

Zur Aufhebung des Moratoriums auf den Verkauf von Agrarland

Das Moratorium auf Verkäufe landwirtschaftlicher Flächen gilt in der Ukraine bereits seit 16 Jahren. Es betrifft fast 70% der Fläche und 16% der Bevölkerung, die nicht frei über ihre Grundstücke verfügen können. Die Mehrheit dieser Landbesitzer lebt auf dem Land und ist fortgeschrittenen Alters. Das Moratorium ist auch dafür verantwortlich, dass die Produktivität ukrainischer Landwirte deutlich unter der in wettbewerbsfähigen Ländern liegt. In der Diskussion über die Aufhebung des Moratoriums erhalten die Befürworter zunehmend Unterstützung. Wann es letztendlich dazu kommen wird, ist jedoch unklar.

Genauso wichtig sind in diesem Zusammenhang weitere Faktoren der zukünftigen Gestaltung des Landmarktes, die für ein erfolgreiches Aufheben des Moratoriums unabdingbar sind. Dazu gehören insbesondere: (i) Rechtsschutz unter transparenten und regelbasierten Rahmenbedingungen, (ii) die Nutzung von staatlichem und kommunalem Land im Sinne des öffentlichen Interesses, sowie (iii) die Befähigung der Banken, nachhaltige Finanzströme an ländliche Gegenden und Agrarunternehmen zu leiten.

Ausmaße und Auswirkungen des Moratoriums

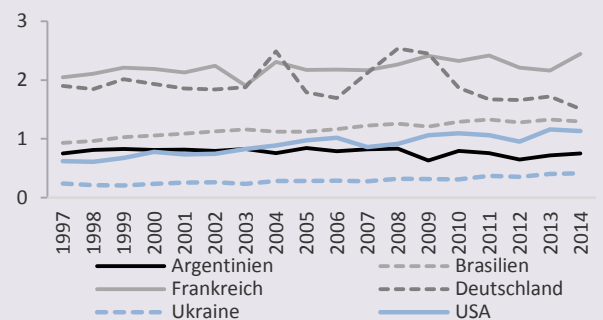
Die Ausmaße des Moratoriums auf Landverkäufe sind beeindruckend: Von mehr als 42 Mio. Hektar (ha) Agrarland (bzw. 70% des ukrainischen Territoriums) können 40 Mio. ha (bzw. 93%) nicht gehandelt und damit z.B. zur Kreditbesicherung genutzt werden (einschließlich 10,5 Mio. ha Agrarland in öffentlichem Besitz). Fast 7 Mio. Landbesitzer (bzw. 16% der ukrainischen Bevölkerung) können damit nicht frei über ihr Eigentum verfügen. Die Mehrheit dieser Landbesitzer lebt auf dem Land und ist fortgeschrittenen Alters. Das Moratorium wurde 2001 als temporäre Maßnahme eingeführt und seitdem acht Mal verlängert. Es soll im Januar 2018 auslaufen, allerdings nicht vor der Verabschiedung des Gesetzes „Über den Handel mit landwirtschaftlichen Flächen“. Das Moratorium hat negative Auswirkungen auf:

- 1) Die *Produktivität* landwirtschaftlicher Unternehmen, indem es verhindert, dass finanzielle Ressourcen in den Sektor fließen und Ackerland effizient aufgeteilt wird. Die Produktivität ukrainischer landwirtschaftlicher Unternehmen liegt trotz besserer Bodenqualität deutlich unter der wettbewerbsfähiger Länder
- 2) *Gerechtigkeit*, da Produzenten hohe Gewinne erzielen können und gleichzeitig sehr geringe Pachtgebühren zahlen
- 3) *Nachhaltigkeit*, da kurze oder nicht registrierte Pachten, in Verbindung mit einem politischen Ri-

siko, Investitionen in Bodenqualität und Landverbesserungen unattraktiver machen

- 4) *Transparenz*, da ein großer Teil des öffentlichen Landes nicht im Interesse der Gemeinden und des Staatshaushaltes genutzt wird

Wertschöpfung in der Landwirtschaft (Tsd. USD pro Hektar)



Quelle: World Development Indicators der Weltbank

Aktuelle Diskussion

Die politische Führung versichert zwar, dass die Aufhebung des Moratoriums auf der Reformagenda ganz oben steht. Der IWF hat diesen Schritt jedoch auf Drängen der Regierung als Bedingung für die Auszahlung der vierten Tranche gestrichen; stattdessen besteht der Fonds auf dessen Einhaltung bei der fünften Tranche. Die Chancen für die Verabschiedung des Gesetzes „Über den Handel mit landwirtschaftlichen Flächen“ sind aktuell nicht klar. Im Gegensatz zu früher unterstützen nun allerdings die wichtigsten Stakeholder zunehmend die Aufhebung des Moratoriums. Unserer Meinung nach sollten vor Aufhebung des Moratoriums allerdings die folgenden Bedingungen erfüllt sein: (i) Rechtsschutz unter transparenten und geregelten Rahmenbedingungen, (ii) Nutzung von staatlichem und kommunalem Land im öffentlichen Interesse, sowie (iii) die Befähigung der Banken, nachhaltige Finanzströme an ländlichen Gegenden und landwirtschaftliche Unternehmen zu leiten.

(i) Rechtsschutz

Es besteht in mehrerer Hinsicht Handlungsbedarf. So sollte z. B. die Nutzung einer E-Auktionsplattform verpflichtend sein, um Verkaufs- und Pachtverträge öffentlichen Landes transparent zu gestalten. Auch die verpflichtende Registrierung und Veröffentlichung von Pacht- und Verkaufspreisen für Ackerland sind ein Eckpfeiler für Transparenz, die notwendig ist, damit Landbesitzer und Gerichte „faire“ Preise bestimmen können und Banken Land als Kreditsicherheiten nutzen können. Außerdem kann der öffentliche Sektor so den Erfolg der Reform sowie die Steuerbasis besser einschätzen und Landnutzung sinnvoll planen.

Weiterhin wäre ein regelmäßiges und verpflichtendes Monitoring des Landmarktes wichtig, um Informationen über die Qualität der Landverwaltung transparent zur Verfügung zu stellen, um geeignete Maßnahmen zur Verbesserung zu entwickeln. Bisher befindet sich das Monitoring noch in der Testphase.

Darüber hinaus können folgende Maßnahmen dazu beitragen, dass Landbesitzer nach Aufheben des Moratoriums aktiv von ihren verfassungsmäßigen Rechten Gebrauch machen können: Verbesserter Zugang zum Justizsystem, Runde Tische im Rahmen einer Aufklärungskampagne, Schulungen für Richter und deren Mitarbeiter sowie für Landkommissionen oder der Erlass von Verfahrensgebühren.

Schließlich sollte auch der Ombudsmann für Menschenrechte in seiner Funktion gestärkt werden, damit er Mängel im aktuellen Rechtssystem in Bezug auf das Landrecht ansprechen kann und so den Schutz erhöht.

(ii) Maßnahmen für Land in öffentlichem Besitz

Land in staatlichem und kommunalem Besitz sollte vollständig registriert werden. Aktuell sind nur ca. 25% des öffentlichen Landes im Landkataster registriert. Pachtverträge sind für lediglich 2,5 Mio. ha (von 4,7 Mio. ha staatlich verpachteten Landes) registriert. Weitere 3,2 Mio. ha werden permanent genutzt (einschließlich 1 Mio. ha, die von staatlichen Unternehmen und der Nationalen Akademie für Agrarwissenschaft genutzt werden). Ca. 2,5 Mio. ha gelten als „Reserve“. So entsteht eine umfangreiche Schattenwirtschaft, in der Landnutzung nicht dokumentiert wird und so nicht zum Wohle des Staates und der Gemeinden beiträgt.

Der gesetzliche Status ehemals kollektiv genutzten Landes muss noch definiert werden, da ca. 8% des gesamten Ackerlandes (mehr als 2 Mio. ha) keinen Eigentümer hat und zu großen Teilen illegal bewirtschaftet wird. Die Haushaltsordnung sollte geändert werden, damit Ressourcen für die Registrierung staatlichen Landes und notwendige Korrekturen im Landkataster bereitgestellt werden. Außerdem müssen Standards für die lokale Landplanung und -nutzung erarbeitet werden, um die Transparenz zu erhöhen. So kann leichter festgestellt werden, welches öffentliche Land zur Verpachtung oder zum Verkauf genutzt werden kann, da nicht das gesamte öffentliche Land für die private Nutzung geeignet ist. Um das Problem des spekulativen Landkaufs zu lösen, sollten die Steuer- und Katasterverwaltung für privates und öffentliches Land zusammenarbeiten. Eine weitere bisher ungelöste Aufgabe ist die Registrierung der Grenzen kommunaler Verwaltungseinheiten. Solange diese Grenzen nicht klar definiert sind, bleiben auch Zuständigkeiten für Planung und Steuererhebung ungeklärt. Infolge dessen kann auch staatliches Land nicht in kommunales Eigentum übertragen werden. Die gesetzliche

Grundlage existiert zwar, es mangelt aber bei der praktischen Umsetzung.

(iii) Verbesserter Zugang zu Finanzierung

Für einen besseren Zugang zu Krediten müssen alle Fehler im staatlichen Landkataster und im Grundbuch (Fehler im Koordinatensystem und bei Datenübertragungen) korrigiert werden. Der aktuelle Zustand gefährdet die Rechte von Eigentümern und Nutzern sowie die Möglichkeit der Banken, Land zur Kreditbesicherung zu nutzen. Banken sollten im Fall eines Kreditausfalls zeitlich begrenzt Eigentümer von als Sicherheit hinterlegtem Land werden dürfen und elektronische Ausschreibungssysteme für dessen Verkauf nutzen müssen. Schließlich sollte auch die außegerichtliche Zwangsvollstreckung im Insolvenzfall erleichtert werden. Dies betrifft die Klärung notarieller Handlungen im Fall von Zwangsvollstreckungen bei Streitfällen, die Festlegung von Zeitrahmen für Vollstreckungsbehörden sowie den Austausch von unqualifizierten Vollstreckungsbeamten.

Abschließende Bemerkung

Der Erfolg der Landreform hängt einerseits von der umsichtigen Gestaltung des Landmarktes und der Erfüllung der oben beschriebenen Bedingungen ab. Andererseits spielt auch die Qualität der begleitenden Öffentlichkeitskampagne eine wichtige Rolle.

Autoren

Dr. Oleg Nivievskyi, oniviev@gmail.com

Dr. Denys Nizalov, nizalov@kse.org.ua

Die Autoren arbeiten für das Projekt „Capacity Development for Evidence-Based Land & Agricultural Policy Making“ an der Kyiv School of Economics. Eine ausführliche Analyse bietet ihr Paper [“Beyond lifting the Moratorium: Preconditions for Success“](#).

Hinweis: Für diesen Text sind nur die Autoren verantwortlich. Er gibt nicht notwendigerweise die Meinung der Beratergruppe wieder.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

[Newsletter bestellen / abbestellen](#)

Deutsche Beratergruppe Ukraine

<http://www.beratergruppe-ukraine.de/>

Die Beratergruppe berät seit 1994 die ukrainische Regierung zu wirtschaftspolitischen Fragen. Das Projekt wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert und von Berlin Economics durchgeführt.

 Berlin
Economics

BE Berlin Economics GmbH | Schillerstraße 59 | 10627 Berlin

+49 30 / 20 61 34 64 - 0 | info@berlin-economics.com | [Impressum](#)