

Fällt das Moratorium auf den Kauf landwirtschaftlicher Flächen?

Die ukrainische Regierung strebt ein neues Bodenmarktgesetz an, welches das seit 2001 geltende Moratorium auf den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen aufheben soll. Hauptziele sind die Förderung ländlicher Finanzmärkte, die Erleichterung von Investitionen in die Landwirtschaft und eine effiziente Verteilung des Faktors Boden.

Risiken bei der Umsetzung bestehen in der engen Verflechtung zwischen Politik und Wirtschaft sowie in den unrealistisch hoch angesetzten gesetzlich festgelegten Preisen für Agrarflächen. Kritisch zu betrachten ist auch der voraussichtliche Ausschluss von juristischen Personen und von Ausländern vom Erwerb ukrainischen Bodens. Dennoch ist die geplante Bodenreform insgesamt ein richtiger Schritt in Richtung eines notwendigen Strukturwandels in der ukrainischen Agrarwirtschaft.

Hintergrund

Der Kauf landwirtschaftlicher Flächen ist in der Ukraine bis heute nicht möglich. Seit 2001 gilt ein umfassendes Bodenrecht, das konkretes Bodeneigentum und Bodentransfers für landwirtschaftliche Flächen prinzipiell erlaubt. Parallel mit dessen Einführung wurde jedoch ein Moratorium auf den Kauf landwirtschaftlicher Flächen beschlossen. Dieses wurde in den Folgejahren immer wieder verlängert, häufig mit der Begründung, es müsse zunächst ein umfassendes Kataster- und Grundbuchwesen geschaffen werden. Das jetzige Moratorium gilt bis zum 1. Januar 2012. Das Thema wird in der Öffentlichkeit hitzig diskutiert. Viele fürchten negative Verteilungseffekte und den „Ausverkauf“ an Ausländer. Investoren, die bereits im Land aktiv sind, sind nicht unglücklich mit der jetzigen Situation. Flächen können langfristig gepachtet werden und die Pachtpreise sind mit etwa 30 bis 50 Euro/ha bisher die Billigmacher der landwirtschaftlichen Produktion in der Ukraine.

Die regierende Partei der Regionen, die sich auf eine stabile Mehrheit im Parlament verlassen kann, will diese Situation ändern und setzt auf eine Bodenreform. Führende Regierungsmitglieder haben sich in den vergangenen Monaten wiederholt in der Weise geäußert, dass landwirtschaftliche Bodenmärkte in Zukunft den Gesetzen der Marktwirtschaft gehorchen sollten. Ein entsprechendes Gesetz ist in Vorbereitung und im Agrarausschuss des Parlaments diskutiert worden. Durch eine Belebung des Bodenmarktes strebt die Regierung die Entwicklung ländlicher Finanzmärkte und erleichterte Investitionen in die Landwirtschaft an. Es wird weiterhin erwartet, dass

derzeitige korrupte Praktiken auf dem Schwarzmarkt für landwirtschaftliche Flächen eingedämmt werden und der Boden zu denjenigen wandert, die ihn am produktivsten nutzen. Damit soll der bisher eher schleppende Strukturwandel in der Landwirtschaft gefördert werden.

Was ist geplant?

Der jetzige Entwurf des Bodenmarktgesetzes sieht u.a. vor, dass nur natürliche inländische Personen (also keine juristischen Personen und keine Ausländer) landwirtschaftliche Flächen erwerben dürfen. Außerdem sind Obergrenzen im Gespräch (100 bis 500 ha) sowie der Aufbau einer besonderen Bodenagentur parallel zur bestehenden Staatsbodenagentur, die Vorkaufsrechte ausüben darf. Weiterhin sind Auflagen geplant, die die Umwidmung von Landflächen auf zehn Jahre verbieten soll. Ebenfalls sind Preisuntergrenzen im Gespräch (Verdopplung der bisherigen gesetzlich festgelegten Preise). Die derzeit geltenden gesetzlich festgelegten Mindestpreise werden normativ errechnet auf der Grundlage von Durchschnittsertragszahlen und einer Kapitalisierungsperiode von 33 Jahren. Sie richten sich nicht am Kapitalmarkt und der realen betrieblichen Wertschöpfung aus und werden daher überschätzt.

Es ist noch ungewiss, ob diese Pläne realisiert werden. Indizien sprechen dafür, dass der politische Wille vorhanden ist, das Moratorium aufzuheben. Der Präsident, der Premierminister, der Minister für Agrarpolitik und Ernährung sowie der Vorsitzende des Agrarausschusses im Parlament befürworten die Aufhebung des Moratoriums. Manche politische Beobachter weisen darauf hin, dass die Privatisierung von Staatsland einen verlockenden Anreiz für die eng verflochtene politische und wirtschaftliche Elite darstellt, diese Reform auch durchzusetzen.

Die Produzenten sind in ihrer Haltung gespalten. Der Verband der Privaten Bauern hat sich vorläufig bedeckt gehalten, weil die jetzige Situation aus einzelbetrieblicher Sicht auch Vorteile bietet und die Liquiditätssituation vieler Unternehmen angespannt ist. Die Ukrainische Agrarkonföderation befürwortet die Reform, weil sie es als Signal für verstärkte Investitionen in die Landwirtschaft ansieht. Die Mitglieder des Ukrainischen Agribusiness Clubs sehen dagegen vor allem die Etablierung einer neuen staatlichen Struktur als Risiko verstärkter staatlicher Interventionen an. Sie weisen darauf hin, dass neben dem Bodenkauf noch finanzielle Mittel für die Produktion verbleiben müssen. Die Landwirtschaft ist ein sehr

kapitalintensives Gewerbe und der Kauf von landwirtschaftlichen Flächen bindet knappes Kapital.

Internationale Organisation und unabhängige Experten sprechen sich seit Jahren mehrheitlich für die Aufhebung des Moratoriums aus und weisen auf die positiven Effekte und Erfahrungen in anderen Ländern hin. Sogar in Russland ist der Bodenkauf nach jahrelangen Diskussionen jetzt möglich, weil der Produktionsfaktor Boden ohne Markt nicht zu den besten Bewirtschaftern wandern kann und somit den Strukturwandel und die landwirtschaftliche Entwicklung auf Dauer behindert. Nicht zuletzt wird darauf verwiesen, dass das Niveau der Bodenpreise in Russland ohne Moratorium niedriger ist als in der Ukraine. Viele Befürchtungen vor der Reform haben sich im Nachhinein als unbegründet erwiesen.

Mögliche Auswirkungen

Die Bodenpreise werden wahrscheinlich durch die Bodenreform leicht ansteigen, weil sich der Strukturwandel verstärkt. Allerdings wird das Preisniveau die jetzige Höhe zunächst kaum nennenswert übersteigen können. Pacht- und Kaufpreise hängen gemeinsam von Einflussfaktoren ab, die sich durch die Aufhebung des Moratoriums nicht kurzfristig ändern werden. Hierzu gehören a) das Zinsniveau am Kapitalmarkt, b) die erforderlichen Risikoprämien und c) die erwarteten Produktivitätssteigerungen. Der mögliche Käufer wird diese Faktoren, ausgehend von seinem jetzigen Produktivitätsniveau, z.B. gemessen am Deckungsbeitrag/ha, in seine Kalkulation einbeziehen müssen. Je höher das Zinsniveau und je höher die Risiken, umso geringer wird sein Kaufpreisangebot sein. Je höher sein jetziges Produktivitätsniveau und seine erwarteten Produktivitätssteigerungen sind, umso höher kann sein Kaufpreisangebot ausfallen. Detaillierte Modellrechnungen ergeben, dass die teilweise in der Diskussion genannten Kaufpreise - möglicherweise aus Unkenntnis der Finanzmathematik und der relevanten Marktfaktoren - häufig weit überschätzt werden. Die Kaufpreise, die sich für die meisten Regionen der Ukraine ergeben (vgl. Tabelle) sind wesentlich geringer als die jetzigen gesetzlich festgelegten Preise.

Implizite Kaufpreise für Agrarflächen

Region	Deckungsbeitrag *	Kaufpreis **
	UAH/ha	UAH/ha
Winnyzja	614	4.688
Poltawa	683	5.215
Kirowohrad	722	5.516
Czernowitz	391	2.988
Tscherkassy	718	5.481

Quelle: Eigene Berechnungen; Annahmen: *Durchschnitt aller Betriebe 2007-2009; konstante Preise; **Opportunitätskosten Kapital: 15,6%; Produktivitätswachstum: 2,5%/Jahr; ohne Risikoaufschlag

Es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass Ausländer keinen Zugang zum Boden erhalten werden. Ob sich juristische inländische Personen am Kauf beteiligen können, bleibt umstritten. Im jetzigen Gesetzesentwurf ist der Kreis der Kaufberechtigten auf natürliche Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit beschränkt. Für ausländische Pächter lauern hier Risiken. Zurzeit ist unklar, wie zu verhindern wäre, dass sich die bewirtschaftete Fläche mit zunehmender Verkaufsbereitschaft der Pächter zu einem Flickenteppich entwickelt.

Für internationale Investoren wäre die Belegung des Bodenmarktes in der Ukraine dennoch ein wichtiges Signal, sich an ukrainischen Unternehmen in Landwirtschaft und Ernährung zu beteiligen, die von tendenziell steigenden Bodenpreisen profitieren. Die führenden Agriholdings sind mehrheitlich an internationalen Börsen gelistet. Deren Marktkapitalisierung würde sich wahrscheinlich nach der Aufhebung des Moratoriums in kürzester Zeit signifikant erhöhen.

Fazit

Die Umsetzung der Bodenreform ist ein richtiger und notwendiger Schritt, um den Strukturwandel in der ukrainischen Agrarwirtschaft zu fördern. Die Privatisierung von Staatsland ist allerdings eine besondere Herausforderung in einem korruptionsintensiven Umfeld. Hier lauern Risiken aufgrund der engen Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft.

Begrüßenswert wäre, auch ausländischen Investoren und juristischen Personen Zugang zu ukrainischem Boden zu erlauben, um den Bodenmarkt zusätzlich zu beleben. Ebenso wünschenswert wäre es, die Preisuntergrenzen und Flächenobergrenzen nicht zu weit entfernt von der Realität zu definieren, damit überhaupt eine Preisbildung stattfinden kann.

Autor

Dr. Heinz Strubenhoff, strubenhoff@ier.kiev.ua
Leiter des dt.-ukr. agrarpolitischen Dialogs,
eines Förderprojekts des Bundesministeriums für
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de