnungsentwurf der ukrainischen Regierung darauf verwiesen, dass ca. 35% der befragten Veteranen an der Gründung eines eigenen Unternehmens interessiert sind. Unterstellt man, dass damit die gesamte Palette der unternehmerischen Tätigkeiten gemeint ist, sind die Interessenslagen bei der Landwirtschaft offensichtlich deutlich geringer, da die Landwirtschaft nur einer der unterschiedlichen Volkswirtschaftszweige ist.

Im vorliegenden Strategieentwurf werden darüber hinaus die bestehenden ukrainischen Rechtsakte gewürdigt, die als wichtige Grundlage für die Implementierung einer derartigen Verordnung gesehen werden. Da die zitierten Gesetze teilweise schon aus der Zeit vor dem jetzigen Krieg stammen, empfiehlt es sich, diese hinsichtlich der besonderen Anforderungen, die sich aus der aktuellen Kriegssituation ergeben, gegebenenfalls zu novellieren bzw. zu aktualisieren.

Dem Gesetzentwurf ist weiterhin zu entnehmen, dass es wünschenswert wäre, die wirtschaftliche Situation der derzeit registrierten Kriegsveteranen vertiefend zu analysieren. Nach Ansicht des Berichterstatters sollte deshalb die Analyse tatsächlich weiter vertieft werden. Außerdem sollten die Interessenten, die im landwirtschaftlichen Bereich unternehmerisch tätig werden wollen, in die Diskussion des Verordnungsentwurfes einbezogen werden.

Des Weiteren beinhaltet der Verordnungsentwurf in Kapitel V „Schwerpunkt und Maßnahmen zur Erreichung der Zielsetzung“, dass die in den Kapiteln I bis IV vorgeschlagenen Maßnahmen als wichtige Grundlage für die Ausgestaltung des Gesetzes dienen können.

Mit Blick auf Kapitel IX „Finanzielle Sicherung der Strategieumsetzung“ ist kritisch darauf hinzuweisen, dass fehlende Sicherheiten zur Finanzierung eines derartigen Programmes dessen Umsetzung maßgeblich beeinträchtigen können.

Nach Auffassung des Berichterstatters ist es dringend erforderlich, diesen Punkt gegebenenfalls unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen und Geber zu definieren. Eine sogenannte Wettbewerbssituation – dass Anträge auf Unterstützung bei vorhandenem Budget bewilligt und bei knappem Budget auf niedrigerem Niveau oder gar nicht bewilligt werden – wäre für ein so bedeutsames Programm der ukrainischen Regierung unangemessen.

So muss leider an dieser Stelle auch darauf verwiesen werden, dass die zahlreichen Teilmaßnahmen, die im Verordnungsentwurf zur Diskussion gestellt wurden, nur aktiviert werden können, wenn der finanzielle Rahmen für eine langfristige und kontinuierliche Unterstützung der Kriegsveteranen geklärt ist.

3 Anmerkungen zur Kommentierung des Verordnungsentwurfes durch Roman Korinets vom nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine (nationaler Projektträger des APD Ukraine)

Den Kommentaren von Roman Korinets kann in vollem Umfang zugestimmt werden.

Besonders kritisch ist die Tatsache, dass frühere oder zukünftige Verpflichtungen, z.B. zur Zuteilung von Grundstücken an Kriegsveteranen, nicht mehr oder im weiteren Verlauf nicht eingelöst werden können. Deshalb wird an dieser Stelle nochmals betont, wie wichtig es ist, dass ein derartiges Gesetz und ein derartiger Verordnungsentwurf für alle Anspruchsberechtigten die Ansprüche in vollem Umfang absichert.

Auch wird insbesondere den Aussagen zum aktionistischen Charakter der sehr kurzfristig gehaltenen Berichterstattung zugestimmt. Von besonderem Wert sind Herrn Korinets Ausführungen zum Thema Definition von Indikatoren für die erfolgreiche Umsetzung dieser Gesetzesinitiative.

Bei allem Respekt für die enormen Belastungen, die der ukrainische Staat und das ukrainische Volk derzeit ertragen müssen, kommt man jedoch nicht umhin zu definieren, mit wie vielen Anspruchsberechtigten derzeit und zukünftig zu rechnen ist und welche jährlichen Finanzmittel dafür langfristig zur Verfügung stehen. Nicht unerheblich ist dabei auch, dass es erforderlich sein wird, das Budget an die Inflation anzupassen. Darüber hinaus müssen die Budgets die Aufwendungen für die Verwaltung und die fortschreitende Implementierung des Programmes berücksichtigen.

4 Notwendigkeit der Klärung des Finanzierungsrahmens und möglicher Schlussfolgerungen für die weitere Ausformulierung der Strategie und der dazu erforderlichen gesetzlichen Regelungen und Verordnungen

In den vorherigen Kapiteln wurde auf die besondere Wichtigkeit dieses Aspektes bereits hingewiesen. Gleichzeitig muss der Ansatz der ukrainischen Regierung gewürdigt werden: Durch die Förderung unternehmerischer Tätigkeiten sollen Landwirtschaft und ländliche Räume revitalisiert werden. Außerdem kann mit den aus diesen Tätigkeiten zukünftig resultierenden Steuereinnahmen und aktiven Beiträgen zur Krankenversicherung, Altersvorsorge etc. ein volkswirtschaftlicher Effekt erzielt werden, der langfristig nachhaltig und gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist.

Sofern man neben der angeregten „Veteranenrente“ zusätzlich in ein Programm zur Förderung wirtschaftlicher Tätigkeit einsteigen will, wird es nötig sein, die Mindestgröße eines unter ukrainischen Bedingungen wirtschaftlich tragfähigen landwirtschaftlichen Kleinstunternehmens zu definieren und darauf abgestimmte wirtschaftliche Unterstützungsprogramme zu konzipieren.

Bereits jetzt muss darauf hingewiesen werden, dass die Antragsteller im Rahmen eines derartigen Programms in der Lage sein müssen, einen bestimmten Anteil an Eigenkapital einzubringen, um am Markt wettbewerbsfähig zu sein. Es ist nicht auszuschließen, dass ein solches Kriterium auch dazu führen kann, dass Anträge abgelehnt werden.

Derart umfängliche finanzielle Beihilfen in Form von

- finanziellen Starthilfen
- begünstigten Krediten
- Bürgschaftsprogrammen für Kreditgewährung
- Investitionszuschüssen

können natürlich nur verauslagt werden, wenn die Antragsteller gewisse Regularien erfüllen. Dazu gehören:

- persönliche Sicherheiten und Bürgschaften
- tragfähige wirtschaftliche Unternehmenskonzepte
- die Bereitschaft zur weiteren unternehmerischen Qualifizierung
- die Verpflichtung, über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren die Buchführung offenzulegen
- Rückabwicklungsszenarien im Falle von Tod oder Berufsunfähigkeit (derartige Regelungen sollten noch ergänzt werden, z.B. inwieweit geförderte Unternehmen an Familienmitglieder oder Erben übertragen werden können).

Zu beachten wären jedoch die in der Landwirtschaft typischen, außerordentlich hohen Investitionskosten. In Deutschland kostet ein Arbeitsplatz in der Landwirtschaft derzeit über 600.000 Euro.

Wichtig wäre bei der Implementierung eines solchen Programmes auch, dass es dafür spezialisierter Kreditinstitute bedarf, die mit einem solchen öffentlichen Programm in

der Landwirtschaft nach Vorgaben der ukrainischen Regierung umgehen können. In Deutschland laufen derartige Unterstützungsprogramme z.B. über die speziell dafür geschaffene staatliche landwirtschaftliche Rentenbank.

Des Weiteren wird, wie bereits dargestellt, dringend empfohlen, sich an internationalen Erfahrungen zu orientieren. Sinnvoll ist z.B. ein Erfahrungsaustausch mit den Westbalkanländern. Nach den kriegerischen Handlungen der 1990er Jahren, die die Volkswirtschaft dort erheblich beeinträchtigt hatten, haben diese Länder Unterstützungsprogramme, wie sie jetzt in der Ukraine diskutiert werden, bereits durchgeführt.

Zur Finanzierung sollte das Gesetz zudem Folgendes regeln: Sofern Anspruchsberechtigte versterben und keine Erben da sind oder die gesetzlichen Regelungen zur Übertragung landwirtschaftlicher Flächen verstoßen und sich daraus eine Rückabwicklung der Übergabe ergibt, sollten die Fördermittel an die Geberstelle zurückgezahlt werden, damit die Mittel nicht zweckentfremdet werden können.

In Anbetracht der Tatsache, dass die ukrainische Wirtschaft infolge des Krieges bereits erheblich geschädigt ist und weitere Schäden bis zum Kriegsende nicht ausgeschlossen werden können, sollte gegebenenfalls eine internationale Stiftung gegründet werden, über die weitere Mittel von öffentlichen, privaten oder sonstigen Spendern akquiriert werden können. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass sich diese Stiftung den speziellen Aspekten der Förderung der unternehmerischen Tätigkeit von Kriegsveteranen in der Landwirtschaft und in ländlichen Räume widmet.

5 Klärung der Anspruchsberechtigten für dieses Programm

Unter Berücksichtigung des bisherigen Gesetzes und der aktuellen Kriegssituation ist eine gesetzliche Aktualisierung der Anspruchsberechtigten sicherlich notwendig. Abhängig vom Gesamtkontext und der Finanzierung wäre zu prüfen, ob eine Basisbeihilfe, z.B. als Kriegsteilnehmerrente oder zur Flächenübertragung mit der Möglichkeit diese frei zu verpachten, als Ersthilfe etabliert werden kann.

6 Die besondere Rolle der Beratung in der Landwirtschaft

Neben Starthilfen, vergünstigten Finanzierungen und Investitionsbeihilfen sind für die Gründung landwirtschaftlicher Unternehmen unterstützende Beratungsleistungen dringend erforderlich. Diese Dringlichkeit ergibt sich zum einen aus den gesonderten Umständen der Kriegs- und der zu erwartenden Nachkriegssituation. Zum anderen ist sie der Tatsache geschuldet, dass unter den Kriegsveteranen eine nicht unerhebliche Zahl von möglichen Existenzgründern sein wird, die noch keine Erfahrungen bzw. keine Ausbildung in der Landwirtschaft haben.

Im Rahmen der inzwischen langjährigen Tätigkeit des APD in der Ukraine wurde dieses Thema bereits in verschiedenen Experteneinsätzen bearbeitet. Der Berichtunterzeichner greift deshalb zurück auf den Bericht vom Mai 2020: „Deutsche Erfahrungen bei der

Entwicklung eines landwirtschaftlichen Beratungswesens in der Ukraine". Das im Bericht formulierte Vorgehen wird in den wesentlichen Aussagen von 2020 erneut zur Diskussion gestellt. Dies betrifft insbesondere die Kapitel IV und V. Generell wird infolge des Krieges die Notwendigkeit einer landwirtschaftlichen Beratung beim Wiederaufbau der Agrarstrukturen als sehr hoch eingeschätzt.

Es ist außerordentlich begrüßenswert, dass das Ministerkabinett der Ukraine in seinem bisherigen Entwurf der landwirtschaftlichen Beratung einen hohen Stellenwert beimisst.

Sofern die Umsetzung der Einrichtung eines staatlichen Beratungsdienstes in allen Regionen der Ukraine vorankäme, könnte unter dieser Verwaltungseinheit eine Sonderabteilung für Existenzgründungen der Kriegsveteranen inkl. Beratungsdienst eingerichtet werden. Wenn dies vom Landwirtschaftsministerium weiterhin nicht vorgesehen wird, wäre es erforderlich, dass das Ministerium für Kriegsveteranen eine derartige Verwaltungsstruktur selbst aufbaut. Alternativ könnte geprüft werden, inwieweit die speziellen Programme und Sonderleistungen über die lokalen Beratungsdienste und andere lokale Strukturen im ländlichen Raum verwaltet, geprüft und vermittelt werden können.

Dabei ist auch zu beachten, dass für eine solche Verwaltungsstruktur finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies bedingt eine exakte Planung und Vorausschau sowie die Einstellung dieser Mittel in das Staatsbudget für jedes Jahr. Da es sich um ein Programm des Ministeriums für Veteranen der Ukraine handelt, wäre eine Ansiedlung von Budgets für diese spezielle Aufgabe in diesem Ministerium sicherlich die erste Option.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Fortschreibung des vorliegenden Entwurfs des Ministerrates

- Die Gesetzesinitiative des ukrainischen Ministerrates zur gezielten wirtschaftlichen Unterstützung der Kriegsveteranen ist außerordentlich wichtig, um die persönlichen Kriegsschäden dieses Teils der Bevölkerung zu überwinden und die ländlichen Räume zu revitalisieren.
- Ein solches Programm kann nur entwickelt werden, wenn die Zahl der Anspruchsberechtigten und das dafür erforderliche finanzielle Budget langfristig definiert werden. Ein sogenanntes Wettbewerbsverfahren ist auszuschließen. Es sollte das Prinzip gelten: Jeder Anspruchsberechtigte hat nach klar definierten Vorgaben Basisansprüche und gegebenenfalls Ansprüche für die Gründung eines landwirtschaftlichen Unternehmens.
- In diesem Zusammenhang ist auch zu definieren, welcher Finanz- und welcher Eigenkapitalbedarf für die Gründung eines landwirtschaftlichen Unternehmens notwendig ist. So kann das Unterstützungsprogramm ausgewogen gestaltet und die erforderlichen Budgets können realistisch eingeschätzt werden.

- Das derzeitige Ausmaß der Zerstörung durch die russische Invasion, die Ungewissheit über den Zeitpunkt der Beendigung des Krieges und die noch nicht definierten Folgewirkungen erfordern zeitlich umfangreichere und intensivere Überlegungen. Es wird empfohlen, eine entsprechende fachlich-kompetente ukrainische Arbeitsgruppe zu bilden, die sich je nach Bedarf auch mit internationalen Erfahrungen und Fragen der Finanzplanung und -bedarfsabschätzung beschäftigt.
- Sofern auf dieser Basis ein Programm mit einem festen finanziellen Rahmen entwickelt wird, sind Maßnahmen für Monitoring und Erfolgskontrolle festzulegen.
- Der Stand der gegenwärtigen Diskussion führt zu der Überlegung, dass dringend fortlaufende Statistiken erforderlich sind, die den Kreis der Anspruchsberechtigten für dieses Gesetz definiert.
- Die Medien berichten, dass ausländische Staatsbürger als Freiwillige auf der Seite der ukrainischen Streitkräfte die Invasoren bekämpfen. Es gilt deshalb abzuwägen, inwieweit diese Kriegsveteranen auch Anspruchsberechtigte in der Ukraine sind.
- Das Gesetz sollte in enger Zusammenarbeit mit dem Landwirtschaftsministerium vorbereitet und implementiert werden.
- Abschließend wird empfohlen, das Programm auch auf die Anforderungen der ukrainischen Perspektive als EU-Beitrittskandidat abzustimmen.