

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/11/2022

# Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln in der Ukraine (analytischer Bericht über den aktuellen Stand und den Verbesserungsbedarf)

Larysa Starikowa  
Pawlo Kowal

Kiew, Juni 2022

Durchgeführt von



Ansprechpartner:  
APD Ukraine  
wul. Reytarska 29-b,  
01054 Kyjiw  
[info@apd-ukraine.de](mailto:info@apd-ukraine.de)  
[www.apd-ukraine.de](http://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](http://www.apd-ukraine.de)

### **Autor**

Larysa Starikowa, Pawlo Kowal

### **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**

<b><i>EINLEITUNG.....</i></b>	<b><i>4</i></b>
<b><i>1. AKTUELLER SACHSTAND.....</i></b>	<b><i>4</i></b>
<b>1.1 Grundlagen .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Liberalisierung und Harmonisierung .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Konformitätsbewertung .....</b>	<b>6</b>
<b>1.4 Standardisierung in der Ukraine.....</b>	<b>6</b>
<b>1.5 Zertifizierung in der Ukraine.....</b>	<b>8</b>
<b>1.6 Verwaltungssystem .....</b>	<b>9</b>
<b>1.7 Infrastruktur für Standardsicherung.....</b>	<b>10</b>
<b>1.8 Organisatorische Infrastruktur .....</b>	<b>13</b>
<b>1.9 Finanzielle und wirtschaftliche Voraussetzungen.....</b>	<b>15</b>
<b><i>2. RECHTLICHE REGELUNGEN IM BEREICH DER SICHERHEIT UND DER QUALITÄT VON AGRARROHSTOFFEN UND LEBENSMITTELN.....</i></b>	<b><i>16</i></b>
<b>2.1 Verbraucherschutz.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Standardisierung .....</b>	<b>16</b>
<b>2.3 Technische Vorschriften und Konformitätsbewertung .....</b>	<b>17</b>
<b>2.4 Technische Vorschriften und Standards .....</b>	<b>18</b>
<b>2.5 Branchenspezifische Gesetze .....</b>	<b>19</b>
<b>2.6 Grundlegende Gesetze.....</b>	<b>20</b>
<b>2.7 Struktur.....</b>	<b>21</b>
<b><i>3. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN.....</i></b>	<b><i>22</i></b>
<b>3.1 Nationales System der Standardisierung .....</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Regulierung.....</b>	<b>23</b>
<b><i>4. EMPFELUNGEN.....</i></b>	<b><i>24</i></b>

# **EINLEITUNG**

Die europäischen Integrationsbemühungen der Ukraine, die nach dem 24. Februar 2022 viel an Aktualität und Intensität gewonnen haben und mit der Zuerkennung des EU-Beitrittskandidatenstatus für die Ukraine am 23. Juni 2022 formalisiert und bekräftigt wurden, setzen unter anderem auch Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und Qualität von ukrainischen Agrarprodukten und Lebensmitteln voraus. Sicherheit von Exportgütern ist eine maßgebliche Voraussetzung für die Steigerung des Außenhandelsvolumens der Ukraine mit den EU-Ländern und anderen internationalen Partnern. Im vorliegenden analytischen Bericht werden der Stand der Infrastruktur im Bereich der Sicherheit und Qualität von Produkten und die Effizienz- und Defizitanalyse der bestehenden Infrastruktur kurz umrissen aber auch Vorschläge sowie Empfehlungen zu Entwicklungsoptionen für eine wirksame Infrastruktur im Bereich der Sicherheit und der Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln nach europäischem Muster formuliert.

Bei der Vorbereitung dieses analytischen Berichts wurde auf Expertenschätzungen, Dokumentenanalyse, die vergleichende Methode sowie die Methode der abstrakt-logischen Verallgemeinerung und Zusammenfassung zurückgegriffen. Die Verfasser der Studie gingen bei der Formulierung von Schlussfolgerungen von eigenen langjährigen Erfahrungen im genannten Bereich aus, wobei die ukrainischen Gesetze und das europäische Recht sowie rechtliche Grundlagen für den Aufbau und die Regulierung der Infrastruktur für Sicherheit und Qualität von Agrarprodukten und Lebensmitteln umfassend analysiert und verwertet wurden.

## **1. AKTUELLER SACHSTAND**

### **1.1 Grundlagen**

Der aktuelle Stand des Systems des Qualitätsmanagements in der Ukraine ist ohne einen kurzen geschichtlichen Exkurs schwer nachvollziehbar, denn das bis heute in der Ukraine gültige System der Standardisierung knüpft an Grundsätze und Konzepte an, die in der Sowjetunion nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt wurden.

Das sowjetische System der Standardisierung hat sich der Begriffe des staatlichen Standards, der republikanischen und branchenspezifischen Standards sowie der technischen Vorschriften für die Produktion bedient, die von federführenden Behörden beschlossen wurden. Nach dem Beitritt zur Internationalen Organisation für Normung (ISO) in 1948 haben internationale Normen eine breite Anwendung in der Wirtschaft gefunden. Es handelte sich jedoch nicht um die Anpassung der sowjetischen Standards an international geltende Normen, sondern um eine parallele Entwicklung von innerstaatlichen Normen des Gosudartstwenny Standart (Staatlicher Standard) mit vergleichbaren Parametern. Die eigentliche Harmonisierung der innerstaatlichen Normen mit internationalen Standards wurde erst in den 1970-er Jahren durchgeführt, nachdem die Versicherung von Exporttransporten durch internationale Gesellschaften in der Handelspraxis unabkömmlich wurde. Standards im Bereich der Hygiene und Gesundheit, zuläs-

sige Grenzwerte der Verschmutzung, mikrobiologische Vorgaben und Arbeitsschutznormen sind erst 1985 erschienen.

Konsequenzen:

- Versuche, Standards mit einem normativen Akt einer Behörde zu beschließen, kommen weiterhin häufig vor;
- die Tendenz, sich eigene Standards zu geben, die sich kaum von international geltenden Normen unterscheiden und diese Normen buchstäblich wiederholen, wobei gegen Rechte am geistigen Eigentum verstoßen wird, ist weiterhin zu beobachten;
- Schwerpunkt wird auf „vertikale Normen“ mit Vorgaben für bestimmte Produktionsverfahren und Produkte gelegt, „horizontale Normen“, bei denen sozial und ökologisch bewusstes Verhalten im Vordergrund steht, werden im System der Standardisierung außer Acht gelassen.

Defizite:

- unzureichender Kenntnisstand über Werte, Strategien und Aufgaben moderner internationaler Systeme im Bereich der Produktsicherheit und -qualität;
- mangelndes Wissen über die Infrastruktur im Bereich der Produktsicherheit und -qualität.

## **1.2 Liberalisierung und Harmonisierung**

Die Liberalisierung des Standardisierungssystems begann mit dem Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen Ende der 1980-er Jahre. Branchenspezifische Standards wurden 1988 abgeschafft und nur staatliche und republikanische Standards sowie technische Vorschriften beibehalten, die von Unternehmen selbständig festgelegt und mit Verbrauchern abgestimmt werden sollten. Gleichzeitig wurde auch die Struktur der geltenden Standards liberalisiert: Ende 1990 wurde beschlossen, dass staatliche und republikanische Standards verbindlichen (zwingend vorgeschriebenen) und unverbindlichen Anforderungen genügen sollen. In diesem Zeitraum wurde auch die Harmonisierung sowjetischer Standards mit internationalen Normen beschleunigt vorangetrieben.

Konsequenzen:

- die Liberalisierung der branchenspezifischen Standards wurde ohne Berücksichtigung internationaler Erfahrungen und Festlegung von marktwirtschaftlichen Optionen durchgeführt. Dies führte dazu, dass die Einhaltung von Standards durch Privatwirtschaft bis heute wenig beachtet wird;
- die Bewilligung einer selbständigen Festlegung von technischen Vorschriften wurde als deren Abschaffung interpretiert, was zur Marginalisierung und chaotischen Entwicklung der Produktion geführt hat;
- der verbindliche Teil in den staatlichen Standards hat einen dauerhaften Totenkampf des sowjetischen Standardisierungs- und Zertifizierungssystems bewirkt, und die Entwicklung eines modernen Markts von Dienstleistungen im Bereich der Sicherheit und der Qualität der einheimischen Erzeugnisse lahm gelegt;

- mit der Öffnung der Wirtschaft ist das Verständnis für die Notwendigkeit der Harmonisierung von einheimischen Standards gewachsen.

Defizite:

- Defizite im Verständnis der Rolle und der Bedeutung der branchenspezifischen und unternehmenseigenen Standardisierung;
- mangelhaftes Verständnis des Entwicklungspotenzials eines modernen Markts von Dienstleistungen im Bereich der Sicherheit und der Qualität der einheimischen Erzeugnisse;
- kein Verständnis für Inhalt und Wesen der Harmonisierung (Übernahme von Normen unter Verletzung von Rechten am geistigen Eigentum statt Verhandlungen über gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen).

### **1.3 Konformitätsbewertung**

Das Kontrollsystem der Einhaltung von Standards war auch anders als weltweit aufgebaut. In den Standards wurde zwar darauf hingewiesen, dass ihre Nichteinhaltung auf dem Weg des Gesetzes bestraft wird, die Haftung für diese Verletzungen wurde jedoch in der Regel von der Partei bzw. den Verwaltungsbehörden beschlossen. Die Verstöße gegen geltende Standards standen auf der Tagesordnung der Sitzungen der Partei- und Wirtschaftsstrukturen, die Haftung dafür wurde auch durch Beschlüsse der Partei- und Verwaltungsorgane festgelegt.

Wirtschaftliche Strafmaßnahmen gegen Unternehmen und ihre Leitung für Nichteinhaltung von Standards wurden erst in den 1970-er Jahren eingeführt. Doch zum Unterscheid von dem Normungssystem wurde das Kontrollsystem der Einhaltung von Standards nicht geschaffen. Es wurden lediglich amtliche Kontrollen in solchen potentiell gefährlichen Branchen wie Atomenergie, Weltraum- und chemische Industrie sowie Flugzeugbau durchgeführt. Gosudartswenny Standart (Staatlicher Standard) hatte keine Instrumente für die Kontrolle der Einhaltung von Standards, so dass Behörden bzw. Ämter die Standardisierungsvorgaben nicht im erforderlichen Maß beachtet haben.

Konsequenzen:

- da das System einer wirksamen und gesetzlich geregelten Kontrolle der Einhaltung von Standards nicht geschaffen wurde, führte dies zur deren Vernachlässigung, was sich bis heute erhalten hat;

Defizite:

- mangelhaftes Verständnis für Inhalt und Wesen einer modernen Marktkontrolle über die Einhaltung von Standards und Anwendung von angemessenen Praktiken.

### **1.4 Standardisierung in der Ukraine**

Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit war das sowjetische System der staatlichen Standardisierung in einem intensiven Reformprozess begriffen. Ukrainische Unternehmen wurde verpflichtet, ca. 20 000 staatliche Standards (GOST) und Bestimmungen von

mehr als 43 000 sonstigen normativen Dokumenten einzuhalten. Das erste normative Dokument der unabhängigen Ukraine im Bereich der Standardisierung war das Dekret des Ministerkabinetts der Ukraine vom 10.05.1993 „Über die Standardisierung und Zertifizierung“. Dieses Dekret war seinerzeit von einer wesentlichen Bedeutung für die Stärkung der ukrainischen Unabhängigkeit und galt als wahres Attribut der ukrainischen Staatlichkeit und der Unabhängigkeit der nationalen Wirtschaft.

Doch inhaltlich blieb das System der Zertifizierung der unabhängigen Ukraine im Grunde genommen weitgehend sowjetisch und staatlich geprägt. Es wurden solche Arten von normativen Dokumenten wie staatliche und branchenspezifische Standards, Normen der wissenschaftlich-technischen Vereinigungen und Verbände, technische Bedingungen und Unternehmensstandards vorgeschrieben. An die wirtschaftliche Liberalisierungstendenz anknüpfend wurde darauf hingewiesen, dass staatliche Standards sowohl einen verbindlichen (zwingend einzuhaltenden) als auch einen nicht verbindlichen Teil enthalten können.

Die wichtigste Neuerung des nationalen Standardisierungssystems bestand darin, dass damit die internationale Harmonisierung der staatlichen Standards der Ukraine (DSTU) gefordert wurde.

Die Entwicklung von Standards wurde technischen Komitees mit rechtlichem Status (gemeinnütziger) Non-Profit-Organisationen aufgetragen, die aus Wissenschaftlern und maßgeblichen Experten gebildet wurden. Als zuständige Behörde für den Bereich der Gestaltung und Umsetzung der staatlichen Politik im Bereich der Standardisierung wurde das Staatskomitee für Standardisierung, Messwesen und Zertifizierung (Derzhstandart) der Ukraine benannt.

Nach 2003 wurde das Staatsunternehmen „Ukrainisches wissenschaftliches Forschungsinstitut und Ausbildungszentrum für Probleme im Bereich der Standardisierung, Zertifizierung und Qualität (Staatsunternehmen „UkrNDNZ“) mit der Ausarbeitung, Aktualisierung und Pflege sämtlicher sowohl harmonisierter (DSTU EN) und reformierter (DSTU), als auch nicht reformierter (GOST) Standards beauftragt. Dieses Gremium wird von der nationalen Standardisierungsbehörde etabliert und mit der Aufgabe der Führung des Bestands von Normen betraut.

Mit der Entwicklung der Privatwirtschaft haben die Normen der internationalen Normungssysteme (ISO, Codex Alimentarius, Global GAP, GMP u.a.) in der Ukraine an Popularität gewonnen. Die Ukraine ist zwar in diesen Organisationen in der Regel vertreten und nimmt an ihren Aktivitäten nominell teil, doch im Land selbst gelten vorwiegend eigene Normen und Regeln, die zu befolgen sind.

Konsequenzen:

- die Einstellung zum einheimischen Normungssystem als Attribut der staatlichen Unabhängigkeit hat einen langwährenden Todeskampf des verstaatlichten Standardisierungssystems bewirkt;

- amtliche Auflagen zur Harmonisierung von Standards bleiben weiterhin wirksam und diese Tendenz wird mit der Zeit noch stärker;
- durch eine bruchstückartige und unregelmäßige Reformierung der organisatorischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, die sich auf die Gewährung des Status von Non-Profit-Organisationen an technische Komitees beschränkt hat, konnten marktwirtschaftliche Voraussetzungen für die Entwicklung eines wirksamen ukrainischen Normungssystems nicht geschaffen werden;
- dem Staatskomitee für Standardisierung, Messwesen und Zertifizierung der Ukraine hat administrative und wirtschaftliche Aufgaben (Durchführung von Standardisierungsmaßnahmen, Planung, Ausarbeitung, Herausgabe, Verbreitung und Anwendung der staatlichen Standards, Schulung sowie berufliche Aus- und Fortbildung von Fachkräften im Bereich der Standardisierung) übertragen, doch es konnte sich zu einer staatlichen Stelle, die die Entwicklung und Umsetzung der staatlichen Politik in diesem Bereich prägt, nicht entwickeln;
- sowohl das Staatsunternehmen „UkrNDNZ“, als auch die Gesellschaft und die Privatwirtschaft sehen keinen Unterschied zwischen Behörde und Staatsunternehmen mit der Monopolstellung im Bereich der Standardisierung;
- die Gesellschaft und die Privatwirtschaft sind der Auffassung, dass die Entwicklung von Standards ein staatliches Anliegen ist und vom Staat finanziert werden sollte;
- das Staatsunternehmen „UkrNDNZ“ hat Monopol auf Festlegung von Standards, was die Entwicklung eines angemessenen einheimischen Normungssystems mit staatlichen Institutionen und privaten (öffentlichen) Organisationen als dessen Bestandteile wesentlich hemmt.

Defizite:

- es gibt keine moderne marktwirtschaftliche Alternative zum staatlichem Monopolisten Staatsunternehmen „UkrNDNZ“;
- marktwirtschaftliche Voraussetzungen für die Entwicklung eines modernen nationalen Normungssystems sind nicht gegeben;
- es fehlt eine geeignete Infrastruktur für die Ausarbeitung und Pflege von branchenspezifischen und privaten Standards.

### **1.5 Zertifizierung in der Ukraine**

Am Anfang wurde die Zertifizierung durch das Dekret „Über die Standardisierung und Zertifizierung“ 1993 eingeführt und bestand aus einem verbindlichen (zwingend vorgeschriebenen) und unverbindlichen Teil. Zur Realisierung der verbindlichen Zertifizierung wurde ein weit verzweigtes System von UkrSEPRO (Ukrainisches Staatliches Normungssystem) mit zuständigen Zertifizierungsstellen, Prüflabors und Sachverständiger/Gutachtern gegründet. Alle Teilnehmer des Zertifizierungsprozesses wurden von Ukrderzhstandart (Staatliche Normungsorganisation der Ukraine) zugelassen oder akkreditiert.

Normative Grundlagen der Zertifizierung wurden nicht weiter entwickelt, die Zertifizierung wurde nur formal durchgeführt. Die „verstaatlichte“ Zertifizierung konnte den Ver-

braucher vor minderwertigen, gefälschten bis hin zu gefährlichen Produkten nicht schützen, war korruptionsträchtig und wurde nach dem 01.01.2018 abgeschafft.

Die marktwirtschaftliche Alternative zum staatlichen Zertifizierungssystem ist erst 2001 mit der Etablierung der Nationalen Akkreditierungsagentur der Ukraine (NAAU) erschienen. Die NAAU ist ein Bestandteil des Systems der internationalen Akkreditierungsorganisationen. Ihre Aufgabe besteht darin, Konformitätsbewertungsstellen, welche sich professionell mit Zertifizierungen beschäftigen, auf ihre Entsprechung den Anforderungen der nationalen Standards, die mit entsprechenden internationalen und europäischen Normen harmonisiert sind, sowie sonstigen zusätzlichen Anforderungen an die Akkreditierung der Konformitätsbewertungsstellen zu prüfen und zu beglaubigen.

Konsequenzen:

- kein Vertrauen in die Konformitätsbewertung, das sich im Laufe eines langen Bestehens von UkrSEPRO entwickelt hat. Dieses System hat die Aufgaben der Konformitätsbewertung nicht wahrgenommen und wurde von der Privatwirtschaft als zusätzliche, bürokratische, korruptionsträchtige und behindernde Last angesehen.

Defizite:

- mangelndes Vertrauen der Unternehmer und der breiten Bevölkerungsschichten in das System der Konformitätsbewertung und unabhängige Auditoren.

## **1.6 Verwaltungssystem**

Die erste Exekutivbehörde, die mit der Etablierung des staatlichen Normungssystems beauftragt wurde, war das Staatskomitee der Ukraine für Standardisierung, Messwesen und Zertifizierung (Derzhstandart), das gemäß dem Dekret des Ministerkabinetts der Ukraine vom 10.05.1993 „Über die Standardisierung und Zertifizierung“ gegründet wurde. 2002 wurde vom Präsidenten der Ukraine ein Erlass beschlossen, mit dem Derzhstandart der Ukraine auch mit Befugnissen der Konformitätsbewertung, des Verbraucherschutzes und des Qualitätsmanagements ausgestattet wurde.

Derzhspozhyvstandart (Staatliche Normungs- und Verbraucherschutzbehörde) wurde 2011 aufgelöst. Zugleich wurden Zuständigkeiten im Bereich technische Vorschriften, Standardisierung, Zertifizierung und Qualitätsmanagement auf das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel der Ukraine übertragen, dem auch die aus Derzhspozhyvstandart hervorgegangene Staatliche Inspektion der Ukraine für Verbraucherschutz unterstellt wurde. Die Staatliche Inspektion der Ukraine für Verbraucherschutz wurde ihrerseits 2014 dem neu eingerichteten Staatlichen Dienst der Ukraine für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz eingegliedert.

Mit Stand Juni 2022 sind das Wirtschaftsministerium der Ukraine für die Gestaltung der Staatspolitik im Bereich der technischen Vorschriften und der Staatliche Dienst der Ukraine für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz für deren Umsetzung zuständig. Nach Maßgabe des Gesetzes „Über die staatliche Kontrolle über die Einhaltung von

Rechtsvorschriften im Bereich Lebensmittel, Futter, tierische Nebenprodukte, Tiergesundheit und Tierschutz“ wird vom Staatlichen Dienst der Ukraine für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz die Aufsicht über die Einhaltung von Rechtsvorschriften durch Marktbetreiber ausgeübt, die sich mit der Produktion und/oder dem Absatz von Lebensmitteln, sonstigen Erzeugnissen, die sanitären Kontrollen unterliegen, und/oder Futter, einschließlich der Einfuhr von Lebensmitteln und/oder Futter, Nebenprodukten tierischen Ursprungs in das Zollgebiet der Ukraine beschäftigen. Diese Aufsicht erfolgt planmäßig und auf der Grundlage eines risikobasierten Ansatzes.

Konsequenzen:

- die Verteilung von Zuständigkeiten zur Gestaltung und Umsetzung der Politik im Bereich der Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln zwischen dem Wirtschaftsministerium (Abteilung für technische Vorschriften), das die Politik im Bereich der Lebensmittelsicherheit und -qualität gestaltet, und dem Staatlichen Dienst der Ukraine für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz, der die Einhaltung von entsprechenden Rechtsvorschriften überwacht, entspricht voll und ganz der europäischen Praxis;
- es fehlt Staatspolitik im Bereich der Entwicklung des nicht staatlichen Segments des Normungs- und Zertifizierungssystems, wobei es dringend notwendig ist, umfassende staatliche Maßnahmen zur rechtlichen Harmonisierung und Umsetzung der Rechtsvorschriften in diesem Politikbereich der Standardisierung und Zertifizierung zu ergreifen;
- die Entwicklung eines Systems der angemessenen staatlichen Verwaltung im Bereich der Sicherheit und der Qualität von Lebensmitteln wird dadurch behindert, das Inhalt und Wesen moderner technischer Vorschriften, des marktwirtschaftlichen Systems der Lebensmittelsicherheit und des Qualitätsmanagements sowie der einschlägigen Infrastruktur von ukrainischen Fachkräften nicht erkannt werden, und es zu mehrmaligen Korruptionsfällen der Beamten bei staatlichen Kontrollen vor Ort kommt.

Defizite:

- mangelhaftes Bewusstsein von Aufgaben und integrem Verhalten seitens der Amtspersonen des Staatlichen Dienstes der Ukraine für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz vor Ort;
- fehlende Staatspolitik zur Entwicklung eines nationalen Systems von branchenspezifischen und privaten Standards im Bereich Standardisierung und Zertifizierung, die durch interessierte Konsortien, privatwirtschaftliche Fachverbände sowie sonstige öffentliche und private Vereine mitgetragen würde.

## **1.7 Infrastruktur für Standardsicherung**

Im Regelfall werden Standards in internationale, nationale und private\* eingeteilt. Internationale Standards setzen sich die Umsetzung der Politik der internationalen Gemeinschaft vorwiegend auf der Ebene der Vereinten Nationen zum Ziel. Diese Normen werden von Mitgliedsstaaten der internationalen Organisationen mitgestaltet, die mit ihrer Ausarbeitung, Pflege und Erneuerung befasst sind. Die Ukraine ist auch Mitglied

einiger Organisationen dieser Art (ISO, Codex Alimentarius, OECD, CEN u.a.). Internationale Normen sind für alle Interessierten zugänglich (einige – gegen Entgelt je nach der Politik internationaler Normungsorganisationen). Den Mitgliedern der technischen Komitees im Bestand des Staatsunternehmens UkrNDNZ werden sie auf Antrag und nach der ordnungsgemäßen Prüfung von vorgesehenen Gründen für die Gewährung des jeweiligen Standards unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Die Bewertung der Vereinbarkeit (Konformität) mit internationalen Standards wird von Auditoren vorgenommen, die von der NAAU oder einer anderen beliebigen Akkreditierungsstelle akkreditiert sind.

Nationale Normen sind Standards, deren Anwendung sich nur über das Gebiet eines einzelnen Landes erstreckt. In der Regel sind sie den internationalen Normen mit Berücksichtigung der

---

\* hier und im weiteren Textverlauf - Klassifikation des Experten des APD-Projekts Richard Moody.

spezifischen Bedingungen des jeweiligen Landes angepasst. Nationale Standards in der Ukraine werden abgekürzt DSTU bezeichnet, auf ihre Harmonisierung mit internationalen Standards weisen entsprechende nachgestellte Zusätze DSTU EN, DSTU ISO, DSTI GOST u.a. hin. Nach 2011 hat die Implementierung von internationalen Standards in das nationale Normungssystem mittels „Titelblatt-Methode“ breite Anwendung in der Ukraine gefunden. Diese Methode besteht darin, dass der Wortlaut eines internationalen Standards in Originalsprache mit ukrainischer Übersetzung einiger Strukturelemente wie Titelblatt, Vorwort, Gliederung, Einleitung und bibliographische Daten wiedergegeben wird.

Für die Entwicklung einschließlich der Anwendung der „Titelblatt-Methode“ und die Neuprüfung von nationalen Standards sind technische Komitees zuständig. Obwohl sie anderen Organisationen (akademischen Einrichtungen und wissenschaftlichen Forschungsstellen, privatwirtschaftlichen Fachverbänden, staatlichen und privaten Unternehmen) angegliedert sind, richten sie sich in ihren Aktivitäten nach internen Vorschriften des Staatsunternehmens UkrNDNZ und arbeiten in einem quasi staatlichen administrativen Stil. Ein System der Konformitätsbewertung im Bereich der nationalen Standards gibt es nicht. Man geht davon aus, dass die Anwendung von Standards eine freiwillige Angelegenheit ist, so dass Konformität als interne Sache der Betriebe und der Privatwirtschaft angesehen wird.

Selbst bei einem „verstaatlichten“ Normungssystem sollten das Staatsunternehmen UkrNDNZ und die NAAU ein einheitliches System bilden, das in der Lage wäre, die Einhaltung nicht nur der nationalen, sondern auch der internationalen Standards durch Privatwirtschaft und andere Strukturen zu sichern. Doch das Staatsunternehmen UkrNDNZ und die NAAU arbeiten derzeit nicht zusammen.

Private Standards sind die von privaten Strukturen, Organisationen, deren Zusammenschlüssen bzw. maßgeblichen privatwirtschaftlichen Fachverbänden in Erkenntnis der Notwendigkeit der Festlegung von gewissen Regeln und Parametern der Produktion zur Stärkung ihres positiven Rufs und im Interesse des Verbraucherschutzes ausgearbeiteten Standards. Private Standards sind in der Regel wie auch nationale mit internationalen Standards harmonisiert und können oft stärkere und konkretere Anforderungen beinhalten. Die Einhaltung der privaten Standards kann von Geschäftspartnern des Liefers oder der Handelsketten des Exportziellandes in Form der vertraglichen Verankerung jeweiliger Vorgaben verlangt werden. Die Konformitätsbewertung im Bereich der privaten Standards (Zertifizierung) erfolgt durch ordnungsgemäß akkreditierte Auditoren (ukrainische und internationale Unternehmen sowie einzelne Experten).

Private Standards werden in der Ukraine ausschließlich von internationalen Organisationen im Distanzformat angeboten. Ukrainische Großunternehmen bemühen sich, privaten Standards gerecht zu werden, und lassen sich in der Regel von internationalen Auditoren zertifizieren. Klein- und mittelständische Unternehmen neigen auch dazu, private Standards und Konformitätsbewertungsvorgaben einzuhalten. Doch Zertifikate werden in der Regel von ukrainischen Auditoren erteilt.

Das Normungssystem sollte auf Verbraucherschutz ausgerichtet sein und die Konformitätsbewertung zur Stärkung der Marktpositionen beitragen. Doch angesichts der o.g. Mängel wurden in der ukrainischen Wirtschaft seit den 90-er Jahren Erzeugnisse namhafter Produzenten und Konformitätsbewertungen massiv gefälscht. Diese Tendenz dauert auch bis heute an.

Konsequenzen:

- nationale Standards einschließlich der internationalen, denen sie angepasst sind, zeigen keine Wirkung, da ein System der Konformitätsbewertung fehlt;
- internationale Standards stoßen auf Unverständnis und Zurückhaltung von Verbrauchern und Interessierten in der Ukraine, da ihre Aufnahme in die nationalen Standards nicht immer sinnvoll und nachvollziehbar erscheint, wobei auch Sprachbarrieren erschwerend hinzukommen;
- die Entwicklung eines Systems der Konformitätsbewertung im Bereich der internationalen Standards wird dadurch behindert, dass es kein System der Konformitätsbewertung von DSTU gibt, in die internationale Standards integriert werden könnten;
- die Reformierung der Standardisierung und der Zertifizierung wird dadurch gehemmt, dass der postsowjetische Verwaltungsstil des Staatsunternehmens UkrNDNZ weitgehend erhalten bleibt;
- nationale Standards werden von der Privatwirtschaft nicht beachtet, da kein praktischer Nutzen von deren Anwendung gesehen wird;
- internationale private Standards werden bevorzugt, ukrainische Großunternehmen neigen dazu, Zertifikate im Ausland zu erwerben oder sich von den durch internationale Organisationen akkreditierten Auditoren zertifizieren zu lassen;

- Konformitätsbewertungen und Zertifizierungen werden wegen einer massiven Fälschung von Zertifikaten als unglaubwürdig angesehen.

#### Defizite:

- schwache Gewinne von der Teilnahme der Ukraine an internationalen Normungsorganisationen: internationale Erfahrungen werden nicht weitervermittelt und den nationalen Besonderheiten angemessen angepasst;
- interne Regelungen (Geschäftsordnungen) des Staatsunternehmens UkrNDNZ und der internationalen Normungsorganisationen sind nicht harmonisiert (Reformierungsbedarf des Staatsunternehmens UkrNDNZ);
- Konformitätsbewertung betreffend nationale Standards existiert nicht;
- es gibt keine wirksamen Ansätze und Instrumente zur Bekämpfung der Produkt- und Zertifikatfälschungen.

### **1.8 Organisatorische Infrastruktur**

Internationale Normungsorganisationen einschließlich privater Akteure haben in der Regel keine Vertretungen in der Ukraine. Alle erforderlichen Auskünfte über diese Organisationen einschließlich der Standards und der Tätigkeit von technischen Komitees sind im Online-Modus verfügbar. Die Auflistung der wichtigsten internationaler Normungssysteme im Bereich der Lebensmittelindustrie schließt u.a. ISO, FSSC, Codex Alimentarius, QS, IFS, Global GAP, BRC GS, EFISC-GTR, OECD, ISPMs, UNECE, ICAR, OiE ein.

Eine zentrale Stellung im ukrainischen nationalen Normungssystem kommt dem Staatsunternehmen UkrNDNZ zu. Es agiert als Depositorium der Standards und ist für die Regelung der Tätigkeit technischer Komitees zuständig, die mit der Ausarbeitung und Aktualisierung der Standards beauftragt sind. Mit Stand Juni 2022 gibt es in der Ukraine keine weiteren Strukturen im Bereich der Standardisierung.

Im Juni 2022 waren 164 technische Komitees (TK) im Land tätig, wobei 36 davon mehr oder weniger mit Lebensmittelproduktion verbunden sind (u.a. TK 191 „Managementsysteme für Lebensmittelsicherheit“, TK 183 „Logistik, Speditionen und Lieferkettenmanagement“, TK 173 „Pflanzenschutz und phytosanitäre Sicherheit“, TK 170 „Getreide und Produkte deren Verarbeitung“, TK 158 „Tierproduktion: Verfahren, Zuchtwesen und Reproduktion“, TK 149 «Veterinär,- Biopräparate und veterinärmedizinische Mittel“, TK 132 „Mittel des Tierschutzes, Futter und Futterzusätze“, TK 120 „Verpackung, Tara, Verpackungsmaterial“, TK 82 „Umweltschutz“). Der Großteil von Komitees, nämlich 17, sind mit Instituten der Ukrainischen Akademie für Agrarwissenschaften affiliert, und nur 4 sind den privatwirtschaftlichen Fachverbänden (Ukrkonditerprom, Bäckerverband, Ukrainische Allianz für Logistik, Chemiker-Union) angegliedert. Zwei Ausschüsse sind bei Privatunternehmen (GmbH „Wissenschaftliches Forschungsinstitut Farm-Maschinen“; GmbH „Neubau und Rekonstruktion“) angesiedelt. Die Zahl von technischen Komitees verringert sich, und sie werden zunehmend staatlichen Unternehmen, Organisationen und Einrichtungen zugeordnet.

Das Register von Konformitätsbewertungsstellen wird von der Nationalen Agentur für Akkreditierung der Ukraine (NAAU) geführt. Mit Stand Juni 2022 enthält dieses Register 128 Zertifizierungsstellen, die sich nach DSTU EN ISO/IEC 17065 „Konformitätsbewertung - Anforderungen an Stellen, die Produkte, Prozesse und Dienstleistungen zertifizieren“ richten. Es schließt ferner 114 Konformitätsbewertungsstellen, die sich nach DSTU EN ISO/IEC 17020 („Anforderungen an den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen“) richten. Zu den Konformitätsbewertungsstellen in der Ukraine gehören u.a. Prüf-, Kalibrier- und medizinische Labors, Software-Betreiber für die Durchführung von Eignungsprüfungen sowie Personalzertifizierungsstellen, Inspektions- und Zertifizierungsstellen für Managementsysteme. Derzeit werden von der NAAU auch Verifizierungsstellen im Rahmen des DSTU ISO 14065:2015 „Treibhausgase. Anforderungen an Validierungs- und Verifizierungsstellen von Umweltinformationen“ akkreditiert.

Mit Stand Sommer 2019 gab es unter 88 akkreditierten Inspektionsstellen keine einzige, die mit Agrarprodukten und Lebensmitteln verbunden wäre, und unter 140 akkreditierten Stellen finden sich nur 4 mit Bezug zu Agrarprodukten und Lebensmitteln. 3 davon waren staatliche Stellen, nämlich Oblast-Zentren für Standardisierung, Messwesen und Zertifizierung. Mit Stand Sommer 2022 sind Register öffentlich nicht zugänglich.

Konsequenzen:

- die Kommunikation mit internationalen Normungsorganisationen, die in der Ukraine im Online-Modus tätig sind, lässt wegen Sprachbarrieren viel zu wünschen übrig (obwohl viele davon über eine russischsprachige Version verfügen);
- der Markt für Entwicklung der ukrainischen Standards und der diesbezüglichen Unterlagen ist vom Staatsunternehmen UkrNDNZ monopolisiert;
- es lässt sich die Tendenz zur Verlagerung der Standardisierungsaktivitäten auf staatliche Unternehmen, Einrichtungen und Organisationen beobachten, wobei bisher eine gewisse Liberalisierung von Arbeitsbedingungen für technische Komitees bei nicht staatlichen Stellen zu verzeichnen war;
- die Zahl von technischen Komitees nimmt tendenziell ab;
- die Zahl von den durch die NAAU zugelassenen Konformitätsbewertungsstellen und Akkreditierungsfelder nimmt tendenziell zu;
- Entwicklungstendenzen im Bereich der Konformitätsbewertung sind schwer nachvollziehbar, weil es keinen Zugang zu Informationen über die durch die NAAU akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen gibt.

Defizite:

- es gibt keine Informationsressource, auf der Auskünfte über vorhandene internationale Normungssysteme und international akkreditierte Auditoren zu finden sind;
- keine staatliche (private) Standardisierungsstellen;
- technische Komitees, die sich an internationalen Praktiken, weg von bürokratischen Verfahren des Staatsunternehmens UkrNDNZ, orientieren würden, gibt es nicht;

- Daten zu den durch die NAAU akkreditierten Konformitätsbewertungsstellen bleiben unzugänglich.

## **1.9 Finanzielle und wirtschaftliche Voraussetzungen**

Internationale Normungsorganisationen sind keine Behörden oder haushaltsfinanzierte Einrichtungen. Die laufenden Geschäfte der Normungsorganisationen werden weltweit aus verschiedenen Quellen finanziert. Dazu gehören u.a. Verkauf von Unterlagen, Schulungsmaßnahmen, Mitgliedsbeiträge, Fördermittel der Regierungen und internationaler Organisationen.

Normungsorganisationen sind Eigentümer von Standards als Nichtvermögenswerten und bieten Zugang zu ihnen mit Einhaltung ihrer internen Politik sowie einschlägiger Gesetze, wobei u.a. Nutzungsgenehmigungen und Lizenzen ausgestellt werden.

Finanzierungsquellen im Bereich der Standardisierung sind in Art. 28 des Gesetzes „Über die Standardisierung“ festgelegt. Dort heißt es, dass Standardisierungsmaßnahmen von ihren Auftraggebern finanziert werden, wozu Mittel aus dem Staatshaushalt der Ukraine die für Umsetzung von Programmen und Projekten vorgesehen sind, Eigen- und Fremdmittel der Wirtschaftssubjekte sowie Mittel aus sonstigen gesetzlich erlaubten Finanzierungsquellen benutzt werden dürfen. Die Entwicklung und Harmonisierung von nationalen Standards (DSTU) wurde in der Ukraine lange Zeit aus dem Staatshaushalt über branchenspezifische Akademien einschließlich der Ukrainischen Akademie der Agrarwissenschaften oder Ministerien einschließlich des Ministeriums für Agrarpolitik finanziert. Diese Vorgehensweise hat sich auch nach der Unterzeichnung des WHO-Beitrittsabkommens 2008 und der Harmonisierung der nationalen Gesetze durch die Einführung der freiwilligen Anwendung von Standards erhalten. Privatwirtschaft wurde in der Regel in die Finanzierung von Normungsaktivitäten nicht involviert.

Konsequenzen:

- aktuell gibt es keine Finanzierungsquellen, um das ukrainische Normungssystem auf dem bisher erreichten Entwicklungsstand zu erhalten;
- geistige Eigentumsrechte werden nicht als ein Wirtschaftsgut des Staatsunternehmens UkrNDNZ und der technischen Komitees behandelt und sind angesichts einer stabil zu beobachtenden Tendenz in der ukrainischen Volkswirtschaft, sich über geistige Eigentumsrechte hinwegzusetzen, nicht in ausreichendem Maß zum Bestandteil des wirtschaftlichen Umlaufs geworden;
- die Arbeit der Fachkräfte, die in den technischen Komitees tätig sind, wird in der Regel nicht bezahlt.

Defizite:

- Voraussetzungen für die Tätigkeit des Staatsunternehmens UkrNDNZ auf Grundsätzen der freien Marktwirtschaft müssen geschaffen werden, um den Ausgleich zwischen Einkommen und Ausgaben zu erreichen;
- private Normungssysteme auf der Basis von gut balancierten Wirtschaftsprogrammen müssen entwickelt werden.

## **2. RECHTLICHE REGELUNGEN IM BEREICH DER SICHERHEIT UND DER QUALITÄT VON AGRARROHSTOFFEN UND LEBENSMITTELN**

### **2.1 Verbraucherschutz**

Das Gesetz der Ukraine „Über den Verbraucherschutz“ ist in der Ukraine seit dem 01.05.1991 gültig. Die jüngste Fassung wurde am 01.07.2021 beschlossen. In Art. 1, Punkt 1 heißt es zwar, das Verhältnisse zwischen Konsumenten und Produzenten von Lebensmitteln durch dieses Gesetz nicht geregelt werden, heißt es dort jedoch, dass Verkäufer verpflichtet werden, den Preis jeder Lebensmitteleinheit anzugeben (Art. 15, Punkt 3) und beim Verkauf eines unbrauchbaren Lebensmittels dieses durch ein brauchbares auszutauschen oder seinen Kaufpreis zurückzuerstatten (Art. 8, Punkt 8). Im Übrigen wurden die Zuständigkeiten des Verbraucherschutzes im Bereich Lebensmittel auf die zentrale Exekutivbehörde – den Staatlichen Dienst für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz – übertragen, die mit der Umsetzung der Staatspolitik im Bereich Lebensmittelsicherheit und –qualität beauftragt ist.

Schlussfolgerungen:

- Verbraucherschutz ist als ein separater Bereich ausgegliedert worden. Einerseits werden dadurch allgemeine Normen und Grundsätze des Verbraucherschutzes auf diesen Bereich nicht anwendbar, andererseits wird die Möglichkeit geschaffen, umgehend auf Probleme zu reagieren, zu denen es in der Praxis kommt, und die Anpassung der ukrainischen Gesetze an *acquis communautaire* zu beschleunigen.

Empfehlungen:

- Überwachung von Änderungen in *acquis communautaire* mit gleichzeitiger Implementierung der EU-Vorschriften in das ukrainische Gesetzes- und Regelwerk im Bereich Lebensmittel zu etablieren.

### **2.2 Standardisierung**

Das Dekret des Ministerkabinetts der Ukraine vom 10.05.1993 „Über die Standardisierung und Zertifizierung“ mit seinen völlig unzulänglichen Grundlagen des nationalen Standardisierungs- und Zertifizierungssystems wurde erst am 01.01.2018 aufgehoben. Nach 2001 ist das Gesetz „Über die Standardisierung“ in der neuen am 05.06.2014 beschlossenen Fassung in Kraft getreten. Dort wurden die Monopolstellung des Staatsunternehmens UkrNDNZ, seine Aufgaben geregelt und Verfahren der Ausarbeitung, Annahme und Anwendung von nationalen Standards ungeachtet des Grundsatzes ihrer freiwilligen Anwendung verankert.

Mit Art. 2, Punkt 2 des Gesetzes „Über die Standardisierung“ wurden sanitäre, veterinärmedizinische und phytosanitäre Maßnahmen zur Lebensmittelsicherheit dem Geltungsbereich dieses Gesetzes entzogen.

Schlussfolgerungen:

- das geltende nationale Recht im Bereich Standardisierung einschließlich der Normen über die Monopolstellung des Staatsunternehmens UkrNDNZ im Bereich der Ausarbeitung und der Archivierung von Standards sowie der Vorschriften zur Gestaltung der Tätigkeit technischer Komitees weist keinen Bezug zum Bereich Lebensmittel auf;
- das Staatsunternehmen UkrNDNZ regelt weiterhin die Tätigkeit von technischen Komitees im Bereich Lebensmittel, dient als nationales Depositorium und ist für die Anpassung ukrainischer Standards an internationale Normen zuständig, was gesetzeswidrig ist;
- das Gesetz über die Standardisierung steht mit den Normen des Kodex des guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung der Normen im Rahmen des WHO-Übereinkommens über technische Handelshemmnisse, das von der Ukraine noch 1996 unterzeichnet wurde und dem WHO-Beitrittsabkommen beigefügt ist, das von der Werchowna Rada der Ukraine bereits am 10.04.2008 gebilligt wurde, sowie dem EU-Assoziierungsabkommen, das ab dem 01.09.2017 voll in Kraft getreten, in Widerspruch.

#### Empfehlungen:

- Gesetze im Bereich Standardisierung sollten in Zukunft als solche aufgehoben werden, die gegen den Freiwilligkeitsgrundsatz der zu regelnden Standards verstoßen und den durch die Ukraine im Rahmen der WHO-Abkommen und des EU-Assoziierungsabkommens übernommenen Verpflichtungen zuwiderlaufen;
- für den Übergangszeitraum muss eine neue Fassung des Gesetzes „Über die Standardisierung“ verabschiedet werden, die die Entstehung eines modernen Normungssystems in der Ukraine sichern würde. Den wesentlichen Inhalt dieses Gesetzes sollte das Verbot der staatlichen Eingriffe in Fragen der Standardisierung, die Überwindung der Monopolstellung des Staatsunternehmens UkrNDNZ, der Verzicht auf die Regelung der Tätigkeit technischer Komitees durch das Staatsunternehmen UkrNDNZ und die Gewährleistung von Rechten und Garantien für die Tätigkeit internationaler und privater Standardisierungsstrukturen in der Ukraine bilden.

### **2.3 Technische Vorschriften und Konformitätsbewertung**

Die gültige Fassung des Gesetzes „Über technische Vorschriften und Konformitätsbewertung“ ist nach dem 01.01.2015 in Kraft getreten. Dort werden Zuständigkeiten der Behörden im Bereich der technischen Vorschriften, Grundsätze und Verfahren der Ausarbeitung und der Annahme von technischen Vorschriften festgelegt und die Tätigkeit im Bereich der Konformitätsbewertung geregelt. So heißt u.a. in Art. 9, dass technische Vorschriften in Übereinstimmung mit internationalen und nationalen Standards und mit Berücksichtigung der im WHO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse enthaltenen Grundsätzen ausgearbeitet werden. In Art. 24 wird eine freiwillige Konformitätsbewertung vorgesehen und darauf verwiesen, dass eine freiwillige Bewertung durch technische Vorschriften zwingend nicht verlangt werden kann. Wenn dies jedoch der Fall ist, kann sie sowohl von zuständigen Behörden (Kapitel VII des Gesetzes) als

auch von anerkannten unabhängigen Organisationen (Art. 26 des Gesetzes) sowie akkreditierten betriebsinternen Strukturen für Konformitätsbewertung (Art. 27 des Gesetzes) durchgeführt werden.

2019 wurde das Gesetz „Über technische Vorschriften und Konformitätsbewertung“ durch Artikel 11-2 ergänzt, mit dem das Verzeichnis der nationalen Standards eingeführt wird, die mit der Konformitätsbewertung verbunden und somit für Produzenten zwingend vorgeschrieben sind.

Gemäß Art. 2 Punkt 3 bleiben sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen und Zertifizierung des Saat- und Pflanzenguts sowie der Bioproduktion von der Geltung dieses Gesetzes ausgeschlossen.

Schlussfolgerungen:

- die Festlegung eines Verzeichnisses von Standards, deren Anwendung gemäß der jeweiligen technischen Vorschrift verbindlich ist, verstößt gegen einschlägige Bestimmungen des WHO-Übereinkommens, des Assoziierungsabkommens und des Gesetzes „Über die Standardisierung“;
- technische Vorschriften im Bereich Lebensmittel liegen nicht vor;
- die Konformitätsbewertung im Bereich Lebensmittel bleibt nicht geregelt;

Empfehlungen:

- man sollte sich mit der Politik der Anwendung von technischen Vorschriften und der Konformitätsbewertung im Bereich Lebensmittel auf staatlicher Ebene festlegen;
- Gesetze über technische Vorschriften und Konformitätsbewertung im Bereich Lebensmittel müssen entwickelt werden.

## **2.4 Technische Vorschriften und Standards**

Gemäß Anlage 1 zum WHO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse wird technische Vorschrift als ein Dokument definiert, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt. Es kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen sowie Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten. Standard (Norm) ist ein von einer anerkannten Stelle angenommenes Dokument, das zur allgemeinen und wiederholten Anwendung Regeln, Richtlinien oder Merkmale für ein Produkt oder die entsprechenden Verfahren oder Produktionsmethoden festlegt, deren Einhaltung nicht zwingend vorgeschrieben ist. Es kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen sowie Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten.

In ukrainischen Gesetzen ist technische Vorschrift als ein normativer Rechtsakt definiert, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der zwingend vorgeschriebenen Verwaltungsbestimmungen

festlegt. Es kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen sowie Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten. Standard (Norm) ist ein normatives Dokument, das zur allgemeinen und wiederholten Anwendung Regeln, Richtlinien oder Merkmale für ein Produkt oder die entsprechenden Verfahren oder Produktionsmethoden festlegt und darauf gerichtet ist, den jeweiligen Tätigkeitsbereich bestmöglich zu regeln.

Schlussfolgerungen:

- die Begriffe der technischen Vorschrift und der Norm sind in ukrainischen Gesetzen gemäß der internationalen Praxis getrennt definiert;
- in der ukrainischen Begriffsbestimmung der Norm wird nicht darauf hingewiesen, dass ihre Einhaltung nicht zwingend vorgeschrieben ist;
- stattdessen werden in ukrainischen Gesetzen Begriffe „des normativen Rechtsakts“ und „des normativen Dokuments“ eingeführt, hinter denen de facto die freiwillige und zwingend vorgeschriebene Anwendung von normativen Dokumenten steht.

Empfehlungen:

- technische Vorschriften und Konformitätsbewertungen im Bereich Lebensmittel sollten in Anlehnung an europäische Praxis im Rahmen der branchenspezifischen Gesetze (auf der Ebene der grundlegenden Gesetze für die jeweilige Branche) eingeführt werden.

## **2.5 Branchenspezifische Gesetze**

Der Bereich Lebensmittel wird in der Ukraine durch mehrere maßgebliche Gesetze geregelt, nämlich: „Über die Pflanzenquarantäne“, „Über den Pflanzenschutz“, „Über Pestizide und Agrochemikalien“, „Über Getreide und den Getreidemarkt in der Ukraine“, „Über das Saat- und Pflanzengut“, „Über die Veterinärmedizin“, „Über das Zuchtwesen in der Tierhaltung“, „Über die Tierwelt“, „Über die Jagdwirtschaft und Jägerei“, „Über die Tierkennzeichnung und Tierregistrierung“, „Über die Milch und Milchprodukte“, „Über die Trauben und den Traubenwein“, „Über die staatliche Regelung der Produktion und des Umlaufs von Äthylalkohol, Kognak-, Frucht- und Alkoholgetränken sowie Tabakerzeugnissen“, „Über die Aquakultur“, „Über Fische, andere im Wasser lebende Organismen und die daraus hergestellten Lebensmittel“, „Über die Fischzucht, Industriefischerei und den Schutz von Wasserbioressourcen“, „Über die Bienenzucht“, „Über die Babynahrung“, „Über die Produktion und den Umlauf der landwirtschaftlichen Bioprodukte und Biorohstoffe“, „Über Trinkwasser, Wasserversorgung und Wasserabfuhr“, „Über das staatliche System der Biosicherheit bei Erzeugung, Testung, Transport und Nutzung von gentechnisch veränderten Organismen“ und weitere eng spezialisierte Gesetze. In der Regel sind in ihnen auch Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit und -qualität enthalten.

Sämtliche darin enthaltene Verweise auf Standards wurden mit der Verabschiedung des Gesetzes „Über die Änderungen in einige Gesetze der Ukraine im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Gesetzes der Ukraine 'Über die Standardisierung'" vom 20.09.2019 abgeschafft.

Schlussfolgerungen:

- dieses nationale Gesetzeswerk muss den europäischen Normen, Regeln und technischen Vorschriften, deren Anwendung zwingend vorgeschrieben ist, angepasst werden.

Empfehlungen:

- es sollten ein ständiges Monitoring von Änderungen in den zwingend anzuwendenden Rechtsvorschriften und Regelungen der EU eingeführt und eine umgehende Anpassung des o.g. nationalen branchenspezifischen Gesetzeswerks sichergestellt werden.

## **2.6 Grundlegende Gesetze**

Zu den grundlegenden Gesetzen im Bereich Lebensmittelsicherheit und –qualität gehören Gesetze „Über Grundprinzipien und Anforderungen im Bereich Lebensmittelsicherheit und –qualität“ (ab 23.12.1997 gültig) und „Über die staatliche Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Sicherheit von Lebensmitteln und Kontrolle des Wohlbefindens der Tiere“ (ab 18.05.2017 gültig). Im letztgenannten Gesetz wurden spezifische Bedingungen der geschäftlichen Aktivitäten für Betreiber des Lebensmittelmarkts berücksichtigt und Bestimmungen des Gesetzes „Über Grundlagen der staatlichen Kontrolle (Aufsicht) im Bereich der wirtschaftlichen Tätigkeit“ (ab 05.04.2007 gültig) näher definiert. Ein weiterer Pfeiler der gesetzlichen Regelungen im Bereich Lebensmittel und Verbraucherschutz ist das Gesetz „Über die Lebensmittelin–formation für Verbraucher“, das am 06.12.2018 beschlossen wurde.

In der gegenwärtigen Phase sind Bestimmungen dieser Gesetze den grundlegenden EU-Rechtsvorschriften angeglichen, nämlich:

- das Gesetz „ Über Grundprinzipien und Anforderungen im Bereich Lebensmittelsicherheit und -qualität“ wurde der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, der Verordnung EG Nr. 852/2004 über Lebensmittelhygiene und der Verordnung EG 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs angepasst;
- das Gesetz „Über die staatliche Kontrolle über die Einhaltung von Rechtsvorschriften im Bereich Lebensmittel, Futter, tierische Nebenprodukte, Tiergesundheit und Tierschutz“ wurde der Verordnung EU 2017/625 über amtliche Kontrollen angeglichen;

- das Gesetz „Über die Lebensmittelinformation für Verbraucher“ wurde mit der Verordnung EU 1169/2011 betreffend Information der Verbraucher über Lebensmittel in Einklang gebracht.

Schlussfolgerungen:

- diese Gesetze schaffen Grundlagen für die Lebensmittelsicherheit und –qualität in der Ukraine und sind weitgehend mit Vorschriften und Regeln der EU harmonisiert.

Empfehlungen:

- Gesetzesentwürfe, mit denen Änderungen in diese Gesetze vorgeschlagen werden, sollen ständig überwacht werden, denn es wird abermals versucht, Bestimmungen durchzusetzen, die den bereits erreichten Stand der rechtlichen Angleichung nivellieren.

## 2.7 Struktur

Struktur der Gesetzgebung. Das ukrainische nationale Gesetzes- und Regelwerk besteht aus Gesetzen, gesetzlichen und nach Themenbereichen gebündelten Vorschriften und Durchführungsbestimmungen, in denen gesetzliche Normen näher bestimmt werden und die in Form von Verordnungen, Anordnungen, Verfügungen der Exekutivbehörden abgefasst werden. Die Anwendung der in diesen Dokumenten dargelegten Normen ist zwingend vorgeschrieben. Normative Dokumente, deren Bestimmungen freiwillig befolgt werden dürfen, sind kein Bestandteil des nationalen Gesetzes- und Regelwerks. Zum Unterschied vom ukrainischen Gesetzes- und Regelwerk stellt der Besitzstand des gültigen EU-Rechts - *acquis EU* - eine Gesamtheit von Grundsätzen, Normen und Regeln, die im Rahmen der EU erarbeitet wurden und deren Erhaltung und Pflege im Prozess der weiteren Entwicklung der EU zwingend sind. Er schließt sowohl rechtsverbindliche normative Akte (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse) als auch Instrumente des „weichen Rechts“ ein, deren Anwendung lediglich empfohlen wird (Empfehlungen, Schlussfolgerungen, Mitteilungen, Anweisungen, Rahmenrechtsakte und Verhaltenskodex).

Die EU-Politik mit dem Ziel der Annäherung, Angleichung und Koordinierung von nationalen Gesetzgebungen wird im Rahmen der EU-Richtlinien vorangetrieben. Richtlinien der EU sind für EU-Mitgliedsstaaten rechtlich verbindlich, soweit es um die Erreichung der dort abgesteckten Ziele geht. Sie sind keine normativen Dokumente, deren Anwendung zwingend vorgeschrieben ist. Somit wird den EU-Mitgliedsstaaten ein gewisser Handlungsfreiraum bei der Erreichung der gestellten Ziele eingeräumt. In der Ukraine gibt es kein einheitliches Format der rechtlichen Gestaltung von politischen Dokumenten, einige von ihnen werden durch Präsidialerlasse, andere durch Gesetze und einige durch Verfügungsakte der federführenden Behörden in Kraft gesetzt.

Struktur eines Rechtsakts. Der Unterschied zwischen europäischen und ukrainischen Rechtsakten besteht ferner auch in der Struktur von Gesetzen. Normative Akte der EU enthalten eine umfassende Präambel, in der die Besonderheiten des jeweiligen Rege-

lungsbereichs, die Notwendigkeit des Erlasses des jeweiligen Akts und die Logik der gesetzlichen Regelung dargelegt werden. Dadurch werden Gesetze nachvollziehbar und wirksam. In der Ukraine ist das Erläuterungsschreiben zu einem normativen Rechtsakt in der Phase seiner Verabschiedung mit der Präambel vergleichbar. Diese Schreiben werden jedoch in der Regel völlig formal abgefasst und haben auf die angemessene Informierung der Öffentlichkeit über den wesentlichen Inhalt eines normativen Rechtsakts keine Wirkung.

Schlussfolgerungen:

- Unterschiede in der Struktur des nationalen Gesetzes- und Regelwerks sowie in der Struktur des normativen Rechtsaktes selbst beeinträchtigen die Wirksamkeit der nationalen Gesetze und der öffentlichen normativen Regelung;
- es liegt kein bewährtes Format für das Dokument vor, mit dem die nationale Politik eingeführt wird, die Integration politischer Dokumente in die nationalen Gesetze und normative Regelungen, deren Anwendung zwingend vorgeschrieben ist, irritiert die Zivilgesellschaft, behindert ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation und Suche nach optimalen Wegen der Umsetzung der nationalen Politik;

Empfehlungen:

- Bildungs- und Aufklärungsmaßnahmen über Unterschiede in der Struktur eines Gesetzes und eines normativen Akts sollten in der Phase der Gewährung des Beitrittskandidatenstatus für die Ukraine weiter ausgebaut werden;
- es wäre sinnvoll, Pilotprojekte im Bereich der Lebensmittelsicherheit und –qualität zur Angleichung der Struktur des nationalen Gesetzes- und Regelwerks und normativer Rechtsakte umzusetzen.

### **3. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN**

#### **3.1 Nationales System der Standardisierung**

Die dauerhafte Reformierung des nationalen Standardisierungs- und Zertifizierungssystems hat bisher nicht zur Bildung einer Infrastruktur für Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und –qualität gemäß der internationalen Praxis, den Vorschriften der WHO-Abkommen, des EU-Assoziierungsabkommens und des DCFTA geführt. Es wird häufig versucht, einen Standard durch einen normativen Akt einer Behörde zu beschließen und normative Dokumente internationaler Organisationen direkt zu übernehmen. Die Privatwirtschaft setzt sich im großen Stil über Standards hinweg, Produkt- und Dokumentenfälschungen bleiben eine gängige Praxis.

Eine bruchstückartige und nicht konsequente Reformierung des Normungssystems hat sich damit beschränkt, technischen Komitees den Status von Non-Profit-Organisationen zu gewähren. Das Staatskomitee für Standardisierung, Messwesen und Zertifizierung hat administrative und wirtschaftliche Funktionen übernommen, statt die Staatspolitik im Bereich der Standardisierung und Zertifizierung auszuarbeiten und umzusetzen sowie die Reformierung der Branche sicherzustellen. Das Staatsunternehmen UkrNDNZ, dem im Endergebnis Befugnisse entsprechender Behörden zugewiesen wurden, nimmt

bis heute eine Monopolstellung im Bereich der Standardisierung ein, was der Entwicklung einer wirksamen nationalen Infrastruktur für die Sicherheit und Qualität mit staatliche Institutionen und privaten Standardisierungsstellen als gleich wichtigen Akteuren im Wege steht.

Die ukrainische Gesellschaft setzt weiterhin auf staatliche Kontrollen, die korruptions-trächtig und somit nicht effizient sind. Ein langjähriges Bestehen des verstaatlichen Systems UkrSEPRO hatte eine schädliche Wirkung für die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Zertifizierung zur Folge. Die Konformitätsbewertung bleibt für die Gesellschaft und die Privatwirtschaft ein schwer verständliches Phänomen.

Internationale Standards sind für ukrainische Unternehmen zumindest im Online-Format zugänglich. Doch die sprachlichen Barrieren sowie die schleppende Implementierung ihrer Vorschriften in die nationalen Standards schwächt die Wirksamkeit der praktischen Anwendung von internationalen Normen wesentlich ab. Der riesige Berg nationaler Standards, der vom Staatsunternehmen UkrNDNZ gepflegt wird, greift nicht in die Praxis, weil der rechtliche Status des Standards nicht bestimmt ist und das System der Konformitätsbewertung fehlt. Das Staatsunternehmen UkrNDNZ und die NAAU wirken schlecht zusammen. Zugleich werden Standards privater Strukturen von ukrainischen exportorientierten Unternehmen zunehmend gern angewandt, obwohl diese Strukturen in der Ukraine lediglich von lizenzierten Auditoren vertreten sind, die die eigentliche Konformitätsbewertung durchführen.

Die Verteilung der politischen Gestaltungs- und Umsetzungsbefugnisse zwischen den an der Gestaltung der Politik im Bereich der Standardisierung und Lebensmittelsicherheit mitwirkenden Ministerien und dem Staatlichen Dienst für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz der Ukraine entspricht der europäischen Praxis. Doch die Staatspolitik zur Entwicklung des nicht staatlichen Sektors im Bereich der Standardisierung und Zertifizierung fehlt weiterhin.

Die Einlösung von internationalen Verpflichtungen der Ukraine und die Erfüllung der Vorschriften des Freihandelsabkommens werden dadurch erschwert, dass der wesentliche Inhalt der modernen technischen Vorschriften, des marktwirtschaftlichen Systems für Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und –qualität und deren Infrastruktur durch Behörden und breite Kreise der Öffentlichkeit und der Privatwirtschaft nicht erkannt wird. Die staatlichen Kontrollen werden bis heute als einziges Mittel für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und –qualität ungeachtet der nicht ausreichenden Qualifizierung und der Korruption des zuständigen Personals vor Ort angesehen.

### **3.2 Regulierung**

Der Bereich Lebensmittelsicherheit und –qualität ist vom Geltungsbereich einer Reihe von grundlegenden Gesetzen („Über den Verbraucherschutz“, „Über technische Vorschriften und Konformitätsbewertung“, „Über die Standardisierung“) im Bereich der Standardisierung und der Zertifizierung ausgeschlossen. Bestimmungen, mit denen die Tätigkeit des Staatsunternehmens UkrNDNZ geregelt wird, weisen auch keinen Bezug

zu diesem Bereich auf. Dadurch öffnet sich das Fenster der Möglichkeiten für eine beschleunigte Entwicklung einer modernen Infrastruktur für Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und –qualität sowie für Realisierung von Pilotprojekten mit dem Ziel, die einschlägigen Vorschriften des Kodex des guten Verhaltens für die Ausarbeitung, Annahme und Anwendung der Normen im Rahmen des WHO-Übereinkommens über technische Handelshemmnisse, des Assoziierungsabkommens und der DCFTA umzusetzen.

Grundlegende Gesetze im Bereich Lebensmittel „Über Grundprinzipien und Anforderungen im Bereich Lebensmittelsicherheit und –qualität“, „Über die staatliche Kontrolle über die Einhaltung von Rechtsvorschriften im Bereich Lebensmittel, Futter, tierische Nebenprodukte, Tiergesundheit und Tierschutz“, „Über die Lebensmittelin–formation für Verbraucher“ sind weitgehend den einschlägigen europäischen Regelungen angeglichen, was eine gute Grundlage für die Entwicklung der nationalen Infrastruktur für die Sicherung der Lebensmittelsicherheit und –qualität“ bietet.

Die Begriffe „technische Vorschrift“ und „Norm/Standard“ werden im ukrainischen Recht, anders als es in der nationalen Praxis üblich ist, nicht auseinandergelassen. Doch der Begriff „technische Vorschrift“ wird im Bereich Lebensmittel auf der praktischen Ebene nicht angewendet. Die Harmonisierung des ukrainischen und des europäischen Rechts erfolgt hier im Rahmen der Gesamtheit von branchenspezifischen Gesetzen.

Am meisten wird eine wirksame Angleichung im Bereich der nationalen Regulierung, der Anpassung der ukrainischen Gesetze an das EU-Recht durch Unterschiede in der Struktur des nationalen Gesetzes- und Regelwerks sowie in der Struktur des ukrainischen normativen Rechtsaktes behindert. Hinzu kommt auch die Tatsache, dass die nationale Politik auf der normativen Ebene nicht geregelt ist. Daher sollte die Angleichung der europäischen und der nationalen Struktur normativer Dokumente durch die Umsetzung eines Pilotprojekts im Bereich der Entwicklung der nationalen Infrastruktur für Lebensmittelsicherheit und –qualität in Angriff genommen werden.

#### **4. EMPFELUNGEN**

Auf der Grundlage der Defizitanalyse in der nationalen Infrastruktur für die Sicherung der Lebensmittelsicherheit und –qualität wegen eines Mangels an Verständnis für Grundsätze, Reformierungswege, Infrastruktur für Standards und Tätigkeit von Standardisierungsstellen, Inhalt und Wesen der Konformitätsbewertung, Zertifizierung, staatliches System der Verwaltung und Normungsregelwerk im Bereich Standardisierung und Zertifizierung, Aufgaben und Zuständigkeiten der Zertifizierungsstellen und –organisationen, Ausstattung des Systems für Standardisierung und Konformitätsbewertung mit Ressourcen sowie angesichts einiger Schlussfolgerungen zur gesetzlichen und normativen Regelung in den Bereichen Verbraucherschutz, Standardisierung, technische Vorschriften und Konformitätsbewertung, die für Bereiche Lebensmittel und vertikale branchenspezifische Gesetzgebung von entscheidender Bedeutung sind, aufgrund der Analyse von Unstimmigkeiten zwischen dem nationalen ukrainischen Recht und *acquis*

EU sowie einer tiefgehenden Auswertung der Erfahrungen des Europäischen Komitees für Normung (CEN), Organisationen, die private Standards in EU-Ländern ausarbeiten (QS, FSSC, GlobalGAP, BRCS), Arbeitsgremien des Sekretariats der Europäischen Kommission (Generaldirektionen internationale Partnerschaften; Justiz und Verbraucher) wird empfohlen, einen Aktionsplan (Road Map) für Beseitigung von Defiziten in der nationalen Infrastruktur für Qualitätssicherung und Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit mit der nachfolgenden Umsetzung eines Pilotprojekts zum Ausbau einer modernen Infrastruktur für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und -qualität in der Ukraine aufzulegen.