

Reformprozesse auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt der Ukraine

Dells, Katja; Gilgen, Christoph Konrad

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dells, K., & Gilgen, C. K. (2020). Reformprozesse auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt der Ukraine. *Ukraine-Analysen*, 244, 3-8. <https://doi.org/10.31205/UA.244.01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Reformprozesse auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt der Ukraine

Von Katja Dells (BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH) und
Christoph Konrad Gilgen (Deutsche Assoziation der Ukrainisten e. V.)

DOI: 10.31205/UA.244.01

Zusammenfassung

Vor fast 30 Jahren nahm die landwirtschaftliche Bodenreform in der Ukraine ihren Anfang und bleibt bis heute unvollendet. Das im Frühjahr 2020 beschlossene Gesetz zur Aufhebung der Moratorien auf den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen und die Änderung ihrer Nutzungsart ist ein bedeutender Schritt für die Stärkung der Eigentumsrechte von Ukrainern. Wie viele Grundstücksverkäufe ab dem 01. Juli 2021 stattfinden werden und ob sich in der Ukraine tatsächlich ein funktionierender und transparenter Bodenmarkt entwickeln kann, hängt von der parlamentarischen Behandlung und Verabschiedung einer Reihe weiterer Gesetze des Bodenreformpaketes, juristischen Entscheidungen sowie der Schaffung institutioneller Voraussetzungen für deren Umsetzung ab. Der vorliegende Artikel betrachtet einige neue Regelungen und mögliche Auswirkungen auf den ukrainischen Land- und Agrarsektor. Darüber hinaus wird die Komplexität der Interessenslagen verdeutlicht, die sich im Rahmen der Reformprozesse zeigen.

Rückblick Bodenreform

Das Eigentum an Grund und Boden ist eine besondere Eigentumsform, das eigens registriert werden sollte und dessen Rechtsgeschäfte spezielle Voraussetzungen erfüllen müssen. Vor allem in Marktwirtschaften sind in den meisten Wirtschaftsbereichen rechtssichere Eigentumsverhältnisse von Grund und Boden Grundlage für Investitionen und wirtschaftliches Wachstum.

Nach dem politischen Systemwechsel Anfang der 1990er Jahre erschwerten in vielen Staaten Osteuropas mangelnde Liquidität, ein größtenteils überalterter Maschinen- und Gerätebestand und Investitionsstau bei Wirtschaftsgebäuden die Entwicklung des Agrarsektors. Zunehmend wurden strukturelle Anpassungen und marktwirtschaftliche Prinzipien politisch diskutiert und die Notwendigkeit einer Bodenreform offensichtlich. Die Frage privaten Grundeigentums gewann wieder an Bedeutung. Oftmals war der Diskurs mit Fragen der Rückgabe und Übertragung des Staats- bzw. des sogenannten Volkseigentums an »berechtigte« oder für die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion besonders geeignete Bevölkerungsgruppen verbunden. Gleichzeitig standen Aspekte der sozialen Absicherung der ländlichen Bevölkerung ebenso wie gesamtwirtschaftliche Beweggründe zur Diskussion. In diesem Spannungsfeld sollte als Interessenausgleich ein Kompromiss gefunden werden. Ein Teil des Grundbesitzes der damals etwa zwölftausend Kolchosen wurde entsprechend den Beschlüssen der Vollversammlungen von Kolchosmitgliedern ins Gemeinde- oder Staatseigentum übertragen. Der Großteil der landwirtschaftlichen Flächen wurde allerdings unter den ehemaligen Mitarbeitern und Pensionären der Kolchosen aufgeteilt. Auf diese Weise erhielten knapp 7 Millionen Ukrai-

ner, die zumeist bis heute in ländlichen Gebieten leben, Anteilsscheine für landwirtschaftliche Grundstücke. Diese waren zeitweise handelbar, dann wurde der Verkauf gesetzlich verboten. Die tatsächliche Zuordnung vermessener Flurstücke und die Registrierung des zugeleiteten Eigentums erfolgte überwiegend erst Anfang der 2000er Jahre. Die Tradition von Familienbetrieben und individueller Landwirtschaft war durch jahrzehntelange sowjetische kollektive Bewirtschaftungsformen zerstört und konnte sich während der Umbruchsjahre in der jungen unabhängigen Ukraine nur schwach entwickeln. So wurden die neuen Bodeneigentümer nicht automatisch zu Landwirten und bewirtschafteten ihre Flächen größtenteils nicht selbst, sondern verpachteten sie zumeist an private Nachfolgeunternehmen. Nicht wenige Ukrainer beanspruchten die verteilten Flächen aber auch nicht. Diese verblieben oft über Jahre im »kollektiven Eigentum« und wurden von Landwirtschaftsunternehmen mitbewirtschaftet.

Dabei lag neben der Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion die Herausforderung in der Erarbeitung und Implementierung neuer gesetzlicher Regelungen, die zum Teil immer wieder dem tatsächlichen Regelungsbedarf angepasst werden mussten. Dies bedurfte auch neuer landwirtschaftlicher Verwaltungsstrukturen sowie eines neuen institutionellen Rahmens für Landmanagementaufgaben. Insbesondere das sowjetische Kataster- und Registrierungssystem musste zur Sicherung von Eigentums- und Nutzungsrechten aktualisiert werden. Die Klärung offener Vermögensfragen wurde in der Ukraine dadurch erschwert, dass Bodeneigentümer nicht automatisch auch zu Eigentümern der sich auf den Flächen befindlichen Gebäude wurden. Bis heute wurden keine Ver-

fahren beschlossen, um diese beiden Eigentumskategorien zusammenzuführen.

Einführung der Bodenmoratorien erschwert die Entwicklung eines funktionierenden Pacht- und Bodenmarktes

Im Januar 2001 wurde auf Initiative des Abgeordneten Anatolij Matwienko durch das ukrainische Parlament ein Verkaufsverbot für landwirtschaftliche Flächen eingeführt. Seitdem wurde das Moratorium, das ursprünglich bei der Annahme des Bodenkodex der Ukraine als Übergangsklausel festgehalten wurde, neunmal verlängert und behält bis heute seine Gültigkeit.

Neben dem Verkaufsmoratorium auf private landwirtschaftliche Grundstücke reguliert und verbietet ein zweites Moratorium die Änderung deren Nutzungsart. Das dritte Moratorium betrifft den Bereich der Staatslandprivatisierung und verbietet den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen, die sich im öffentlichen Eigentum befinden. Somit besteht für die knapp 7 Millionen Bodeneigentümer seit fast 20 Jahren nur die Möglichkeit, ihre Flächen selbst zu bewirtschaften, zu verpachten oder anderen Bewirtschaftern ein dauerhaftes Nutzungsrecht einzuräumen, um Einnahmen aus ihren Flächen zu erzielen. Reguläre Eigentumswechsel sind nur durch Schenkung oder Vererbung möglich. Dadurch ist die Eigentumsstruktur laut offiziellen Angaben größtenteils unverändert geblieben, und der Agrarsektor entwickelte sich auf der Grundlage teils informell teils vertraglich gesicherter Pacht- und Nutzungsrechte für landwirtschaftliche Flächen.

Da die Moratorien die Herausbildung transparenter Marktpreise des Bodens verhindern, wird bei Pachtpreisermittlungen für staatliche Flächen auf normative Bewertungsmethoden zurückgegriffen. Auch wenn in den letzten Jahren vermehrt Pachtauktionen durchgeführt wurden und Online-Auktionen zunehmen und als Standardverfahren für die Verwertung öffentlicher Flächen etabliert werden sollen, bleibt der normative Wert bis heute Referenz bei der Bewertung. Hinzu kommt, dass in einigen Teilen der Ukraine der Wettbewerb um Flächen ohnehin relativ gering ist. Nach Regionen aufbereitete und regelmäßig aktualisierte Übersichten zu durchschnittlichen Pachtpreisen werden nicht erstellt. Es entwickelte sich bislang kein dynamischer, transparenter Pachtmarkt. Somit kann vermutet werden, dass sowohl die öffentliche Hand als auch private Eigentümer ihre Flächen teilweise unterhalb des Wertpotentials verpachten. Diese Voraussetzungen scheinen auf den ersten Blick günstig für alle Landwirtschaftsunternehmen. Mangelnder Wettbewerb um Flächen und niedrige Pachtpreise können aber ebenso Investitionen zur Steigerung der Flächenproduktivität unwirtschaftlich erscheinen lassen. Dennoch deu-

ten die Bilanzen einiger größerer Agrarunternehmen darauf hin, dass in den vergangenen Jahren nicht nur die Erträge von Getreide und Ölsaaten gestiegen sind, sondern auch landwirtschaftliche Löhne und die in den ausgewiesenen Bodenkosten enthaltenen Pachtzahlungen erhöht wurden.

Um die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zu günstigen Konditionen trotz gesetzlich konservierter Eigentumsstrukturen dauerhaft zu sichern, wurden alternative Mechanismen zum Kauf eingeführt. So können Eigentümer die Nutzung an ihren Flächen bis zu 49 Jahre an Dritte übertragen. Oftmals wird ein entsprechendes Nutzungsentgelt als Einmalzahlung getätigt. Schätzungen des Parlamentsausschusses für Agrar- und Bodenfragen gehen davon aus, dass die dauerhafte Nutzung von bereits mehr als einer Million Hektar landwirtschaftlicher Fläche über registrierte »Emphyteusis-Verträge« von mehr als 40-jähriger Laufzeit verkauft wurde. Auch diese dauerhafte Nutzungsberechtigung ist handelbar und kann durch Verkauf den Besitzer wechseln. Sofern der Besitz durch Erbpacht- oder Erbbaupachtverträge über Jahrzehnte gesichert ist, können entsprechende Flächen beliehen oder Gebäude auf ihnen errichtet werden. Auf diese Weise bildete sich in der Ukraine ein verzerrter, alternativer landwirtschaftlicher Bodenmarkt heraus.

Das Moratorium auf die Staatslandprivatisierung erschwert, das staatliche Flächenportfolio bestmöglich für die Entwicklung des Agrarsektors einzusetzen. Zwar ist der Großteil staatlicher landwirtschaftlicher Flächen regulär verpachtet, teilweise aber auch langfristig oder unbefristet zur unentgeltlichen Nutzung überlassen worden. Parallel dazu findet seit Jahren eine unentgeltliche Privatisierung von Staatsland statt. Alle Bürger der Ukraine haben formal das Recht, landwirtschaftliche Grundstücke von bis zu 2 Hektar ins Eigentum übertragen zu bekommen. Abgesehen davon, dass die verfügbare Fläche noch nicht einmal für einen Bruchteil der Ukrainer ausreichend wäre, machen bürokratische Hürden die unentgeltliche Eigentumsübertragung oftmals zu einem kostspieligen Geschäft. Die Diskussion um Sinn und Zweck der kostenlosen Privatisierung erhielt neue Dynamik als Medien verstärkt von ukrainischen Soldaten berichteten, die in der Ostukraine gedient hatten und als Teil des Solds zu Eigentümern landwirtschaftlicher Grundstücke mit zum Teil erheblichem Wert wurden. Da keine belastbaren Eigentumsdaten existieren oder öffentlich zugänglich sind und selbst Datenübertragungen zwischen dem Eigentumsregister und dem Bodenkataster fehleranfällig zu sein scheinen, können keine Aussagen darüber getroffen werden, wie stark und durch welche kontinuierlichen Prozesse sich das staatliche Flächenportfolio tatsächlich reduziert.

Neue Dynamik im Bodenreformprozess

Das große öffentliche Interesse an der Bodenfrage prägte 2019 die Präsidentschaftswahl und die darauffolgenden Parlamentswahlen. Während der Wahlkämpfe positionierten sich die Spitzenkandidaten aller politischen Lager relativ eindeutig *für* oder *gegen* einzelne Vorhaben im Zusammenhang mit der Verlängerung oder Aufhebung der Bodenmoratorien. Wolodymyr Selenskyj vertrat bereits während seines Wahlkampfes liberale Positionen in Bezug auf die Bodenmarktöffnung und wiederholte diese nach seiner Ernennung zum Präsidenten der Ukraine regelmäßig.

Durch den Wahlsieg der Partei »Diener des Volkes« mit absoluter Mehrheit wurde die Position des Präsidenten weiter gestärkt und die ukrainische Regierung auf einen umfassenden Bodenreformkurs eingestimmt. Die Notwendigkeit schneller Reformschritte wurde auch durch den Druck internationaler Geberorganisationen verstärkt, die eine Fortsetzung finanzieller Unterstützung an die Aufhebung der Moratorien knüpften. Eine Reihe von Gesetzesprojekten konnte bereits in den ersten Monaten nach der Regierungsbildung durch das Parlament behandelt und einige verabschiedet werden. Darunter das »Anti-Raider-Gesetz« Nr. 0858, das durch Verhinderung mehrfacher Registrierung von Pachtverträgen feindliche Übernahmen durch konkurrierende Landwirtschaftsunternehmen vorbeugen und damit Rechtssicherheit in Bodenbeziehungen stärken soll, sowie das NSDI-Gesetz Nr. 2370 zur Regelung der Nationalen Geodateninfrastruktur und dem offenen Zugang zu Katasterinformationen. Ähnlich wie in vielen EU-Ländern ist die Etablierung eines nationalen Geoportals vorgesehen, mit dem Behörden und Kommunen einfach und übersichtlich auf alle zur Verfügung stehenden Geodaten zugreifen können.

Ein Stück innen- wie außenpolitischer Glaubwürdigkeit des Präsidenten und suggerierter Stärke der Regierung schien laut Medienberichten an der Öffnung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes zu hängen. Die Aufhebung des Moratoriums wurde zur »Chefsache«, und es wurden mehrere Gesetzesentwürfe eingereicht, die eine liberale und wenig regulierte Bodenmarktöffnung vorsahen. Auch die Integration des vormals eigenständigen Agrarpolitikministeriums in das Wirtschaftsentwicklungsministerium sollte den Bodenreformprozess beschleunigen. Im Verlauf der Parlamentsdebatten und unter Berücksichtigung von mehr als 4.000 Änderungsvorschlägen wurde auch der vom Agrarausschuss des ukrainischen Parlaments erarbeitete und erfolgversprechendste Gesetzesentwurf 2178-10 immer stärker reguliert. So wurden die im Gesetzentwurf aufgeführten Obergrenzen möglichen Grundeigentums auf maximal 10.000 Hektar reduziert. Waren im ursprünglichen

Entwurf juristische Personen den natürlichen Personen beim Flächenerwerb gleichgestellt, sieht das Gesetz nun ein Stufenmodell vor, bei dem in der ersten Phase ausschließlich natürliche Personen 2,5 Jahre lang maximal 100 Hektar erwerben dürfen. Dieser stark regulierte Gesetzesentwurf wurde in der Nacht zum 31.03.2020 durch eine eindeutige Parlamentsmehrheit von 259 der 315 Abgeordneten angenommen und soll als Gesetz Nr. 552-IX ab dem 01.07.2021 in Kraft treten.

Entscheidend für den gefundenen Minimalkonsens mag auch gewesen sein, zwei Konfliktthemen voneinander zu trennen. Die Entscheidung darüber, ob Bürger ihr Privateigentum veräußern dürfen, sollte verfassungsmäßig gewährleistet und staatlich garantiert werden. Diese Rechtsauffassung wurde sowohl 2018 vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als auch 2019 vom Kassationsgerichtshof der Ukraine bestätigt. Die Entscheidung darüber, ob, in welcher Form und mit welchen Zielsetzungen Staatsland bzw. landwirtschaftliche Flächen im öffentlichen Eigentum verwertet werden, wurde vertagt und sollte weiterhin politisch und gesamtgesellschaftlich diskutiert werden.

Gesetz Nr. 552-IX stärkt Eigentumsrechte und schafft Voraussetzungen für die Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes

Kern des Gesetzes Nr. 552-IX ist, dass Ukrainern ab dem 1. Juli 2021 möglich sein soll, ihr Grundeigentum zu verkaufen oder weitere Flächen zu erwerben. Ebenso wird das generelle Verbot der Änderung der Nutzungsart landwirtschaftlicher Flächen, die unter dem Moratorium liegen, aufgehoben. Diese symbolkräftige Stärkung der Eigentumsrechte aller Ukrainer ist Voraussetzung für die Entwicklung eines funktionierenden landwirtschaftlichen Bodenmarktes.

Durch das vorgesehene Stufenmodell erhalten ukrainische Landwirte 2,5 Jahre lang die Möglichkeit, zu vermutlich vergleichsweise niedrigen Preisen ihre Eigentumsausstattung an landwirtschaftlichen Flächen auf bis zu 100 Hektar zu erhöhen, bevor sie mit Unternehmen auf dem Bodenmarkt konkurrieren müssen. Zudem können Landwirte Flächen, über die sie ein dauerhaftes Nutzungsrecht verfügen, zum normativen Preis erwerben. Dies kann durch Stärkung kleinerer landwirtschaftlicher Unternehmensstrukturen und Familienbetrieben zur Steigerung der durchschnittlichen landwirtschaftlichen Produktivität beitragen.

Dennoch ist nicht ersichtlich, dass die Ausgestaltung der Bodenmarktöffnung an langfristigen boden- und agrarpolitischen Strategien ausgerichtet wurde. Beim Flächenerwerb bis 2024 sind ukrainische Landwirte anderen Bürgern gleichgestellt. Jeder Ukrainer hat gleichermaßen das Recht, unabhängig von sei-

nem Wohnsitz, seinen Fähigkeiten und beruflichem Hintergrund, überall in der Ukraine landwirtschaftliche Flächen zu erwerben. Zwar besitzen Landwirte ein Vorkaufsrecht auf jene Flächen, die sie zum Verkaufszeitpunkt pachten oder über die sie ein dauerhaftes Nutzungsrecht verfügen, sofern sie bereit und fähig sind, den durch den Eigentümer ausgehandelten Preis zu zahlen. Allerdings gilt dieses Vorkaufsrecht nur für den jeweiligen Pächter selbst und nicht generell für weitere aufstockungsbedürftige Landwirte (derselben Region).

Ebenso schafft das Gesetz die Voraussetzungen dafür, Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen als Sicherheit für die Finanzierung von Investitionen zur Produktionssteigerung zu nutzen. Somit könnte Landwirten und landwirtschaftlichen Unternehmen der Zugang zu Bankkrediten oder Darlehen erleichtert werden. Fraglich bleibt bislang, ob dem Bankensektor die in den ersten Jahren bestehenden Sicherheiten für die Eintragung entsprechender Grundschulden ausreichen, oder ob die Beleihung von Flächen erst dann funktioniert, wenn sich nicht nur natürliche Personen mit sehr niedrigen Erwerbsobergrenzen, sondern ab 2024 auch Unternehmen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt betätigen dürfen.

Ausschluss von Ausländern vom Flächenerwerb

Ausländische Personen und ukrainische Unternehmen mit ausländischen Anteilseignern bleiben für eine nicht bestimmte Dauer vom Flächenerwerb ausgeschlossen. Mit der Parlamentsentscheidung wurde die Chance vertan, ein positives Signal an die EU zu senden und zumindest Bürger der Europäischen Union oder bereits jahrelang in der Ukraine tätige ausländische Landwirte in Bezug auf Erwerbsmöglichkeiten den Ukrainern gleichzustellen. Bislang ist strittig, ob Grundeigentum durch die Verfassung der Ukraine generell nur Ukrainern vorbehalten ist. Ebenso wird juristisch diskutiert, ob und wann ein gesamtukrainisches Referendum über eine Beteiligung von Personen mit anderer Staatsangehörigkeit als der Ukrainischen am landwirtschaftlichen Bodenmarkt stattfinden darf und wird. Umfragen zeigen allerdings, dass eine große Mehrheit der Ukrainer ohnehin gegen eine Erwerbsmöglichkeit durch Ausländer votieren würde.

Dadurch würden zukünftig Wettbewerbsnachteile für ukrainische landwirtschaftliche Unternehmen mit ausländischer Beteiligung entstehen. Dies könnte momentan erfolgreich tätige Unternehmen vor Probleme stellen und generell zu weniger ausländischen Investitionen in den ukrainischen Agrarsektor führen, als ohne die Erwerbsbeschränkung möglich wären.

Behördliche Kontrolle

Wie die behördliche Überprüfung der Erwerbsbeschränkungen organisiert und vollzogen werden soll und wie viel Verwaltungsaufwand diese nach sich ziehen wird, ist bislang unklar. Dabei liegt die Herausforderung weniger in der Anzahl notarieller Beurkundungen und der Registrierung der Eigentumswechsel. Denn bereits jetzt finden in der Ukraine jährlich rund 200.000 Immobilientransaktionen statt. Die Überwachung der Eigentumshöchstgrenze von 100 Hektar pro natürlicher Person scheint noch relativ leicht zu handhaben, solange der Datenabgleich zwischen dem staatlichen Kataster und dem Justizministerium, das das Eigentumsregister verwaltet, bereits im Zuge der notariellen Abwicklung des Grundstückskaufes technisch erfolgen kann. Eine Herausforderung ist allerdings die staatliche Kontrolle sogenannter »Share-Deals«, bei denen Investoren durch den Kauf von Unternehmensanteilen indirekt Bodeneigentum erwerben. Die Kontrolle der Eigentumsobergrenzen wird hier nur durch sehr hohen investigativen Verwaltungsaufwand möglich sein. Anhand von Beteiligungen an unterschiedlichen Unternehmen, die ab 2024 landwirtschaftliche Flächen erwerben können, flächendeckend die individuellen Eigentumsobergrenzen der Anteilseigner zu kontrollieren, scheint schwer möglich und birgt die Gefahr, dass nur vereinzelte Verstöße nachverfolgt und geahndet werden können.

Auch können staatliche Regulierungen über Erwerbsbeschränkungen und den Ausschluss interessierter Erwerbergruppen das Risiko von sogenannten Umgehungstatbeständen erhöhen. So wäre beispielsweise vorstellbar, dass Unternehmen natürlichen Personen Geld für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zur Verfügung stellen, die den Geldgebern anschließend ein 49-jähriges Nutzungsrecht einräumen.

Das Moratorium auf den Verkauf staatlicher und kommunaler Flächen bleibt bestehen

Bisher ist kein Zeitraum für ein Ende des Moratoriums auf den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand bekannt. Ebenso ist der Prozess der Übertragung von Staatsland ins kommunale Eigentum ins Stocken geraten. Nachdem sich das Ministerkabinett der Ukraine im Rahmen der Dezentralisierungsstrategie für eine zügige Staatslandübertragung ausgesprochen hatte, arbeitet der Parlamentsausschuss für Agrar- und Bodenfragen an dem Gesetzesentwurf Nr. 2194. Dieser wurde bereits Ende 2019 durch das Parlament in erster Lesung verabschiedet. Seitdem zieht sich der Überarbeitungsprozess über Monate hin, und es scheint, als wollten einzelne Abgeordnete die zweite Lesung im Parlament hinauszögern. Um den Prozess der Übertragung zu beschleunigen, erließ Präsident Selenskyj im Oktober 2020 ein entsprechendes Dekret, das

allerdings keine Rechtssicherheit über seine Amtszeit hinaus bietet. Somit behält die Verabschiedung des Gesetzes Priorität (Stand 18.11.2020). Einen ähnlichen Verlauf nahm Gesetzesentwurf Nr. 2195, der Verwertungsmethoden für Flächen im öffentlichen Eigentum regulieren und elektronische Auktionen als Standard-Instrument für die Verpachtung und den künftigen Verkauf einführen soll. Die zweite Lesung dieses Gesetzes steht ebenfalls seit mehreren Monaten aus.

Zwar wird mit dem weiterhin bestehenden dritten Moratorium das Risiko umgangen, dass kommunales Eigentum durch noch nicht routiniert ablaufende Verwertungsverfahren auf dem sich erst entwickelnden Bodenmarkt großflächig und weit unterhalb ihres Wertpotentials verkauft wird. Entscheidend für eine mittel- und langfristig positive Entwicklung des Bodenmarktes ist aber, dass die Eigentumsrechte der Kommunen ebenfalls gestärkt werden. Dazu gehört neben verbesserten Planungskompetenzen ebenso die Entscheidungs- und Verantwortungshoheit über die Verwertung kommunaler Flächen unter Berücksichtigung regional unterschiedlicher Voraussetzungen. Daher sollten Gemeinden die Möglichkeit erhalten, individuelle Konzepte für den Privatisierungsprozess zu entwerfen und diese anhand noch zu definierender agrar- und strukturpolitischer Zielsetzungen auszurichten.

Transparenz und Rechtssicherheit für alle Bereiche der Bodenbeziehungen

Mit Blick auf diese anstehenden Entscheidungen ist eine transparente Sammlung, Aufbereitung, Bewertung und Dokumentation der derzeitigen Pacht- und künftigen Kaufpreiseentwicklungen für landwirtschaftliche Flächen essenziell. Es besteht ein großes Defizit an qualitativ hochwertigen bodenstatistischen Daten. Momentan wird an der Konzeption zur Etablierung einer unabhängigen Institution gearbeitet, die für das Bodenmonitoring in der Ukraine zuständig sein soll. Die langfristigen strukturellen Entwicklungen auf den Pacht- und Bodenmärkten, Eigentumsverschiebungen, Änderungen der Nutzungsstrukturen landwirtschaftlicher Flächen und Preistrends werden allerdings erst nach Jahren kontinuierlicher Datenanalyse ersichtlich sein.

Ebenso setzt die Entwicklung eines funktionierenden Bodenmarktes die Schaffung und Durchsetzung von klaren und allgemeingültigen Regelungen voraus. Um die Akzeptanz eines geordneten landwirtschaft-

lichen Grundstücksverkehrs zu gewährleisten, sollten Rechte künftig (erfolgreich) einklagbar sein, Verstöße konsequent geahndet und durch effektive Umsetzung von Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit das generelle Vertrauen in die Justiz erhöht werden. Rechtssicherheit auf dem Bodenmarkt ist womöglich die wichtigste Voraussetzung für langfristige Investitionen in den ukrainischen Agrarsektor und Grundlage dafür, dass sich Bürger und Kommunen als vollwertige Eigentümer ihrer Flächen sehen. Auf diese Weise könnte den noch immer in der Gesellschaft vorherrschenden Unsicherheiten und Ängsten vor negativen Folgen der Bodenmarktöffnung bestmöglich entgegengewirkt werden.

Ausblick

Verglichen mit den Vorjahren konnten in den vergangenen zwölf Monaten wichtige Bodenreformvorhaben politisch angeschoben werden. Durch die starke Position des Präsidenten sowie eine gestiegene Bereitschaft bodenpolitischer Entscheidungsträger, Kompromisse bereits während der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen einzugehen, wurden Mehrheiten im Parlament geschaffen und Meilensteine im Reformprozess gesetzt. Das tatsächliche Inkrafttreten von Gesetz Nr. 552-IX hängt allerdings von weiteren legislativen Verfahren und juristischen Entscheidungen ab. Seit Anfang Mai formulierten mehr als einhundert oppositionelle Parlamentsabgeordnete in drei Petitionen ihre Bedenken gegenüber der Rechtmäßigkeit des Gesetzes, über die nun das Verfassungsgericht der Ukraine urteilen soll.

Dabei könnten die bislang ausstehenden richterlichen Entscheidungen Auswirkungen haben, die weit in das Wirtschaftssystem der Ukraine hineinreichen. So soll entsprechend einer der drei Petitionen darüber befunden werden, ob die aus der Verfassung abgeleitete Festlegung, dass sich ukrainischer Boden – dies betreffe wohl Acker- oder Forstflächen ebenso wie Bauland und sonstige Flächenkategorien – ausschließlich im Eigentum von Ukrainern befinden darf, unveränderlich fortbesteht oder durch Gesetze oder gesamtukrainische Referenden angepasst werden kann.

Da die meisten ukrainischen Medien ein sich seit Wochen zuspitzendes Kräftemessen zwischen Präsident Selenskyj, dem Parlament und dem Verfassungsgericht beobachten, bleibt derzeit ungewiss welchen weiteren Verlauf die ukrainische Bodenreform nehmen wird.

Dieser Beitrag wird mit Unterstützung der Komponente »Fachdialog Boden« des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Die fachlichen Ausführungen in diesem Artikel geben die persönliche Auffassung der Autorin und des Autors wieder und müssen nicht unbedingt den Ansichten des APD entsprechen.

Informationen über die Autoren und Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.

Über die Autoren:

Katja Dells war seit 1995 im Bereich Verkauf und Verpachtung staatlicher landwirtschaftlicher Flächen tätig und leitet seit 2004 das Büro für Auslandsberatung bei der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltung GmbH. In dieser Funktion koordiniert sie im Auftrag von Bundesministerien und der EU internationale Beratungsprojekte zu Themen des Landmanagements. Sie ist (Co-)Autorin diverser Studien zu Fragen des Staatslandmanagements.

Christoph Konrad Gilgen studierte Politikwissenschaften, Ukrainistik und Öffentliches Recht in Greifswald, Drohobytch und Sankt Petersburg. Er ist Co-Vorsitzender der Deutschen Assoziation der Ukrainisten e. V. und arbeitete von 2008 bis 2014 beim Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft als Leiter des Wirtschafts- und Beschäftigungsförderungsprogramms Ukraine und in der AG Agrarwirtschaft. Für das Auslandsbüro der BVVG leitete er ab 2014 die Bodenkomponente des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs und ist seit Oktober 2020 im Länderreferat 625 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft tätig.

Literatur / Lesetipps:

- Gilgen, Christoph Konrad / Meyer-Everloh, Ulrike: Transparency in Land Management – German Experiences and Options for Ukraine; Kyiv, Juli 2018 https://www.apd-ukraine.de/images/BVVG/blok_en_print2_final.pdf
- Kvartiuk, Vasyl / Herzfeld, Thomas / Martyn, Andriy / Bukin, Eduard: Rental Price Dynamics of State-Owned Agricultural Land in Ukraine; Kyiv, Februar 2020 https://www.apd-ukraine.de/images/2020/APD_Berichte_2020/01_bvvg_Rental_Price_Dynamics/Price_dynamics_eng.pdf
- Thomas, Joachim: Beiträge zur Gestaltung effizienter Rahmenbedingungen im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung in der Ukraine; Kyiv, Juli 2020 https://www.apd-ukraine.de/images/2020/APD_Berichte_2020/08_Bodennutzung_Thomas/Bericht_Thomas_deu.pdf