

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/01/2024

# Herausforderungen und Chancen des EU- Beitritts der Ukraine

## Wissenswertes für die Agrar- und Ernährungspolitik

Dr. Heinz-W. Strubenhoff

Kyiv, Februar 2024

Durchgeführt von



Operativer Projektpartner:



## **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](http://www.apd-ukraine.de)

### **Autor**

Dr. Heinz-W. Strubenhoff

### **Disclaimer**

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Bilateralen Kooperationsprojektes 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 oder des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) entsprechen.

## **INHALTVERZEICHNIS**

<b>1. DIE UKRAINE IST EIN EU-BEITRITTSKANDIDAT .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Was bedeutet der EU-Beitritt der Ukraine? .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Uneingeschränkter Zugang zum EU- Binnenmarkt .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Finanzhilfen vor dem Beitritt.....</b>	<b>12</b>
<b>5. Handelseffekte des EU-Beitritts der Ukraine.....</b>	<b>17</b>
<b>6. Reformbedarf in der Ukraine .....</b>	<b>19</b>
<b>7. Herausforderung Green Deal.....</b>	<b>22</b>
<b>8. Herausforderung Farm-to-Fork Strategie .....</b>	<b>25</b>
<b>9. Herausforderung Ländliche Entwicklung .....</b>	<b>27</b>
<b>10. Von der Assoziierung zum Beitritt – worauf kommt es an? .....</b>	<b>30</b>

## 1. DIE UKRAINE IST EIN EU-BEITRIITTSKANDIDAT

In der Folge des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine **hat sich der Integrationsprozess der Ukraine in den EU-Markt rasant beschleunigt.** Das mit dem Assoziierungsabkommen von 2014 vereinbarte Freihandelsabkommen<sup>1</sup>, wurde ergänzt durch konkrete Handelserleichterungen (Solidaritätskorridore und Autonome Handelsmaßnahmen) sowie die Aufnahme der Ukraine in den Kreis der EU-Beitrittskandidaten. Am 17. Juni 2022 schlug die Europäische Kommission vor, dass der Europäische Rat der Ukraine den Status des EU-Beitrittskandidaten zuerkennt. Am 23. Juni 2022 folgte eine dementsprechende Resolution des Europäischen Parlaments. Am gleichen Tag beschloss der Europäische Rat den Beitrittskandidatenstatus der Ukraine.<sup>2</sup> Am 14. Dezember 2023 entschied der Europäische Rat auf der Basis eines ausführlichen Fortschrittsberichts der Europäischen Kommission,<sup>3</sup> im Jahr 2024 Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine zu beginnen.<sup>4</sup>

Diese Entscheidungen haben erhebliche **Auswirkungen auf die ukrainische Agrarpolitik, die der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU im Laufe des Annäherungsprozesses ähnlicher werden muss, um die Beitrittsbedingungen zu erfüllen.** Aber auch für die EU ergibt sich Reformbedarf, weil der Agrarsektor der Ukraine wesentlich größer und deutlich anders strukturiert ist als diejenigen der bisherigen Beitrittsländer. Damit dürften sich auch innerhalb der sehr heterogenen Mitgliedsländer der EU die Herausforderungen verschieben, weshalb die verfügbaren Haushaltsmittel der EU neu priorisiert werden müssen. Dies stellt alle Seiten vor enorme Herausforderungen.

Dieser Beitrag stellt diese Herausforderungen – aber auch die Chancen - zur Diskussion. Welche Reformen sind in der Ukraine und in der EU notwendig und zu erwarten? Was bedeutet der Zugang zum Gemeinsamen Markt? Bringt der Beitritt Finanzierungen, Investitionen und Wachstum in die Ukraine? Welche Hilfen können ukrainische Produzenten und Menschen im ländlichen Raum von der EU erwarten? Die Analyse dieser Fragen soll dazu beitragen, den Dialog sowohl innerhalb der Ukraine als auch in den EU-Mitgliedsländern zu versachlichen. **Im Ergebnis kommt der Autor zum Schluss, dass der EU-Beitritt der Ukraine und anderer Beitrittsländer (Westbalkan und Moldau) nicht an der Landwirtschaft scheitern wird.**

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29#>

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/57453/2022-06-2324-euco-conclusions-de.pdf>

<sup>3</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en)

<sup>4</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/enlargement/ukraine/>

## 2. Was bedeutet der EU-Beitritt der Ukraine?

Die sog. **Kopenhagen-Kriterien** definieren drei wesentliche Bedingungen, die ein Beitrittsland grundsätzlich erfüllen muss:

- Das **„politische Kriterium“**: Institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten.
- Das **„wirtschaftliche Kriterium“**: Eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten.
- Das **„Acquis-Kriterium“**: Die Fähigkeit, sich die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu eigen zu machen. Die Übernahme der gemeinschaftlichen Regeln, Standards und Politiken, die die Gesamtheit des EU-Rechts darstellen.<sup>5</sup>

Die gesetzlichen und politischen Reformen, die sich aus diesen Kriterien ergeben, sind enorm und erfordern erhebliche Anstrengungen und Ressourcen über Jahre hinaus. Die nationale Gesetzgebung muss am Tag des Beitritts den EU-Verordnungen und Richtlinien (Akquis Communautaire) entsprechen. Hieraus ergibt sich ein herausfordernder Arbeitsauftrag an die Fachministerien. In der Ukraine betrifft dies u.a. das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung, dessen Ressourcen noch nicht diesem Arbeitsauftrag entsprechen. **Es ist empfehlenswert, sich an vorherigen Beitrittskandidaten mit großen Agrarsektoren zu orientieren, z.B. Polen und Rumänien, um die Kapazitäten entsprechend anzupassen und aufzustocken.**

Im Verhandlungsprozess mit der EU werden grundsätzlich alle Bereiche verhandelt, die für eine zukünftige Mitgliedschaft eine Rolle spielen, z.B. Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Agrarpolitik Rechtsstaatlichkeit usw. Der Acquis wird für die Verhandlungen in 35 thematische Kapitel gegliedert. Die einzelnen Kapitel werden in relevante Cluster zusammengefasst. Die Kapitel 11 (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung) sowie Kapitel 12 (Nahrungsmittelsicherheit) sind besonders umfangreich und wichtig.<sup>6</sup>

Das **Kapitel 11** umfasst umfangreiche bindende Verpflichtungen zur Agrarpolitik und Förderung ländlicher Räume, von denen viele direkt umgesetzt werden müssen. Die Umsetzung, Kontrolle und effektive Strafverfolgung sind essenziell für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU und erfordern starke Institutionen, u.a. eine von der EU anerkannte und akkreditierte Zahlstelle (Paying Agency) sowie ein Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (IACS). Hierzu gehören auch Kapazitäten zur Umsetzung von ländlichen Entwicklungsmaßnahmen und die Umsetzung der Gemeinsamen Marktordnung für zahlreiche Agrarprodukte.

---

<sup>5</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erweiterung-eu-2049664#:~:text=Diese%20sogenannten%20%E2%80%9EKopenhagener%20Kriterien%22%20m%C3%BCssen,Ac htung%20und%20Schutz%20von%20Minderheiten.>

<sup>6</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en)

Das **Kapitel 12** umfasst detaillierte Regeln zur Nahrungsmittelsicherheit. Hierzu gehören Hygienemaßnahmen in der Nahrungsmittelproduktion, Regeln für das Phytosanitär- und Veterinärwesen, Tierwohl und Tiergesundheit, sowie Regeln für den Einsatz von Saatgut, Chemie und Pflanzenschutz.

**Vor der Aufnahme von Verhandlungen ist es empfehlenswert, die Strategie für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung an die Erfordernisse der EU-Annäherung anzupassen.** Die Europäische Kommission empfiehlt in ihrem Bericht vom 8. November 2023 folgende Prioritäten für das Jahr 2024:

“In the coming year, Ukraine should in particular: finalise its national strategy for agriculture and rural development for 2023-2030 complementing the sector recovery action plan, and start implementing it; continue aligning its legislation with the EU acquis on agriculture and rural development focusing on the requirements stemming from the Association Agreement and strengthen the administrative capacity for evidence-based policy development; monitor and extend the registration of farms in the State Agrarian Registry and systematically use it for all financial support programmes, take preparatory steps for establishing an EU-compliant paying agency and farm accountancy data network.”<sup>7</sup>

Weiterhin für den Bereich Lebensmittelsicherheit:

“In the coming year, Ukraine should in particular: continue to implement and update the strategy for aligning with and implementing the EU acquis to meet the requirements of the Association agreement, with a focus on the animal health and phytosanitary measures; accelerate EU market integration through a project to pilot the EU’s trade control and expert system (TRACES) and subsequently extend its use to the whole country; enhance food safety through the reform of food safety bodies (State Service of Ukraine on Food Safety and Consumer Protection, State Agency for Animal Identification and Registration, authorised laboratories), strengthening food safety controls and implementing robust disease surveillance and vaccination.”<sup>8</sup>

Diese Empfehlungen sind im Gesamtzusammenhang des Beitrittsprozesses zu sehen, der folgendermaßen gegliedert ist:

Nachdem der Status eines Beitrittskandidaten verliehen ist, überwacht die EU-Kommission bis zum EU-Beitritt die des Landes und hält diese in jährlichen Fortschrittsberichten fest. Erst danach wird die Europäische Kommission Empfehlungen für die Eröffnung einzelner Kapitel der Beitrittsverhandlungen aussprechen. Hierüber muss der Rat der EU einstimmig entscheiden und ein Mandat zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erteilen.

Für jedes Kapitel wird im sog. Screening ermittelt, inwieweit das nationale Recht des Beitrittskandidaten vom EU-Acquis abweicht und entsprechender Anpassung bedarf. Das

---

<sup>7</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_6999%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_6999%20Ukraine%20report.pdf)  
Page 130

<sup>8</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_6999%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_6999%20Ukraine%20report.pdf)  
Page 131

Screening wird von der Europäischen Kommission durchgeführt, die den Rat der EU über die Ergebnisse des Screenings informiert und auf dieser Basis die Empfehlung zur Eröffnung bestimmter Verhandlungskapitel ausspricht. Die Eröffnung und Schließung einzelner Verhandlungskapitel werden von allen Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossen.<sup>9</sup>

Auf der Basis der Verhandlungsergebnisse wird ein Beitrittsvertrag einschließlich etwaiger Übergangsfristen und Schutzklauseln, Bestimmungen über notwendige Anpassungen der EU-Institutionen und Verträge sowie dem voraussichtlichen Beitrittsdatum entworfen. Dem Beitrittsvertrag müssen der Rat der EU, die Europäische Kommission sowie das Europäische Parlament zustimmen. Anschließend erfolgt die Ratifizierung des Beitrittsvertrags durch jedes EU-Mitgliedsland.

Der Beitrittsprozess mag auf den ersten Blick klar gegliedert sein, in der praktischen Durchführung ist der EU-Beitritt aber sehr umfangreich, weil er die gesamten politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes betrifft. Die Reformanstrengungen und der Zeitbedarf sollten deshalb nicht unterschätzt werden.

### **3. Uneingeschränkter Zugang zum EU-Binnenmarkt**

Die EU stellt den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen im EU-Binnenmarkt sicher. Durch die Beseitigung von Handelshemmnissen entsteht ein großer gemeinsamer Markt, der es Marktteilnehmern und Investoren erleichtert, langfristige unternehmerische Entscheidungen zu treffen, weil die Rahmenbedingungen in diesem EU-Binnenmarkt überall gleich sind. Der gemeinsame Markt wird ausschließlich von der Europäischen Kommission reguliert. Willkürliche Markteingriffe nationaler Regierungen widersprechen eindeutig den Zielen der Europäischen Union. Für die Ukraine ist der Zugang zum EU-Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung. Schon heute beträgt der Handel der Ukraine mit der EU mehr als 60 % bei Exporten und mehr als 50 % bei importen.<sup>10</sup>

Aufgrund der zahlreichen und wiederkehrenden Blockaden der ukrainischen Schwarzmeerhäfen musste und muss ein Großteil der ukrainischen Waren über den Landweg in Richtung Westen transportiert werden. Das stärkt die Position der Europäischen Union als wichtigsten Handelspartner. Zudem **hat die EU die Quotenregelung für ukrainische Agrarprodukte aufgehoben und Solidaritätskorridore<sup>11</sup>** eingerichtet, um die ukrainische Wirtschaft zu stützen. Als Folge erhöhten sich auch die EU-Einfuhren von ukrainischen Agrarprodukten in den vergangenen beiden Jahren.

Die Ukraine ist auf den Weltagarmärkten ein wichtiger Exporteur. **Vor dem Krieg betrug der Anteil der Getreideexporte am Welthandel mehr als zehn Prozent.**

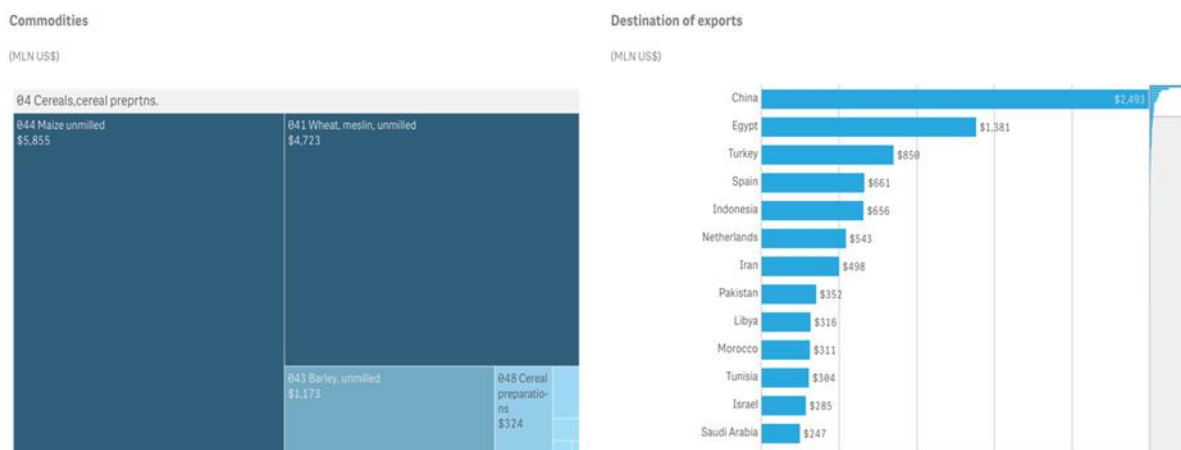
<sup>9</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erweiterung-eu-2049664>

<sup>10</sup> <https://www.gtai.de/de/trade/ukraine/wirtschaftsumfeld/eu-nachbarn-werden-zu-immer-wichtigeren-handelspartnern-995230#toc-anchor--3>

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement\\_22\\_6825](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_22_6825)

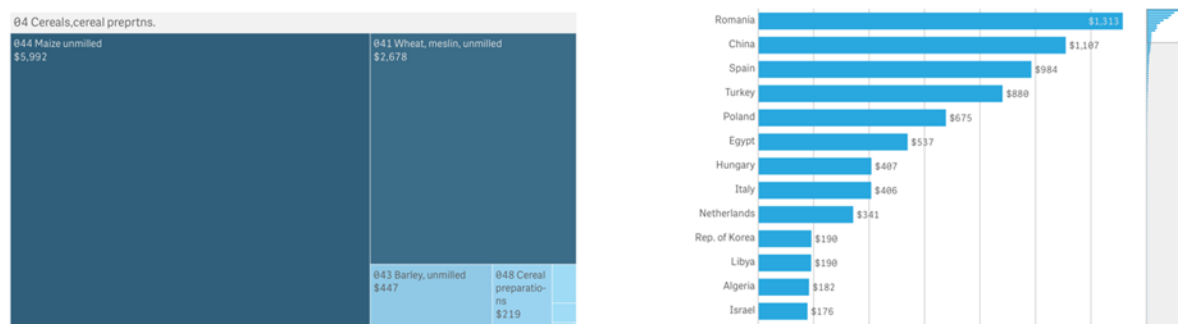
**Mehr als 50 % des in der Welt gehandelten Sonnenblumenöls kam aus der Ukraine.** Die EU reagierte nach Kriegsbeginn schnell und gewährte der Ukraine weitgehende Handelserleichterungen im Rahmen des bestehenden Handelsabkommens (AA/DCFTA). Diese beinhalten u.a. die Außerkraftsetzung der Tarifquoten (TRQ's) und Importzölle für ein Jahr, die immer noch eine lange Liste an Agrarprodukten umfassen.<sup>12</sup> Am 30. Mai 2022 trat die entsprechende Verordnung in Kraft (EU) 2022/870. Sie wurde noch einmal verlängert und gilt nun bis zum 5. Juni 2024. Gleichzeitig wurden Alternativen zu den Schwarzmeerhäfen vereinbart und in einem Aktionsplan beschlossen, der umfangreiche Maßnahmen vorsieht, ukrainische Exporte nach Westen im Rahmen der Solidaritätskorridore mit Binnenschiff, Bahn und LKW zu unterstützen.<sup>13</sup> Diese Maßnahmen erwiesen sich als sehr erfolgreich. Von Mai 2022 bis März 2023 wurden über die Solidaritätskorridore 32 Mio. t Getreide und Ölsaaten von der Ukraine in die EU exportiert. Das entspricht im Durchschnitt etwa 3 Mio. t pro Monat. Vor dem Krieg waren es weit weniger als 1 Mio. t.

### Exportdestinationen ukrainischer Agrarexport 2021



Quelle: <https://comtradeplus.un.org/>

### Exportdestinationen ukrainischer Agrarexporte 2022



<sup>12</sup> Зокрема ЄС погодив тарифні квоти (TRQ) у торгівлі з Україною на наступні товари: кукурудза, пшениця, м'ясо та молочні продукти, цукор, томатні продукти, фруктові соки. На практиці мита в разі перевищення рівня квот мають заборонний або обмежувальний характер.

<sup>13</sup> COM/2022/217 final



Die Empfängerländer ukrainischer Agrarexporte sind trotz der umgeleiteten Handelswege weitgehend gleichgeblieben. **Etwa 65 % der ukrainischen Getreideexporte gehen als Nahrungsmittel in Länder außerhalb Europas, etwa 35 % wird von der europäischen und internationalen Futter- und Lebensmittelindustrie nachgefragt.** Die EU ist selbst Nettoexporteur bei Getreide, importiert aber auch Getreide. Generell ist die Tendenz, dass die EU überwiegend Mais und Futterweizen für die Futtermittelindustrie importiert und Brotweizen exportiert. Bei Ölsaaten ist die EU Nettoimporteur. Hier gingen die Importe aus der Ukraine sogar zurück, obwohl die europäische Pflanzenöl-Industrie vermutlich nicht unglücklich übersteigende Importe von Sonnenblumensaat und Rapssaat aus der Ukraine wäre.

Marktprobleme sind überwiegend in Polen und Rumänien aufgetreten. Hier gerieten die Märkte unter Druck, weil gleichzeitig mit den steigenden ukrainischen Importen auch weitere globale Marktfaktoren zu sinkenden Preisen führten. Die Marktteilnehmer haben diesen Preisverfall aber nicht differenziert wahrgenommen, sondern überwiegend auf die ukrainischen Importe zurückgeführt. Es wäre aber falsch, die ukrainischen Exporte für sinkende Preise in Osteuropa verantwortlich zu machen, denn die Preisdifferenzen zwischen ukrainischen, europäischen und amerikanischen Märkten haben sich durch die ukrainischen Exporte kaum verändert.<sup>14</sup>

Die Europäische Kommission reagierte auf diese Marktentwicklung und die Bauernproteste in den osteuropäischen Nachbarländern der Ukraine mit sog. **Safeguard-Maßnahmen, die im Rahmen der Autonomen Handelsmaßnahmen (ATM) in Kraft gesetzt wurden. Ab dem 2. Mai 2023 war der Import von Weizen, Mais, Sonnenblumensaat und Rapssaat** aus der Ukraine in die Länder Polen, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und die Slowakei nicht mehr möglich (EU) 2023/903. Die Verordnung galt zunächst bis zum 5. Juni 2023. Transit dieser Produkte in andere Länder der EU und in Drittländer waren aber weiterhin möglich.<sup>15</sup> Am 5. Juni verlängerte die Europäische Kommission die Autonomen Handelsmaßnahmen für ein weiteres Jahr. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Safeguard-Maßnahmen für Weizen, Mais, Sonnenblumensaat und Rapssaat bis zum 15. September 2023 auslaufen zu lassen.

Am 31. Januar 2024 hat die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat vorgeschlagen, die Autonomen Handelsmaßnahmen ab Juni 2024 für ein weiteres Jahr zu verlängern. Gleichzeitig werden **Safeguard-Massnahmen für Zucker, Eier und Geflügelfleisch** vorgeschlagen, um die ukrainischen Exporte dieser Produkte auf dem Niveau von 2022/23 einzufrieren.<sup>16</sup>

Ist damit die Rolle der **Europäischen Kommission als einzige Regulierungsinstanz des EU-Binnenmarkts** von allen nationalen Regierungen und Vertretern der europäischen Bauern akzeptiert? Wird es gelingen, die Interessen der ukrainischen Produzenten mit den Interessen der Produzenten innerhalb der EU auszugleichen? Wie könnten Lösungen aussehen? Von diesen Fragen wird viel abhängen.

---

<sup>14</sup> З цього питання автор підготував окрему статтю.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_2562](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2562)

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_562](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_562)

Für Antworten ist es zu früh, es ist allerdings möglich, die unterschiedlichen Interessen zu analysieren und zu bewerten, um mögliche Lösungsansätze zu finden. Dies wird die Aufgabe der Verhandler auf beiden Seiten sein.

**Für die ukrainische Seite wird es kurzfristig darauf ankommen, das jetzige Verhandlungsergebnis mit der EU abzusichern, den Transit nach Westen zu erhalten, die Grenzkontrollen mit den Nachbarländern zu erleichtern und zu beschleunigen sowie die Quoten- und Zollerleichterungen (TRQ's) zu verstetigen.**

Bemerkenswert ist, dass es der Ukraine gelungen ist, den Handel über die Schwarzmeerhäfen Ende 2023 wieder zu intensivieren, nachdem die von den UN und der Türkei verhandelte Schwarzmeerinitiative einseitig von den Russen Mitte des Jahres aufgekündigt wurde und die ukrainischen Häfen sehr stark bombardiert wurden. **Im Dezember 2023 erreichten die Exporte über die Schwarzmeerhäfen, vor allem Mais und Weizen, schon fast wieder das Vorkriegsniveau.**<sup>17</sup> Die Diversifizierung der ukrainischen Exportwege ist sowohl für die Ukraine als auch für die EU von Vorteil.

#### **Ukrainische Agrarexporte 2023 (Mio. t.)**

	Jan	Feb	Mar	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez
Hafen	5,07	3,95	5,79	4,56	3,52	3,9	2,36	2,39	2,32	3,13	4,29	6,14
Bahn	1,06	1,02	1,07	0,64	0,63	0,67	0,68	0,91	0,95	0,86	0,94	0,83
LKW	0,42	0,46	0,48	0,22	0,18	0,19	0,19	0,26	0,24	0,22	0,18	0,13

Quelle: Ministerium f. Agrarpolitik und Ernährung

Innerhalb der EU formieren sich zurzeit **Gegenkräfte, die die Handelserleichterungen mit Agrarprodukten einschränken möchten und den Beitritt der Ukraine zur EU möglichst hinausschieben möchten.** So warnte zum Beispiel der Präsident des Deutschen Bauernverbandes Joachim Rukwied kürzlich vor dem Beitritt der Ukraine, denn diese habe eine gänzlich andere Betriebsgrößenstruktur als die der jetzigen EU-Mitgliedsländer. Er verwies weiterhin darauf, dass die jetzige Gemeinsame Agrarpolitik der EU mit der Ukraine nicht umsetzbar sei. Außerdem seien die Standards bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Ukraine niedriger als in der EU.<sup>18</sup> Auch der Dachverband der europäischen Bauernverbände COPA/COGECA weist regelmäßig auf die Risiken des Beitritts der Ukraine hin und fordert u.a. die Ausweitung der sog. Safeguard-Klausel in den Autonomen Handelsmaßnahmen und mehr Hilfen für die europäischen Bauern.<sup>19</sup>

Diese Aussagen von europäischen Interessenvertretern offenbaren, **dass der EU-Beitritt der Ukraine zu Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik zwingen wird.** Einerseits, weil der Agrarsektor der Ukraine sehr groß ist und die Finanzierung der agrarpolitischen Maßnahmen, u.a. Direktzahlungen und Zahlungen für ländliche Räume, möglicherweise nicht mehr im bisherigen Ausmaß bezahlbar sein werden. Hierauf machen

<sup>17</sup> <https://export.gov.ua/719-agro-export-2022>

<sup>18</sup> <https://www.euractiv.de/section/gap-reform/news/bauernverband-warnt-vor-eu-beitritt-der-ukraine/>

<sup>19</sup> <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13173/9>

auch Vertreter nationaler Regierungen in der EU aufmerksam.<sup>20</sup> Zum anderen, weil die extrem dualistische Agrarstruktur der Ukraine mit Großbetrieben und Agroholdings auf der einen Seite und subsistenzorientierte Hauswirtschaften auf der anderen Seite sich enorm vom familienbetrieblichen Paradigma und insbesondere den Agrarstrukturen in den traditionellen Mitgliedsländern der EU unterscheidet.

Eine einfache überschlägige Kalkulation macht deutlich, um welche Summen es geht. Angenommen, ukrainische Produzenten würden Direktzahlungen pro Hektar erhalten, wie sie europäische Produzenten heute bekommen, dann ergäbe sich eine Summe von 250 Euro x 40 Mio. ha = 10 Mrd. Euro pro Jahr. Über die gesamte Haushaltsperiode von sieben Jahren würde eine Summe von 70 Mrd. Euro benötigt. Hinzu kämen Zahlungen aus den Kohäsion- und Regionalfonds der EU für ländliche Infrastruktur, also insgesamt mehr als 100 Mrd. Euro. Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Lage scheint es unrealistisch, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten auf eine derartige Erhöhung der Zahlungen für die nächste Haushaltsperiode von 2028 bis 2035 einigen werden. Hinzukämen noch Zahlungen für weitere Beitrittsländer (Westbalkan, Moldau). Es ist offensichtlich, dass ein Beitritt der Ukraine und weiterer Länder ohne Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nur schwer realisierbar wäre.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass es intensive Diskussionen geben wird, vor allem die Direktzahlungen einzuschränken und an Konditionen zu knüpfen, die von Seiten der Konsumenten und Umweltverbänden schon seit längerem gefordert werden.<sup>21</sup> Möglicherweise wird es auch Differenzierungen bezüglich der Größe der Produzenten geben. **Ab einer bestimmten Größe könnten Kappungsgrenzen eingeführt werden, um die Direktzahlungen eher den kleineren Produzenten sowie benachteiligten Regionen zukommen zu lassen. Analog zum Beitritt Polens und Rumäniens ist ebenfalls damit zu rechnen, dass es Übergangsfristen geben wird, ehe den Unternehmen in den neuen Mitgliedsländern die volle Höhe der Hilfen gewährt werden wird.**

Weiterhin ist es nicht ausgeschlossen, dass es vor dem Beitritt auch **institutionelle Veränderungen in der EU** geben wird, z.B. mit wenigen Ausnahmen nur noch qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse statt Einstimmigkeitsbeschlüsse im Europäischen Rat, um zu verhindern, dass einzelne Mitgliedsländer Entscheidungen blockieren, um sich eigene Vorteile zu erpressen. Möglicherweise gibt es auch **Veränderungen bei der Finanzierung des gemeinsamen EU-Haushalts** mit mehr Möglichkeiten der Europäischen Kommission, Gelder direkt am Kapitalmarkt aufzunehmen, um die Nettozahler-Position einzelner Mitgliedsländer zu begrenzen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität Next Generation EU ist so ein erstes Beispiel.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> <https://www.euractiv.de/section/gap-reform/news/deutschland-eu-muss-agrargelder-auf-ukraine-beitritt-vorbereiten/>

<sup>21</sup> <https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik/>

<sup>22</sup> [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility\\_de#:~:text=Die%20Aufbau%2D%20und%20Resilienzfazilit%C3%A4t%20ist,geplanten%20Reformen%20und%20Investitionen%20erreicht.](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_de#:~:text=Die%20Aufbau%2D%20und%20Resilienzfazilit%C3%A4t%20ist,geplanten%20Reformen%20und%20Investitionen%20erreicht.)

Die Ukraine muss davon ausgehen, dass die Gemeinsame Agrarpolitik der EU sich vor dem Beitritt verändern wird. **Ständige Präsenz in Brüssel und konstruktive Dialoge mit Vertretern einzelner EU-Mitgliedsstaaten** werden wichtig sein, um Tendenzen frühzeitig zu erkennen, im Verhandlungsprozess Unterstützer zu aktivieren und um gute Verhandlungsergebnisse vorzubereiten.

#### 4. Finanzhilfen vor dem Beitritt

Um der Ukraine zu helfen, die umfangreichen Herausforderungen beim Wiederaufbau und gleichzeitiger Reformen zur Vorbereitung des Beitritts zu bewältigen, hat die Europäische Kommission einen **mehrfährigen Finanzierungsrahmen (Ukraine Facility) in Höhe von 50 Mrd Euro von 2024 bis 2027** vorgeschlagen. Dieser Finanzrahmen wurde im Dezember 2023 zwar von Ungarn im Europäischen Rat blockiert, aber am 31. Januar 2024 von allen 27 EU-Mitgliedsländern angenommen.

Die Ukraine Facility umfasst drei Säulen:<sup>23</sup>

- **Säule I: Darlehen und Zuschüsse an die Regierung mit definierten Konditionalitäten.** Damit die Unterstützung ausgezahlt werden kann, muss die Regierung der Ukraine in enger Abstimmung mit der Kommission einen sog. Ukraine-Plan ausarbeiten, in dem sie ihre Vision für den Wiederaufbau, Investitionen und die Modernisierung des Landes sowie die Reformen darlegt, die sie im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses durchführen will. Hierfür sind bis zu 39 Mrd. Euro vorgesehen. Die Mechanismen der Auszahlung und Kontrolle sind vergleichbar mit den Struktur- und Investitionsdarlehen des IWF und der Weltbank.

- **Säule II: Förderung von Investitionen durch Internationale Finanzinstitutionen (EIB, EBRD, IFC usw.).** Hier geht es um Investitionen für die Erholung und den Wiederaufbau der Ukraine, indem Garantien und Mischfinanzierungen (Kombination von Darlehen und EU-Finanzhilfen) zur Unterstützung der Umsetzung des Ukraine-Plans bereitgestellt werden. Hierfür sind bis zu 8 Mrd. Euro vorgesehen. Hinzu kommen weitere Mittel der Finanzierungsinstitutionen (Hebelwirkung).

- **Säule III: Technische Hilfe zur Unterstützung der Reformen und Investitionen, u.a.** Mobilisierung von Fachwissen, Unterstützung von Gemeinden und der Zivilgesellschaft sowie andere Formen der Unterstützung, die normalerweise Ländern als Vorbeitrittshilfe (IPA) zur Verfügung stehen, einschließlich für die Umsetzung der Ziele des Ukraine-Plans. Darunter fallen auch Zinszuschüsse für die gewährten Darlehen der 2. Säule. Hierfür sind bis zu 3 Mrd. Euro vorgesehen.

Die Mittel der Säule I werden vierteljährlich ausgezahlt, wenn die Konditionen der Auszahlung -definiert im Ukraine-Plan - erfüllt sind. Die Mittel der Säule II und III werden projektgebunden bereitgestellt.

In allen drei Säulen spielen Landwirtschaft und ländliche Räume aufgrund der Bedeutung für die Ukraine eine sehr große Rolle. Dies sollte nicht unterschätzt werden,

---

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_23\\_3353](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_23_3353)

auch wenn die Mittel den Fachministerien nicht unmittelbar zur Verfügung stehen, sondern federführend mit Wirtschafts- und Finanzministerium verhandelt werden. **Alle Fachministerien sind eingeladen, ihre Reform- und Investitionsprioritäten zu formulieren und in den Ukraine-Plan einzubringen.** Hierbei ist schon jetzt absehbar, dass institutionelle Reformen (Paying Agency, IACS, Managing Authority, Verbesserung der Kapazitäten), Zugang zu Krediten und Beihilfen für ldw. Betriebe (Betriebsregister, Zinsverbilligungen, Zuschüsse), sowie Mittel zum Wiederaufbau (Entminung von ldw. Flächen und Produktionsanlagen) eine wichtige Rolle spielen werden. Das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung kann dabei wichtige Erfahrungen sammeln, wie Förderinstrumente der EU auf nationale Ebene geplant und umgesetzt werden. Wichtig ist dabei auch der Aufbau von ausreichenden Kapazitäten im Fachministerium. Besonders wichtig ist für die Produzenten der Zugang zu Krediten und Beihilfen, weil sie kriegsbedingt unter höheren Betriebsmittelpreisen und höheren Kosten für Logistik leiden und gleichzeitig das Preisniveau für Agrarprodukte unter das Niveau der EU gefallen ist.

**Es ist heute nicht vorhersehbar, wann der Beitritt der Ukraine erfolgen wird. Ein Zwischenschritt wird die Erreichung des IPA-Status sein.** Dieser IPA-Status (Instrument for Pre-Accession) ist die Voraussetzung, um weitere Mittel für Landwirtschaft und ländliche Räume zu mobilisieren, wie die Erfahrungen der jetzigen Beitrittskandidaten zeigen. Obwohl es wahrscheinlich Veränderungen in diesem Instrument geben wird und sich auch der Name IPARD wahrscheinlich verändern wird, um die Besonderheiten der Ukraine zu berücksichtigen, ist das Hauptziel dieses Instruments, Erfahrungen mit den Förderinstrumenten schon vor dem Beitritt zu sammeln, die denjenigen innerhalb der EU ähneln.

Der nächste Haushaltsszyklus der EU beginnt im Jahr 2028. Erfahrungsgemäß beginnen die Verhandlungen und Verteilungskämpfe innerhalb der EU schon ein bis zwei Jahre vorher. **Je besser die Reformen des Ukraine-Plans von 2024 bis 2027 eingeschätzt werden, umso besser ist die Aussicht auf höhere Finanzhilfen in der nächsten Periode.** Dies bedeutet konkret für das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine, dass u.a. der Aufbau einer leistungsfähigen und von der EU akkreditierten Zahlstelle (Paying Agency) und eines vertrauenswürdigen Kontroll- und Verwaltungssystems (IACS), von entscheidender Bedeutung sein werden.

Unter dem Hinweis, dass das Vorbeitrittsinstrument für die Ukraine wahrscheinlich noch einmal verändert und angepasst wird, ist es doch wahrscheinlich hilfreich, die wesentlichen Elemente des bisherigen Instruments IPARD vorzustellen, um ein ähnliches Programm möglicherweise schon im Ukraine-Plan vorzusehen und umzusetzen.

Die am IPARD III Programm beteiligten Länder<sup>24</sup>, priorisieren bestimmte Maßnahmen und definieren konkrete Hilfen. Der EU-Rahmen beinhaltet dabei insgesamt 13

---

<sup>24</sup> До країн, що беруть участь у програмі IPARD III, наразі належать Албанія, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія й Туреччина.

förderfähige Maßnahmen.<sup>25</sup> In der Ukraine zeichnen sich insbesondere zwei konsensfähige Maßnahmen ab.

### **Maßnahme 1: Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe**

Diese Maßnahme hilft den Produzenten bei Investitionen in Gebäuden oder Technologien, um u.a. Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu stärken.

### **Maßnahme 2: Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und fischwirtschaftlichen Produkten**

Diese Maßnahme hilft den Produzenten bei Investitionen, um u.a. die EU Nahrungsmittel- und Umweltstandards zu erreichen.

Beide Maßnahmen unterstützen die Ziele der ukrainischen Regierung, die Agrarproduktion über die Produktion von Getreide und Ölsaaten zu diversifizieren, unmittelbare Kriegsschäden zu beseitigen sowie den Anteil an verarbeiteten Agrarprodukten in der Produktion und im Export zu erhöhen.

Voraussetzung für eine EU-ähnliche Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten ist die komplette Registrierung aller landwirtschaftlicher Produzenten unabhängig von der Organisationsform und Größe (State Agrarian Register). Das staatliche Register ist neben dem Aufbau einer EU-akkreditierten Zahlstelle und einem vertrauenswürdigen Verwaltungs- und Kontrollsystem (IACS) ein Kernelement aller zukünftigen Förderprogramme.

Als EU-Mitglied hätte die Ukraine Zugang zu Finanzierungsinstrumenten innerhalb der EU mit den **zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik**<sup>26</sup>

- Die **erste Säule** bilden die Direktzahlungen, die – bei Erfüllung der jeweiligen Voraussetzungen – je Hektar landwirtschaftlicher Fläche gewährt werden.
- Die **zweite Säule** umfasst gezielte Förderprogramme für **die nachhaltige und umweltschonende Bewirtschaftung** und die **ländliche Entwicklung**.<sup>27</sup>

Ursprünglich waren die Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt. In den vergangenen Jahren sind diese aber immer stärker an spezifische Ziele geknüpft worden. **Das System umfasst sieben multifunktionale Zahlungen mit jeweils spezifischen Zielen:** 1) eine „Basisprämie“ pro Hektar, die etwa zwei Drittel des Gesamtbetrags ausmacht; 2) eine „Ökologisierungskomponente“ in Form einer zusätzlichen Beihilfe für ökologische Landwirtschaft; 3) eine zusätzliche Unterstützung für Junglandwirte; 4) eine „Umverteilungsprämie“, mit der die Unterstützung für die ersten Hektarflächen eines Betriebs erhöht werden kann; 5) eine zusätzliche Einkommensstützung in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen; 6) eine an die Erzeugung gekoppelte Unterstützung für bestimmte Gebiete oder Arten der Landwirtschaft aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen; 7) eine fakultative

<sup>25</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/pre-accession-assistance/overview_en)

<sup>26</sup> <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-nationale-umsetzung.html>

<sup>27</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/section/196/die-gemeinsame-agrarpolitik-gap->

vereinfachte Regelung für Kleinlandwirte, die Zahlungen von weniger als 1 250 EUR erhalten. Die ersten drei Komponenten sind für die Mitgliedstaaten obligatorisch, die übrigen vier freiwillig. Die Beihilfen pro Hektar sind ausschließlich aktiven Landwirten vorbehalten. Die Direktzahlungen innerhalb der EU betragen im Jahr 2021 mehr als 40 Mrd. Euro oder etwa 250 Euro pro Hektar und werden vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert.

Die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik unterstützt die **Entwicklung ländlicher Räume**, um wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden. Dank der größeren Flexibilität im Vergleich zur ersten Säule können die regionalen, nationalen und lokalen Behörden jeweils eigene mehrjährige Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums planen und umsetzen, wobei ein europaweiter Maßnahmenkatalog zugrunde gelegt wird. Die Programme der zweiten Säule werden aus nationalen Mitteln kofinanziert. Die Zahlungen der EU für die zweite Säule betragen im Jahr 2021 knapp 18 Mrd. Euro.<sup>28</sup>

Insgesamt beträgt der **Agrarhaushalt etwa ein Drittel des Gesamthaushalts der EU**. Hinzu kommen erhebliche Mittel für die Regionalförderung (Struktur-; Kohäsions- und Regionalfonds), um schwächeren Mitgliedsstaaten Investitionsbeihilfen zu gewähren, die auch ländlichen Räumen zugutekommen. So erhielt Polen zum Beispiel 2021 mehr als 10 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds.

#### **Der EU-Haushalt für das Jahr 2023 hat ein Volumen von 168,6 Milliarden Euro**

##### **Einnahmen:**

- 63 % Beiträge der Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Bruttosozialprodukt
- 12 % Mehrwertsteuer-Abgaben
- 13 % Zölle auf Waren aus Drittländern, Agrarzölle, Zuckerabgaben
- 12 % übrige Einnahmen

##### **Ausgaben:**

- 25 % Agrarausgaben: Direktzahlungen und Marktmaßnahmen
- 9 % Entwicklung des ländlichen Raumes („2. Säule“)
- 49 % Struktur- und Kohäsionspolitik, Digitalisierung, Innovation, Forschung etc.
- 10 % Externe und interne Politikbereiche (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, humanitäre Hilfe, Unionsbürgerschaft, besondere Instrumente)
- 7 % Verwaltungsausgaben

Quelle: Europäische Kommission<sup>29</sup>

Es ist **offensichtlich, dass die EU-Erweiterung eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik erfordern wird**. In welche Richtung diese Reform gehen wird ist noch offen. Allerdings zeichnet sich schon jetzt ab, dass die erste Säule noch stärker an spezifische Ziele (Klimaschutz, Regionalpolitik, Umwelt- und Verbraucherschutz) geknüpft wird und der Anteil entkoppelter Direktzahlungen immer

<sup>28</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik>

<sup>29</sup> <https://www.situationsbericht.de/4/41-eu-agrarhaushalt-mehrjaehriger-finanzrahmen>

stärker eingeschränkt wird. Ebenfalls ist zu erwarten, dass die Gemeinsame Agrarpolitik noch stärker flexibilisiert wird, um auf der Basis nationaler GAP-Strategiepläne den Mitgliedsstaaten zu erlauben, selbst einen größeren Teil der Maßnahmen festzulegen.

**Im Hinblick auf den Beitritt der Ukraine ist damit zu rechnen, dass Übergangsfristen verhandelt werden, bis der volle Zugang zu EU-Haushaltsmitteln möglich sein wird. Es ist auch damit zu rechnen, dass Produzenten ab einer bestimmten Größe keine direkte Förderung erhalten werden, aber sämtliche EU-Standards einhalten müssen.** Aus ukrainischer Sicht wird es wichtig sein, sich frühzeitig an Reformdiskussionen zu beteiligen und klare Ziele für den eigenen Beitritt zu formulieren. Kommunikation mit der EU und Mitgliedsländern sowie Präsenz in Brüssel werden sehr wichtig sein, um die Klärung der eigenen Ziele zu erleichtern. Erste Schritte in diese Richtung haben ukrainische Agrarverbände bereits gemacht.<sup>30</sup>

Innerhalb der EU wird sich voraussichtlich die Diskussion um die sog. „Nettopositionen“ der Mitgliedsländer im Hinblick auf die Erweiterung verschärfen. Die Nettoposition saldiert die Zu- und Abflüsse der Finanzmittel, die von den Haushalten der Mitgliedsländer nach Brüssel und zurück in die Mitgliedsländer fließen. **Der Beitritt neuer Mitgliedsländer wird möglicherweise die Nettopositionen der jetzigen Mitgliedsländer verändern, weil mehr Mittel in die neuen Mitgliedsländer fließen.** Die Ukraine würde dabei besonders von den Agrarausgaben sowie den Struktur- und Kohäsionsfonds profitieren, die sich einerseits nach der Größe des Agrarsektors und andererseits nach dem Wohlstandsgefälle richten. So beträgt etwa der Kaufkraftunterschied des ukrainischen BIP im Jahr 2021 nur 51 % des bulgarischen BIP, des zurzeit ärmsten Mitgliedslands der EU.<sup>31</sup>

### Operative Haushaltssalden ausgewählter EU-Mitgliedsländer 2022

	Milliarden Euro	Euro pro Kopf
<b>Nettozahler</b>		
Deutschland	-19,7	-237
Frankreich	-10,0	-148
Italien	-3,9	-66
Niederlande	-3,2	-184
Schweden	-2,0	-196
<b>Nettoempfänger</b>		
Polen	+11,9	+317
Rumänien	+5,6	+293
Ungarn	+4,4	+459
Griechenland	+3,9	+376

<sup>30</sup> Хорошим прикладом можливостей інституціоналізації такого діалогу в Брюсселі є діалог з СОРА/COGECA, Європейською Комісією, Європейським парламентом і національними асоціаціями та представниками національних урядів за посередництва європейського офісу асоціації «Український клуб аграрного бізнесу», ще одним позитивним прикладом є співпраця між Федерацією органічного руху України й Міжнародною федерацією органічних сільськогосподарських рухів IFOAM.

<sup>31</sup> <https://www.iwkoeln.de/studien/berthold-busch-bjoern-kauder-samina-sultan-nettozahler-und-nettoempfaenger-in-der-eu-2023.html>



Portugal	+2,9	+279
----------	------	------

Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft

Die Nettozahlerpositionen geben selbstverständlich nur die fiskalischen Salden wieder und haben nichts zu tun mit der volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnung, die vor allem die Handelsvorteile, die sich aus dem gemeinsamen Markt ergeben, berücksichtigen müsste. So profitieren zum Beispiel die Niederlande und Deutschland als Nettoexporteure, deren Exporte höher als die Importe sind, besonders von diesem gemeinsamen Markt. Diese Vorteile übersteigen bei weitem die fiskalischen Nachteile.<sup>32</sup> Allerdings spielen die Nettositionen in der politischen Debatte eine nicht zu unterschätzende Rolle, wie das Beispiel des bekannten „Brittenrabatts“ eindrucksvoll zeigt. Margaret Thatcher hatte einst diesen Rabatt mit den Worten gefordert: „I want my money back!“<sup>33</sup>

Es wird manchmal behauptet, dass der Beitritt der Ukraine und weiterer Länder (Westbalkan und Moldau) fast alle heutigen Nettoempfänger in der EU zu Nettozahlern machen würde.<sup>34</sup> Doch das ist aus mehreren Gründen unwahrscheinlich. Die Zahlungen, die die Ukraine bei hypothetischem sofortigem Beitritt ohne diese Veränderungen ohne Reformen in der EU aus Brüssel erwarten könnte, werden auf bis zu 19 Milliarden Euro pro Jahr beziffert.<sup>35</sup> Diese Summe ist nicht so weit entfernt von den jährlichen Zahlungen der EU für die Ukraine Facility von 2024 bis 2027 in Höhe von 12,5 Milliarden Euro (50 Milliarden Euro für vier Jahre). Die verbleibende Differenz würde offensichtlich nicht dazu führen, dass sämtliche Nettoempfänger in der EU zu Nettozahlern zum Nutzen der Ukraine würden. **Es wird eher damit zu rechnen sein, dass Reformen in der EU sowie Übergangsregelungen beim Beitritt der Ukraine dazu führen werden, dass der Beitritt der Ukraine den EU-Haushalt und die bisherigen EU-Mitgliedsländer nicht überfordern werden.**

**Es wird ebenfalls häufig nicht unterschieden zwischen den Beitrittskosten und den Kosten für den Wiederaufbau der Ukraine.** Hier sollte aber klar differenziert werden, um nicht unnötig Ängste und Widerstand gegen den Beitritt der Ukraine innerhalb der EU zu erzeugen oder interessierten Lobbygruppen zu erlauben mit einfachen Parolen das Beitrittsinteresse der Ukraine zu torpedieren. Denn an der Finanzierung des Wiederaufbaus werden sich auch Länder außerhalb der EU beteiligen müssen, nicht zuletzt Russland mit eingefrorenen Geldern, die weltweit auf bis zu 300 Milliarden Euro geschätzt werden<sup>36</sup>.

## 5. Handelseffekte des EU-Beitritts der Ukraine

Die Wareneinfuhren der EU machten im Jahr 2021 etwa 15 Prozent der weltweiten Wareneinfuhren aus und die Wareneinfuhren 14 Prozent der weltweiten Importe. Die EU

<sup>32</sup> Gabriel Felbermayr: Europa muss sich rechnen, Wien, 2024

<sup>33</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Brittenrabatt#:~:text=Als%20Brittenrabatt%20\(auch%20Brittenbonus%20oder,gegen%20C3%BCber%20anderen%20EU%2DMitgliedern%20zugestand.](https://de.wikipedia.org/wiki/Brittenrabatt#:~:text=Als%20Brittenrabatt%20(auch%20Brittenbonus%20oder,gegen%20C3%BCber%20anderen%20EU%2DMitgliedern%20zugestand.)

<sup>34</sup> <https://www.politico.eu/article/ukraine-accession-cost-186-billion-eu-enlargement/>

<sup>35</sup> <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget/>

<sup>36</sup> <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-potential-impact-of-ukrainian-accession-on-the-eus-budget/>

ist neben den USA und China eine der größten Handelsmächte der Welt. Die EU-Mitgliedsländer profitieren von etwa 130 Handelsabkommen mit Drittländern, die den Zugang zu globalen Märkten erleichtern.

Der größte Vorteil der Mitgliedschaft ist der ungehinderte Zugang zum EU-Binnenmarkt. Für fast alle EU-Mitgliedsländer, vor allem in Osteuropa, ist der zollfreie EU-Binnenmarkt mit harmonisierten Standards noch wichtiger als die globalen Märkte.<sup>37</sup>

### Handel innerhalb der EU

	Exporte in andere EU-Mitgliedsländer 2022 (%)
Slowakei	84,9
Ungarn	81,8
Polen	79,9
Rumänien	76,9
Niederlande	73,5
Spanien	66,6
Deutschland	58,4
Frankreich	58,2
Irland	47,4

Quelle: Europäisches Parlament

Für die Ukraine ist die EU schon jetzt der wichtigste Handelspartner mit 55,2 % des gesamten Handels. Die ukrainischen Exporte in die EU betragen 27,6 Milliarden Euro im Jahr 2022. Die ukrainischen Importe aus der EU betragen 30,1 Milliarden Euro.<sup>38</sup>

Der Beitritt der Ukraine zur EU wird den Handel mit der EU voraussichtlich noch stärken. Welche Effekte dabei eine Rolle spielen, wissen wir aus bisherigen Beitritten<sup>39</sup> Der Beitritt der Ukraine entspricht etwa dem Beitritt Polens im Jahr 2004. Die Bevölkerung der EU würde um etwa 8 % zunehmen und die Wertschöpfung um etwa 1 %. Allerdings liegen belastbare empirische Studien zum Beitritt der Ukraine noch nicht vor. Deshalb muss es hier genügen, einige grundsätzliche Effekte zu skizzieren.

Erstens bedeutet der EU-Beitritt ebenfalls einen Beitritt zur Europäischen Zollunion. Damit fallen aufwendige Zollkontrollen und Zollformalitäten an den Grenzen weg. Dies verringert die Transaktionskosten der Produzenten und Händler.

Zweitens ist zu erwarten, dass die verbliebenen Einschränkungen im Agrarhandel mit der EU, u.a. durch die Safeguards der Autonomen Handelsmaßnahmen sowie besondere Importrestriktionen bei Obst und Gemüse sowie verarbeiteten Produkten ganz wegfallen.

<sup>37</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20180703STO07132/die-eu-und-der-welthandel-infografik#:~:text=Im%20Jahr%202021%20machten%20die,der%20gr%C3%B6%C3%9Ften%20Handelsm%C3%A4chte%20der%20Welt>.

<sup>38</sup> [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine\\_en#:~:text=Ukraine's%20main%20exports%20to%20the,source%20of%20EU%20agrifood%20imports](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en#:~:text=Ukraine's%20main%20exports%20to%20the,source%20of%20EU%20agrifood%20imports).

<sup>39</sup> chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user\_upload/publications/wirtschaft\_im\_wandel/4-04-4.pdf

Drittens wird die Übernahme einheitlicher EU-Standards für Produktion, Handel, Qualität, Sicherheit und Nachhaltigkeit zu weiterer Handelsausdehnung und Kostensenkungen führen. Es ist ebenfalls damit zu rechnen, dass die Einheitlichkeit der Standards und gesetzlicher Rahmenbedingungen Investitionen in der Ukraine fördern wird.

Viertens ergeben sich schließlich erhebliche Vorteile durch den freien Fluss von Arbeit und Kapital. Der Handel mit der EU wird durch den besseren Zugang zu Handelsfinanzierungen sowie positive Effekte auf den Wechselkursmechanismus erleichtert. Ebenfalls positiv wirken der freie Zugang ukrainischer Arbeitskräfte zum EU-Arbeitsmarkt sowie deren finanzielle Rückflüsse in die Ukraine.

## 6. Reformbedarf in der Ukraine

Die Europäische Kommission würdigt in ihrem jüngsten Fortschrittsbericht vom 8. November 2023 die **erheblichen Fortschritte**, die die Ukraine trotz des russischen Angriffskrieges bei der Verwirklichung der ihrem Status eines Bewerberlandes zugrunde liegenden Ziele erreicht hat.<sup>40</sup> Im Dezember 2023 haben die EU-Führungsspitzen beschlossen, Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine aufzunehmen und den Rat ersucht, den Verhandlungsrahmen anzunehmen, sobald die im Bericht der Kommission vom 8. November 2023 dargelegten einschlägigen Schritte unternommen wurden. Der Verhandlungsrahmen umfasst 35 Kapitel, u.a. Landwirtschaft (Kapitel 11) und Lebensmittelsicherheit (Kapitel 12).

Im Bereich **Landwirtschaft** fordert die Europäische Kommission folgende Schritte:

- Aufbau einer Zahlstelle (Paying Agency), unabhängig vom Management (Managerial Authority) für öffentliche Ausgaben im Bereich Landwirtschaft;
- Aufbau eines Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (IACS);
- Vollständige Registrierung der landwirtschaftlichen Produzenten aller organisatorischen Formen und Größen im staatlichen Register (SAR);
- Reform des Staatsfonds für öffentliche Ausgaben im Bereich Landwirtschaft;
- Vernetzung aller relevanten staatlichen Register (Land, Betriebe, Tiere), einschließlich des Aufbaus eines kompletten Identifikationssystems für alle Agrarflächen (LPIS);
- Aufbau eines EU-kompatiblen Testbetriebsnetzes (FADN);
- Stärkung von Beratung, Forschung und Informationsdiensten (AKIS).

Im Bereich **landwirtschaftliche Marktorganisation** fordert die Europäische Kommission folgende Schritte:

- Verabschiedung eines mit dem Akquis harmonisierten Rahmengesetzes sowie spezifischer Gesetze zur Marktregulierung;

---

<sup>40</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/enlargement/ukraine/#progress>

- Harmonisierung der Vermarktungsstandards;
- Harmonisierung der Gesetze zu Erzeugergemeinschaften;
- Harmonisierung der Gesetze im Weinsektor.

Im Bereich ländliche Entwicklung fordert die Europäische Kommission folgende Schritte:

- Verabschiedung der nationalen Strategie zu Landwirtschaft und Ländlicher Entwicklung 2023 – 2030, einschließlich entsprechender Umweltstandards, Klimaschutz und Bioenergie;
- Entwicklung von Maßnahmen zur Förderung von kleinen und mittleren Betrieben sowie ländlicher Räume;
- Aufbau von Kreditgarantien für kleine Betriebe unter 500 ha (PCGs);

Im Bereich **Qualitätssicherung** fordert die Europäische Kommission folgende Schritte:

- Aufbau von Verwaltungs- und Kontrollkapazitäten zum Schutz von Geografischen Angaben (GIs).

Im Bereich **Bio-Landwirtschaft** fordert die Europäische Kommission folgende Schritte:

- Harmonisierung der Zertifizierungs- und Akkreditierungssysteme mit dem Akquis;
- Verstärkung des Monitorings und der Kontrollsysteme.

Mit 242 zu harmonisierenden Rechtsakten in den Bereichen **Lebensmittelsicherheit sowie Tier- und Pflanzengesundheit (SPS)**, ist dieser Bereich der umfangreichste im bestehenden Assoziierungsabkommen (AA/DCFTA). Davon sind bereits 81 umgesetzt und 75 im Prozess der Harmonisierung. Im Bereich Pflanzengesundheit fehlt noch ein grundlegendes Gesetz.

Die ukrainische Regierung verabschiedete im März 2023 eine umfassende **Strategie und Aktionsplan für eine bessere Kooperation zwischen verschiedenen Institutionen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Verbraucherschutz und Gesundheitsbehörden**. Die Umsetzung der Strategie soll zur Stärkung der beteiligten Institutionen und deren Funktionen beitragen.

Im Bereich des **Veterinärwesens** gehen die Reformen voran. Die Regierung verabschiedete entsprechende Gesetze zum Tierwohl, Tierarzneimittel und Überwachung der Tiergesundheit. Die Systeme für Notifikationen von Tierseuchen müssen noch verbessert werden. Mit den Vorbereitungen für die Einführung des Handelskontrollsystems (TRACES) wurde begonnen. Die Kontrolle der Registrierung und Identifikation von Tieren muss noch an die EU angeglichen werden.

Das **Inverkehrbringen von Nahrungsmitteln, Futtermitteln und Beiprodukten** wird von der ukrainischen Agentur für Nahrungsmittelsicherheit (SSUFSCP) überwacht. Dieses erfolgt, wie in der EU, auf der Basis von

Risikoabschätzungen, wofür eine eigene Abteilung eingerichtet wurde. Der mehrjährige nationale Kontrollplan wurde verabschiedet sowie jährliche Monitoringpläne verabschiedet. Im März 2023 hatten 427 ukrainische Produzenten das Recht erhalten in die EU zu exportieren. Die Ukraine nimmt teil am EU-Importkontrollsystem (RASFF), ist aber noch nicht Mitglied.

Die EU fordert im Bereich **Lebensmittelsicherheit** folgende spezifische Schritte:

- Stärkung der Datenbanken und Kapazitäten in allen Bereichen der Lebensmittelsicherheit;
- Importkontrollen und Umgang mit tierischen Beiprodukten, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, müssen noch mit dem Acquis harmonisiert werden;
- Einrichtung einer nationalen Stelle für die Registrierung von veterinärmedizinischen Produkten und Futtermittelzusatzstoffen sowie die generelle Implementierung von HACCP in der Futtermittelindustrie;
- Einrichtung von nationalen Referenzlaboratorien und Stärkung der Kapazitäten in Laboratorien der Lebens- und Futtermittelkontrolle.

Im **Bereich SPS** sind Fortschritte festzustellen in der Phytosanitärkontrolle durch die Verabschiedung des Gesetzes für Saatgut (2022) und des Gesetzentwurfs für Pflanzenschutzmittel (2023). Die EU fordert die Implementierung von Prinzipien des Integrierten Pflanzenschutzes. 133 SPS-Laboratorien sind zugelassen für die landesweite Kontrolle. Die meisten davon sind gemäß ISO/IEC 17025 akkreditiert.

Im **Bereich GVO** bemängelt die EU die unzureichende Kontrolle. Die EU fordert die Verabschiedung eines gesetzlichen Rahmens für die Regulierung von GVO-Aktivitäten, deren Registrierung sowie Kontrolle und Strafmaßnahmen harmonisiert mit der EU.

**Die EU gliedert die Beitrittsverhandlungen in 35 Kapitel, darunter Kapitel 11: Landwirtschaft und Kapitel 12: Lebensmittelsicherheit.** Ziel ist die vollständige Übernahme des gemeinschaftlichen rechtlichen Besitzstandes der EU, der sogenannte Acquis Communautaire. Anschließend prüft die Europäische Kommission in einem sogenannten Screening für jedes Verhandlungskapitel die Abweichungen. Die Europäische Kommission informiert den Rat der EU über die Ergebnisse des Screenings und spricht auf dieser Basis die Empfehlung zur Eröffnung bestimmter Verhandlungskapitel aus. Die Eröffnung und Schließung eines Verhandlungskapitels erfordert die einstimmige Entscheidung des Europäischen Rats.<sup>41</sup>

Für die Verhandlungen ist es empfehlenswert, auch in den Fachministerien ausreichende Kapazität aufzubauen. Die jetzige Kapazität im Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung ist nach eigener Einschätzung sowie Einschätzung der EU unzureichend. **Es wird empfohlen, die Erfahrungen anderer Beitrittsländer mit großen Agrarsektoren zu berücksichtigen, zum Beispiel Polen und Rumänien.**<sup>42</sup> Auch

<sup>41</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erweiterung-eu-2049664>

<sup>42</sup> Ці дві країни можуть бути особливо корисними в цьому випадку, оскільки в минулому вони делегували комісарів з питань сільського господарства і сільського розвитку Дачіана Чолоша (Румунія) та Ежи Плева (Польща) до складу Європейської Комісії. Згадані фахівці мають конкретний досвід функціонування механізму

andere internationale Partner mit ihren Hilfsprogrammen können neben der EU zur Verbesserung der Kapazitäten beitragen. Für die direkte Kommunikation und die Analyse von EU-Rechtsakten ist die Förderung der englischen Sprache wichtig.

## 7. Herausforderung Green Deal

Alle 27 EU-Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, die EU bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Die Emissionen sollen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 sinken.<sup>43</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, sind für zahlreiche Sektoren spezifische Ziele und Maßnahmen vereinbart worden. Dies gilt auch für die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik. Drei der zehn Ziele der Nationalen Strategiepläne 2023-2027 sollen den Green Deal unterstützen.<sup>44</sup>

**1. Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel, unter anderem durch Verringerung der Treibhausgasemissionen und Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Bindung, sowie Förderung nachhaltiger Energie;**

**2. Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft, unter anderem durch Verringerung der Abhängigkeit von Chemikalien;**

**3. Beitrag zur Eindämmung und Umkehr des Verlusts an Biodiversität, Verbesserung der Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften.**<sup>45</sup>

Der Green Deal zielt auf eine Reduktion von Pflanzenschutzmitteln und Mineraldüngern, fordert mehr Ökolandbau, Maßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität und eine erhebliche Verringerung der Treibhausgase in der Landwirtschaft.

Ziele Green Deal in der Landwirtschaft bis 2030:

- Reduzierung Pflanzenschutzmittel um 50 %;
- Weitere Reduzierung besonders problematischer Pflanzenschutzmittel
- 25 % Anteil Bio-Landwirtschaft;
- Reduzierung antimikrobielle Mittel um 50 %;
- Reduzierung Mineraldünger um 20 %;

---

вступу, який може виявитися дуже важливим для України, і ним варто було б скористатися всюди, де це може бути доцільним.

<sup>43</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_de)

<sup>44</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans\\_en?prefLang=de](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en?prefLang=de)

<sup>45</sup> [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/com-2023-707-report\\_en.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-11/com-2023-707-report_en.pdf)

- 10 % Anteil Biodiversitätsflächen.<sup>46</sup>

In ihrem Fortschrittsbericht vom November 2023 beurteilt die Europäische Kommission den Beitrag der Landwirtschaft formuliert in den Nationalen Strategieplänen zum Green Deal wie folgt:

- Die Definitionen, die an den Erhalt der Direktzahlungen gebunden sind, werden als Minimumkriterien für Klimaschutz, Biodiversität und Schutz von Boden, Wasser und Luft angesehen;

- Höhere Standards für gute Fachpraxis werden nun für 89 % aller landwirtschaftlichen Flächen bindend, In der Vorperiode waren es noch 30 %;

- Für die Erreichung überdurchschnittlicher Ziele, u.a. Biolandwirtschaft, Biodiversität, Eco-Schemes, sind Sonderzahlungen vorgesehen.<sup>47</sup>

Es wird deutlich, dass Direktzahlungen und Green Deal zusammenhängen. Direktzahlungen werden zunehmend an Konditionalitäten geknüpft. Dieser Trend ist nicht unumstritten. Produzenten weisen darauf hin, dass einige Ziele zu ambitioniert sind und zu Wettbewerbsverzerrungen mit Produzenten außerhalb der EU führen.

Für die Ukraine ist die Diskussion um den Green Deal wichtig. **In den Beitrittsverhandlungen wird es u.a. darum gehen, welche Mengen an Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln erlaubt werden und wie die Mindestanforderungen an das Tierwohl definiert werden.** Während es im Bereich der Tierproduktion und Pflanzenschutzmittel wohl kaum Verhandlungsspielräume geben wird (Käfiggrößen für Geflügelproduktion, erlaubte chemische Substanzen, Bekämpfung counterfeits), sollte es möglich sein, Spielräume für die Anwendung von Düngemitteln zu erhalten, weil die Intensität der Nutzung in der Ukraine noch unter dem EU-Durchschnitt liegt und kriegsbedingt sogar zurückgegangen ist.<sup>48</sup>

### **Schutz von Wasser, Luft und Boden und Erhaltung der Biodiversität:**

**Die Ukraine hat sich mit der Nationalen Wirtschaftsstrategie 2030 zur nachhaltigen Landwirtschaft verpflichtet.** Dies beinhaltet Klimaschutz (Climate-Smart Agriculture), Förderung des Ökologischen Landbaus, nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, sowie die Förderung der Biotechnologie. Weiterhin soll die Biodiversität erhalten bleiben mit der Identifikation von Schutzzonen mit reduzierter Nitratdüngung sowie Renaturierung von Torf- und Feuchtgebieten. Diese Ziele stehen im Einklang mit dem Europäischen Green Deal. Die Ukraine will bis zum Jahr 2060 klimaneutral sein.<sup>49</sup>

Um diese Ziele zu erreichen, werden Strategien zur Vermeidung von klimaschädlichen Gasen (Mitigation) sowie zur Anpassung an den Klimawandel (Adaptation) entwickelt.

<sup>46</sup> <https://www.sciencespo.fr/research/cogito/home/can-the-green-deal-make-european-agriculture-greener/?lang=en#:~:text=They%20define%20the%20quantitative%20targets,in%20the%20area%20dedicated%20to%20>

<sup>47</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans\\_en?prefLang=de](https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en?prefLang=de)

<sup>48</sup> Рівень внесення азотних добрив в Україні до війни становив біля 50 кг N/га; для порівняння у Польщі він становить близько 100 кг/га, а в Німеччині - майже 150 кг/га

<sup>49</sup> National Economic Strategy 2030

Hierzu gehört die Messung der Auswirkungen klimaschädlicher Gase sowie die Förderung angepasster Nutzungssysteme einschließlich Technologien zur Verbesserung der Düngemittelausbringung, Förderung des ökologischen Landbaus, Entwicklung erneuerbarer Energie, einschließlich Biogas sowie wasser- und energiesparender Bewässerungstechnologie.

**Der Klimawandel führt zu Änderungen der Niederschlagsmengen und erhöht die Risiken extremer Wetterlagen in der Ukraine** mit negativen Folgen für Erträge und Einkommen der Produzenten. Dies ist besonders in der Süd-Ukraine offensichtlich, wo Wasserstress zu steigenden Risiken in der Landwirtschaft ohne Bewässerung führt. Kriegsschäden, u.a. die Zerstörung des Kakhovka-Staudamms verstärken diese Tendenzen. Im Süden der Ukraine wird es darauf ankommen, beim Wiederaufbau und der Behebung von Kriegsschäden die Anforderungen an die Wasserversorgung in der Landwirtschaft zu priorisieren.

#### **Entminung landwirtschaftlicher Böden:**

Mehrere Millionen Hektar landwirtschaftlicher Flächen wurden vermint und durch Kampfhandlungen vergiftet, gefährden die lokale Bevölkerung und machen die Bewirtschaftung unmöglich. Deshalb ist die Entminung landwirtschaftlicher Flächen eine Priorität der ukrainischen Regierung mit Unterstützung der EU Ukraine Facility.

#### **Erhalt und Förderung der Biodiversität:**

Ebenso wie die EU ist die Biodiversität ein Schwerpunkt der Umweltpolitik. Allerdings hat dieser Bereich noch keinen Eingang in die Agrarpolitik gefunden. Es wäre empfehlenswert, Elemente der EU-Biodiversitätsstrategie zu übernehmen.<sup>50</sup>

Für die Ukraine wird es wichtig sein, die aktuelle Diskussion und Umsetzung des Green Deal im Blick zu behalten, weil sich die Anforderungen auch ändern können. Einige Beispiele machen das deutlich.

#### **Verbot von Glyphosat:**

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hat in ihrem Bericht vom 6. Juli 2023 festgestellt, dass es nicht möglich sei, die Risiken der Anwendung hinsichtlich der Artenvielfalt festzustellen. Anschließend stellte die EU-Kommission ihren Entwurf einer Durchführungsverordnung zur Erneuerung der Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat vor. Dieser erhielt nicht die qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten (mindestens 15 Mitgliedstaaten, die mindestens einen Bevölkerungsanteil von 65% repräsentieren).

Daraufhin hatte die EU-Kommission allein über die Wiedergenehmigung zu entscheiden. Sie veröffentlichte am 28. November 2023 die Durchführungsverordnung zur Verlängerung der Genehmigung von Glyphosat um 10 Jahre. Der Wirkstoff ist nun bis zum 15. Dezember 2033 EU-weit genehmigt.<sup>51</sup>

#### **Reduzierung von Pflanzenschutzmitteln um 50 %:**

---

<sup>50</sup> [https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030\\_en](https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en)

<sup>51</sup> <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/pflanzenschutz/neubewertung-glyphosat-verfahren.html>



Das Europaparlament hat am 22. November den Vorschlag für eine EU-Verordnung zum nachhaltigen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln (SUR, Sustainable Use Regulation) abgelehnt. Kern der Forderung war, den Pflanzenschutzmitteleinsatz in Europa in den kommenden sechs Jahren um bis zu 50 Prozent zu reduzieren. Teilweise wurde ein komplettes Verbot in sensiblen Gebieten gefordert.<sup>52</sup> Diese Entscheidung zeigt, dass Einzelmaßnahmen des Green Deal, in diesem Fall die Reduzierung von Pflanzenschutzmitteln, auch wieder geändert werden können.

Für die Ukraine sind diese Nachrichten positiv zu bewerten. Sie vermindern den Kostendruck für ukrainische Produzenten bei der Anpassung der Standards und guten Fachpraxis an die EU. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass die EU Kompromisse bei gefälschten Pflanzenschutzmitteln (counterfeits) machen wird. Hier sollten die Kontrollen und Strafen möglichst rasch an das EU-Recht angepasst werden.

Ein anderes Beispiel, die Erhöhung des Anteils an Bio-Landwirtschaft, macht deutlich, dass es durchaus Verhandlungsspielräume geben kann, die ambitionierten Ziele des Green Deal an die ukrainische Realität anzupassen.

### **25 % Bio-Landwirtschaft:**

Dieses Ziel ist aus mehreren Gründen für die Ukraine in absehbarer Zeit nicht zu erreichen. Zwar bieten sich Absatzchancen in der EU, die mehr Bioprodukte importiert als exportiert, doch die absolut erforderliche Flächenausdehnung bis zu 12 Mio. ha würde die Absatzmärkte in der Ukraine und in der EU bei weitem überfordern.

Die ukrainische Regierung geht derzeit von einem Ziel von 3 % oder 1,2 Mio. ha bis 2030 aus.

## **8. Herausforderung Farm-to-Fork Strategie**

Die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ wurde im Mai 2020 von der Europäischen Kommission vorgelegt. Sie soll dazu beitragen, **das derzeitige EU-Lebensmittelsystem nachhaltig zu gestalten.**

Mit der Strategie werden – unter Hervorhebung von Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit als Prioritäten – vor allem folgende Ziele verfolgt:

- Gewährleistung der Versorgung mit gesunden und nachhaltig erzeugten Lebensmitteln;
- Reduzierung des Einsatzes von Pestiziden und Düngemitteln und des Einsatzes antimikrobieller Mittel;
- Erhöhung der Flächen für ökologische Landwirtschaft;
- Förderung eines nachhaltigeren Lebensmittelkonsumverhaltens und einer gesünderen Ernährung;

---

<sup>52</sup> <https://www.nul-online.de/aktuelles/news/eu-parlament-lehnt-sur-verordnung-ab,QUIEPTc3NTMxNTAmTUIEPTExMTQ.html>

- Verringerung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung;
- Bekämpfung von Lebensmittelbetrug entlang der Versorgungskette;
- Verbesserung des Tierwohls.<sup>53</sup>

Die einzelnen legislativen und andere Maßnahmen sind in einem Aktionsplan verbindlich festgelegt.<sup>54</sup>

Die Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie sind vielfältig. Sie betreffen u.a. auch den Agrarhandel und sind deshalb auch für die Ukraine von großer Bedeutung. So fordern z.B. die Landwirtschaftsministerinnen und -minister der EU, **Nachhaltigkeitsaspekte** bei der Festlegung von **Lebensmittelsicherheitsstandards für den internationalen Handel** stärker in den Vordergrund zu rücken und bekräftigen das Engagement der EU für die Beibehaltung hoher Standards und fairer Praktiken. **Als Mitglied der Codex-Alimentarius Kommission wird die EU weiterhin darauf drängen, Lebensmittelstandards im Hinblick auf Nachhaltigkeitskriterien zu verschärfen.**<sup>55</sup>

**Die Farm-to-Fork Strategie ist innerhalb der EU nicht unumstritten. So argumentiert z.B. der Deutsche Bauernverband, dass die Umsetzung der Strategie zu geringerer Produktion in der EU führen würde und Standorte außerhalb der EU mit geringeren Nachhaltigkeitsstandards diese Lücke schließen würden. Deshalb sei der Nettoeffekt auf den Klimaschutz überschätzt. Aus diesem Grund fordert der Bauernverband mehr Pragmatismus in der Umsetzung, um die Produktionskosten innerhalb der EU zu begrenzen.**<sup>56</sup>

Ob sich die Produzenten mit dieser Haltung durchsetzen, bleibt offen. Für die Ukraine bleibt die Verfolgung dieser Debatte als einer der führenden Exporteure von Agrarprodukten sehr wichtig. Denjenigen, die behaupten, die Produzenten in der Ukraine hätten geringere Standards als in der EU sollte eine überzeugende Antwort geliefert werden. **Ukrainische Handels- und Beitrittsinteressen sprechen dafür, die Lebensmittel- und Nachhaltigkeitsstandards möglichst rasch an die EU anzugleichen.**

Was bedeutet die Strategie im Einzelnen?

1. Nachhaltig produzierte und gesunde Lebensmittel in der Landwirtschaft;
2. Reduzierung der Nahrungsmittelabfälle
3. Nachhaltige Wertschöpfungsketten bis zur Vermarktung und Distribution;

<sup>53</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/from-farm-to-fork/#:~:text=Die%20Strategie%20%E2%80%9EVom%20Hof%20auf,EU%20Lebensmittelsystem%20nachhaltig%20zu%20gestalten.>

<sup>54</sup> chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\_2&format=PDF

<sup>55</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/02/21/council-calls-for-greater-emphasis-on-sustainability-in-food-safety-standards/>

<sup>56</sup> <https://www.bauernverband.de/standpunkte/standpunkt/der-muehsame-weg-zur-wirklichkeit>

#### 4. Nachhaltiger Nahrungsmittelkonsum.

Ein Schwerpunkt ist die nachhaltige Lebensmittelerzeugung. Dazu wurden konkrete Ziele bis 2030 gesetzt. Unter anderem soll die **Verwendung von Pestiziden** ebenso halbiert werden wie der Einsatz von **Antibiotika** in Viehzucht und Aquakultur. Geplant sind 20 Prozent weniger **Düngemiteleinsatz**. Zudem wird der **ökologische Landbau** gefördert. Das Ziel ist, bis 2030 ein Viertel der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU biologisch oder ökologisch zu bewirtschaften.

Die **Lebensmittelhersteller und der Handel** haben eine besondere Rolle. Es geht darum, die Verfügbarkeit und Leistbarkeit gesunder und nachhaltiger Lebensmittel zu gewährleisten und den ökologischen Fußabdruck des Lebensmittelsystems zu verkleinern. Dazu werden ein EU-**Verhaltenskodex** mit dazugehörigem Monitoring erarbeitet. Auch **Lebensmittelverpackungen** spielen eine wichtige Rolle für nachhaltige Lebensmittelsysteme. Daher werden die Rechtsvorschriften über Lebensmittelkontaktmaterialien überarbeitet.

Ein weiteres Ziel der Strategie ist, die **Lebensmittelabfälle** pro Kopf auf Ebene des Einzelhandels und der Verbraucherinnen und Verbraucher bis 2030 zu halbieren. Jedes Jahr landen rund ein Fünftel der in der EU erzeugten Lebensmittel im Müll. Weniger Lebensmittelabfälle bringen Einsparungen für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen. Zudem haben die **Sammlung und Umverteilung** überschüssiger Lebensmittel, die andernfalls weggeworfen würden, eine wichtige soziale Funktion. Die EU-Kommission plant auch, die Rechtsvorschriften zur Datumsangabe zu überarbeiten, um Missverständnisse über die **Mindesthaltbarkeit** von Nahrungsmitteln zu verringern.

Auch die **Konsumentinnen und Konsumenten** sind gefordert. Nach wie vor liegt die Kalorienzufuhr in Europa über den Empfehlungen. Vollkorngetreide, Obst und Gemüse, Hülsenfrüchte und Nüsse werden nicht in ausreichenden Mengen verzehrt. Die EU-Kommission plant daher unter anderem eine einheitliche **Nährwertkennzeichnung** auf der Verpackungsvorderseite von Lebensmitteln.

Darüber hinaus soll eine **Kennzeichnung nachhaltiger Lebensmittel** etabliert werden. Des Weiteren sollen die Verfügbarkeit und den Preis nachhaltiger Lebensmittel verbessert und eine gesunde und nachhaltige Ernährung in der **Gemeinschaftsverpflegung** gefördert werden. Auch sollen zusätzliche Vorschriften zur **Herkunftsbezeichnung** erarbeitet werden.<sup>57</sup>

## 9. Herausforderung Ländliche Entwicklung

Für den **ehemaligen EU-Agrarkommissar Franz Fischler** war die zweite Säule der EU-Agrarpolitik ein wesentlicher Bestandteil seiner Reformbemühungen: „Auf europäischer Ebene wurde mit der Agenda 2000 die Politik für den ländliche Raum zu einem zweiten Standbein der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgebaut und in allen ländlichen Regionen eingeführt. Heutzutage wird unter dem Titel „ländliche

---

<sup>57</sup> <https://www.oesterreich-isst-informiert.at/lebensmittel/vom-hof-auf-den-tisch-einfach-erklart/>

Entwicklungspolitik“ nicht nur die gesamte Investitions- und Infrastrukturpolitik, sowie die Agrarumweltpolitik und die Förderung der benachteiligten Gebiete für die Landwirte zusammen gefasst, sondern es werden auch Forst- und andere Programme angeboten, die dem gesamten ländlichen Raum zugute kommen. Der Kreativität und der unternehmerischen Initiative stehen viele Möglichkeiten offen, um den Landgebieten neue Impulse zu verleihen“.58

**Ländliche Räume zu stärken und zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Stadt und Land beizutragen, gehört zu den Kernaufgaben der nationalen Landwirtschaftsministerien innerhalb der EU.** Ziel ist die Zukunftsfähigkeit ländlicher Regionen, das mit zahlreichen Maßnahmen erreicht werden soll. In der Regel werden nationale Haushaltsmittel mit EU-Finanzierungen kombiniert. Die Europäische Kommission genehmigt und überwacht die Programme zwar, Entscheidungen über die Projektauswahl und die Gewährung von Zahlungen werden jedoch auf der nationalen und regionalen Verwaltungsebene getroffen.

**Jedes Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums muss sich nach mindestens vier von sechs von der EU festgelegter Prioritäten ausrichten:**

- Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und ländlichen Gebieten;
- Verbesserung der Lebens- und Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft sowie Förderung innovativer Bewirtschaftungsmethoden und nachhaltiger Forstwirtschaft;
- Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft;
- Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft;
- Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme;
- Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten.

Diese Prioritäten sind wiederum in **18 Schwerpunktbereiche** unterteilt <sup>59</sup>. In ihren Programmen legen die Länder Ziele im Hinblick auf ihre Prioritäten und Schwerpunktbereiche sowie eine Strategie fest, mit der sie diese Ziele erreichen wollen.

#### **Priorität 1: Wissenstransfer und Innovation**

- **FA 1A:** Förderung der Erneuerung, der Zusammenarbeit und der Verbreiterung der Wissensgrundlagen in ländlichen Gebieten
- **FA 1B:** Stärkung der Verbindungen zwischen Landwirtschaft, Nahrungsmittelerzeugung und Forstwirtschaft sowie der Forschungs- und Innovationstätigkeit

---

<sup>58</sup> [https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73300/pub/BWL\\_allgemein/01\\_Fischler.pdf](https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73300/pub/BWL_allgemein/01_Fischler.pdf)

<sup>59</sup> [https://ec.europa.eu/enrd/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries\\_de.html](https://ec.europa.eu/enrd/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_de.html)

- **FA 1C:** Förderung des lebenslangen Lernens und der beruflichen Bildung in der Land- und Forstwirtschaft

**Priorität 2: Existenzfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe**

- **FA 2A:** Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe und Erleichterung der betrieblichen Umstrukturierung und Modernisierung

- **FA 2B:** Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationenwechsels

**Priorität 3: Organisation der Lebensmittelkette und Risikomanagement**

- **FA 3A:** Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch deren bessere Einbindung in die Nahrungsmittelkette

- **FA 3B:** Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements in landwirtschaftlichen Betrieben

**Priorität 4: Erneuerung, Schutz und Verbesserung von Ökosystemen**

- **FA 4A:** Wiederherstellung, Erhaltung und Stärkung der biologischen Vielfalt

- **FA 4B:** Verbesserung der Wasserwirtschaft

- **FA 4C:** Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung

**Priorität 5: Ressourcenschonende, klimaresistente Wirtschaft**

- **FA 5A:** Effizienzsteigerung beim Wassereinsatz in der Landwirtschaft

- **FA 5B:** Effizienzsteigerung beim Energieeinsatz in Landwirtschaft und Nahrungsmittelverarbeitung

- **FA 5C:** Erleichterung der Versorgung mit und der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen

- **FA 5D:** Verringerung der Treibhausgas- und Ammoniakemissionen der Landwirtschaft

- **FA 5E:** Förderung der Kohlenstoffspeicherung und Kohlenstoffbindung in Land- und Forstwirtschaft

**Priorität 6: Soziale Inklusion und wirtschaftliche Entwicklung**

- **FA 6A:** Erleichterung der Diversifizierung, Gründung und Expansion von Kleinunternehmen und der Schaffung von Arbeitsplätzen

- **FA 6B:** Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten

- **FA 6C:** Förderung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) sowie ihres Einsatzes und ihrer Qualität in ländlichen Gebiete.

Bei der Planung ihrer Strategien wählen die EU-Mitgliedsländer aus einem EU-Katalog von 20 strategischen Maßnahmen<sup>60</sup> aus, die an nationale Gegebenheiten angepasst werden können<sup>61</sup>.

In der Ukraine ist diese Perspektive erst spät in den Fokus gerückt und hat u.a. durch die Regionalreform zur teilweisen Dezentralisierung von Entscheidungen und Steuereinnahmen geführt, die positiv einzuschätzen sind. Trotzdem ist die **derzeitige**

---

<sup>60</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development/measures\\_en?prefLang=de](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development/measures_en?prefLang=de)

<sup>61</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development\\_de](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_de)

**Agrarpolitik noch sehr stark produktionsorientiert und unterschätzt die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen** wie sie innerhalb der EU als sog. zweite Säule der Agrarpolitik durchgeführt werden. Hier ist eine rasche Anpassung der Politik in der Ukraine erforderlich, um das Ausbluten ländlicher Räume zu verhindern, deren Probleme sich mit Krieg und Flucht noch verstärkt haben. Es geht um Maßnahmen, die es den Menschen erleichtern, auch in Zukunft noch zufrieden auf dem Land zu leben und zu arbeiten.

Für die Umsetzung derartiger Maßnahmen ist in den Jahren von 2024 bis 2027 die o.a. Ukraine-Facility geeignet und danach Vorbeitrittsprogramme, die sich wahrscheinlich am jetzigen IPARD-Programm ausrichten werden, das oben bereits vorgestellt wurde. Nach dem Beitritt bietet der Zugang zur zweiten Säule der EU-Agrarpolitik zahlreiche Möglichkeiten der Stärkung ländlicher Räume. **Die Kombination derartiger ländlicher Entwicklungsprogramme mit gleichzeitigem Fokus auf den Wiederaufbau und Beseitigung von Kriegsschäden ist für die Zukunft der ländlichen Räume in der Ukraine von herausragender Bedeutung.** Der Bevölkerungsschwund durch Abwanderung und Flucht wird nicht rückgängig zu machen sein, aber die verbleibende Bevölkerung und zurueckkehrende Ukrainerinnen und Ukrainer verdienen Unterstützung, um sich eigenständig Zukunftschancen zu erarbeiten.

## **10. Von der Assoziierung zum Beitritt – worauf kommt es an?**

Die EU ist für zukünftige Mitgliedsländer nicht einfach zu verstehen, aber sie hat den Vorteil, dass sie vollkommen transparent und offen EU-Akte vorbereitet und beschließt. Entwürfe und Richtlinien werden mit allen EU-Mitgliedsländern sowie mit betroffenen Wirtschaftsverbänden und zivilgesellschaftlichen Interessen sehr intensiv geteilt. In der Regel ergibt sich ein reger Austausch und Dialog. Fachministerien in allen Mitgliedsländern sind an diesem Dialog beteiligt. Netzwerke in der EU in Brüssel aber auch in den EU-Mitgliedsländern bieten Chancen für ukrainische Entscheidungsträger.

Deshalb sollte es für ukrainische Regierungsvertreter, aber auch für Vertreter der Land- und Ernährungswirtschaft prioritär darum gehen, eine wirksame **Kommunikationsstrategie** zu entwickeln. Dabei sollten die Ängste der Produzenten in der EU mit in den Blick genommen werden, die von europäischen Bauernvertretern, manchmal direkt aber häufig auch indirekt ausgedrückt werden. Diese Ängste sind vor allem die Angst vor Agrarimporten in die EU aus Ländern außerhalb der EU mit geringeren Standards und dadurch geringeren Produktionskosten, und die Angst vor der schieren Größe der Produzenten außerhalb der EU. Die ukrainischen Interessenvertreter könnten z.B. darauf hinweisen, dass sie alles dafür tun, um die Standards der EU in der Ukraine möglichst rasch umzusetzen. Bis zum Tag des Beitritts werden diese voll erfüllt sein müssen. Sie könnten auch anerkennen, dass die ukrainischen Großbetriebe aufgrund ihrer hohen Wettbewerbsfähigkeit und wahrscheinlicher Übergangsfristen beim EU-Beitritt keine Direktsubventionen erwarten. Hilfen aus Brüssel sollen dem Wiederaufbau

dienen sowie der Förderung von kleineren Produzenten, Erreichung von EU-Standards und benachteiligten Regionen.

Genauso wichtig ist die Entwicklung einer überzeugenden **Verhandlungsstrategie**. Was sind prioritäre Ziele? Wo finden sich Unterstützer? Welche Widerstände sind zu überwinden? Wo sind Kompromisse erforderlich? Als großer Agrarexporteur ist der Marktzugang möglicherweise das wichtigste Ziel. Dafür ist die Einhaltung von EU-Standards wichtig. Die EU wird bei den Standards für Handel, Qualität, Nahrungsmittelsicherheit und Nachhaltigkeit aus guten Gründen am wenigsten kompromissbereit sein. Gleichzeitig wird es wahrscheinlich eine hohe Bereitschaft geben, der Ukraine zu helfen die Kriegsschäden zu beseitigen (Entminung, Wiederaufbau von Produktionsanlagen). Man kann ebenfalls davon ausgehen, dass es kriegsbedingt wahrscheinlich Zugeständnisse geben kann, um die Benchmarks für die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln realistisch zu bestimmen. Auch die EU-Ziele im ökologischen Landbau sind in der Ukraine unrealistisch (25 % der Fläche). In anderen Bereichen, u.a. Tierwohl und GVO, sind die Verhandlungsspielräume wahrscheinlich nicht gegeben. Auf diese Fragen gilt es Antworten zu finden, um die Verhandlungen mit klaren Zielen aber auch Flexibilität im Verhandlungsprozess anzugehen. Für den Verhandlungsprozess wäre es wünschenswert, wenn die gesamte Leitungsebene im Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung in Kyiw englisch sprechen würde.

Es ist unabdingbar, die **vorhandenen Kapazitäten im Ministerium** und weiteren relevanten Behörden, u.a. der Lebensmittelbehörde, noch einmal auf den Prüfstand zu stellen. Nach eigener Einschätzung des Ministeriums und Einschätzung der EU reichen die Kapazitäten zurzeit auch nicht annäherungsweise aus, um die institutionellen Herausforderungen sowie die Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen an den Akquis zu bewältigen. Hier lohnt der Austausch mit anderen früheren und derzeitigen Beitrittsländern. Nach Einschätzung des Autors wären allein für die Einrichtung einer EU-konformen Zahlstelle etwa 300 Arbeitskräfte erforderlich. Insgesamt wären für die nächsten 10 Jahre etwa 1500 Arbeitskräfte erforderlich. Es ist offensichtlich, dass eine derartige Aufstockung mit Beamten den ukrainischen Agrarhaushalt überlasten würde. Deshalb sind die Entwicklungspartner aufgerufen, gemeinsam mit der ukrainischen Seite für den Kapazitätsaufbau machbare Lösungen zu entwickeln.

Die **Digitalisierung** kann möglicherweise helfen, Engpässe in der Verwaltung zu überwinden. Es gibt viele Beispiele, die zeigen, dass die Ukraine weit fortgeschritten ist in der Anwendung digitaler Methoden sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Verwaltung. Behördengänge können infolge des Krieges jetzt vielfach online erledigt werden, ebenso wie Anträge auf Baugenehmigungen oder Bankgeschäfte. Im Bereich der Digitalisierung ist die Ukraine vielen EU-Mitgliedsländern möglicherweise sogar voraus mit einem leistungsfähigen Ministerium für Digitalisierung. Auch in der landwirtschaftlichen Produktion ist die Digitalisierung mit der Anwendung der Methoden des Precision Farming sehr weit fortgeschritten. Diese Vorteile und die große Verbreitung digitaler Methoden auch im ländlichen Raum bieten Ansatzpunkte für Effizienzsteigerungen und arbeitssparende Maßnahmen in der Verwaltung, die die EU-Annäherung umsetzen muss.