Gefördert durch:

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog

beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine

Agrarpolitischer Bericht APD/APB/08/2020

Beiträge zur Gestaltung effizienter Rahmenbedingungen im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung in der Ukraine

Joachim Thomas

Kiew, Juli 2020

Durchgeführt von

IAK AGRAR CONSULTING

AFC AGRICULTURE & FINANCE CONSULTANTS

IAMO Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien

Durchführer Fachdialog Boden

BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH

GFA CONSULTING GROUP Generalbeauftragter BMEL Büro Berlin

Ansprechspartner:
APD Ukraine
wul. Reytarska 29-b,
01030 Kiew
info@apd-ukraine.de
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 2021 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 nutzliche 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.

APD Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog

www.apd-ukraine.de

Autor
Dr.-Ing. Joachim Thomas

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.

© 2020 Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog
Alle Rechte vorbehalten.

INHALTVERZEICHNIS

1 Einleitung 5

1.1 Der Auftrag 5

1.2 Executive Summary 5

1.3 Vorbemerkung 8

2 Bestandsaufnahme und Analyse 8

2.1 Die ukrainische Landwirtschaft 10

2.1.1 Betriebs- und Nutzungsstrukturen 11

2.1.2 Zur Produktivität in der Landwirtschaft 12

2.1.3 Ansätze für eine modifizierte Agrarpolitik 15

2.2 Natur, Umwelt und Klima 16

2.3 Die ländlichen Räume 21

2.3.1 Zur Bedeutung der ländlichen Räume für die Volkswirtschaft 21

2.3.2 Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Landnutzung 22

2.4 Die Eigentumsordnung der Ukraine 25

2.5 Das Landmanagement in der Ukraine 30

2.5.1 Zum Nachweis der Liegenschaften 30

2.5.2 Zur Bodenpolitik der Ukraine 33

2.5.3 Verwaltung des Staatslandes 39

2.5.4 Instrumente der Bodenordnung 44

2.5.5 Wertermittlung von Immobilien 49

2.6 Der Grundstücksmarkt von Agrarland 53

2.6.1 Zur „regulierten Öffnung“ des Grundstücksmarktes von Agrarland 54

2.6.2 Zur uneingeschränkten Öffnung des Grundstücksmarktes von Agrarland 60

2.7 Zur Gestaltung von Prozessen der politischen Entscheidungsfindung 63

2.8 Zur Reform der institutionellen Rahmenbedingungen im Bodensektor 68

2.8.1 Allgemeine Grundsätze für eine Organisationsreform 68

2.8.2 Fachspezifische Überlegungen für eine Organisationsreform 70

2.8.3 Modell für eine Aufgabenverteilung 71

2.8.4 Vereinigte Territoriale Gemeinden (VTG) *73*
2.8.5 Die „Zahlstellenaufgabe“ im Fördergeschehen *73*
3 Handlungsoptionen für die Ukraine *74*
3.1 Agrarpolitik und ländliche Entwicklung *75*
3.2 Landwirtschaftliche Betriebe und Agrarstrukturverbesserung *76*
3.3 Natur, Umwelt Klima *76*
3.4 Verwaltung des Staatslandes *77*
3.5 Öffnung des Grundstücksmarktes von Agrarland *77*
3.6 Schaffen von Markttransparenz *78*
3.7 Instrumente der Bodenordnung *78*
3.8 Nachweis der Liegenschaften *79*
3.9 Reform der institutionellen Rahmenbedingungen *79*
3.10 Gestaltung von Prozessen der politischen Entscheidungsfindung *80*
4 Methodische und Technische Hinweise *80*
4.1 Monitoring der landwirtschaftlichen Bodennutzung *80*
4.2 Wirkungsanalyse und Wirkungsprognose in der ländlichen Entwicklung *82*
4.3 Statistik *83*
4.4 Aus- und Fortbildung *83*
5 Schlussbemerkung *85*
6 Quellen *86*
ANHANG *94*
Anhang 1 ..... *94*
Anhang 2 ..... *95*
Anhang 3 ..... *96*
Anhang 4 ..... *97*
Anhang 5 ..... *102*

1 EINLEITUNG

1.1 DER AUFTRAG

Vor dem Hintergrund der noch andauernden Reformprozesse in der Ukraine und auf der Basis des „EU-Ukraine Assoziierungsabkommens" sollen mit dieser Studie die aktuellen politischen Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Bodennutzung sowie die vorgesehenen Reformen des Bodenmarktes in der Ukraine analysiert und kommentiert werden. In diese Kommentierung sollen grundlegende deutsche Erfahrungen bei der Schaffung von wichtigen Voraussetzungen für die Ausrichtung der landwirtschaftlichen Bodengesetz-gebung beschrieben werden, und zwar insbesondere hinsichtlich

- der programmatischen und strategischen Zielstellung der Reformen auf dem Bodenmarkt,
- der Gestaltung der Gesetzgebungsverfahren unter Einbeziehung relevanter Interessengruppen
- sowie der technischen Grundlagen zur effizienten Verwaltung des Bodenmarktes.

Dabei sollen die statistischen Grundlagen über die Einschätzung der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen und deren Wettbewerbsstellung analysiert sowie Möglichkeiten zur makroökonomischen Abschätzung der Folgen der Reformvorschläge beschrieben werden.

1.2 EXECUTIVE SUMMARY

Der Untersuchungsauftrag erforderte eine breit angelegte Analyse der aktuellen Rahmenbedingungen; denn die Umsetzung der politischen Vorgaben für die Reformen hinsichtlich des Bodenmarktes für Agrarland werden ganz maßgeblich durch die Exekutive, also die staatlichen und kommunalen Behörden, sowie die Akzeptanz unter den Wirtschafts- und Sozialpartnern bestimmt. Deshalb gehen die Situationsbeschreibung und Analyse (Kapitel 2) über den engeren Sektor Landwirtschaft und landwirtschaftlicher Bodenmarkt hinaus und betrachten die ländlichen Bereiche mit ihren Wirtschafts- und Humanpotenzialen sowie den natürlichen Potenzialen als Ganzes. Die Analyseergebnisse werden in Kapitel 3 in „Handlungsoptionen" – nach Themenfeldern gegliedert – konkretisiert.

Das Thema Agrarpolitik nimmt, ausgehend von den landwirtschaftlichen Betriebs- und Bodennutzungsstrukturen, die ländliche Entwicklung als gesellschaftspolitischen Auftrag in den Blick. Es wird als erforderlich angesehen, die „Strategie für die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 2015-2020" zu evaluieren und dahingehend zu überprüfen, ob dieses Programmdokument der Regierung modifiziert und ergänzt werden muss. Es erscheint erforderlich, die engere Agrarpolitik deutlicher und vor allem wirksamer mit der Umwelt- und Klimapolitik zu verknüpfen

und formal besser in die staatliche Raumordnung und Landesplanung sowie in die vielfältigen fachplanerischen und kommunalen raumbeanspruchenden Aktivitäten einzubinden, Es wird aufgezeigt, wie durch den Einsatz von gesetzlichen Bodenordnungsinstrumenten, insbesondere durch Flurbereinigung, Interessenkonflikte zwischen öffentlichen und privaten Ansprüchen an die Bodennutzung ausgeglichen werden können – ökonomisch effizient, sozialverträglich und umweltfreundlich; beiläufig wird dabei den Maßgaben des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung Rechnung getragen.

Durch den Einsatz gesetzlicher Bodenordnungsinstrumente können die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft für alle in der Ukraine etablierten landwirtschaftlichen Betriebsformen nachhaltig verbessert werden. In einer ausführlichen Analyse des Gesetzes Nr. 2178-10 vom 31.03.2020 „Über die Einbringung von Veränderungen in einigen Gesetzgebungsakten der Ukraine bezüglich des Umlaufs von Flächen landwirtschaftlicher Nutzung" (siehe Kapitel 2.6.1) zeigt sich, dass der vom Parlament in diesem Gesetz normierte bodenpolitische Ansatz nicht nur als finanzwirtschaftliche und fiskalische Maßnahme verstanden wird, sondern auf eine nachhaltige Verbesserung die agrarstrukturellen Verhältnisse in den ländlichen Räumen und zu einer allgemeinen Verbesserung der Lebensverhältnisse der in den ländlichen Räumen lebenden Bevölkerung angelegt ist. Insofern liegt es auf der Hand, dass für eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume der Ukraine die Gesetzgebung zur Flurbereinigung auch die Landentwicklung als Verfahrensziel einschließen sollte.

Wegen der jüngst erfolgten Beschlussfassung des Gesetzes 2178-10 zur „regulierten Öffnung des Bodenmarktes", welches allerdings erst zum 01.07.2021 seine praktischen Wirkungen entfalten wird, werden die Analyseergebnisse und vorgeschlagenen Handlungsoptionen in einem

„10-Punkte-Programm zur weiteren Gestaltung eines effizienten Bodenmarktes" (Anlage 5)

als „kurzfristige Handlungsoptionen" für die politischen Entscheidungsträger aggregiert; diese sind ganz wesentlich bestimmt durch die gesellschaftliche und politische Dynamik, welche durch die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 2178-10 entsteht. Die Reihenfolge der in dem 10-Punkte-Programm vorgeschlagenen Maßnahmen stellen keine Priorisierung dar; die Maßnahmen sind untereinander sowie mit vielen anderen in dieser Studie empfohlenen Maßnahmen verzahnt. Die Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, rechtzeitig verlässliche Entscheidungsgrundlagen zu erlangen, ob und welche weiteren Öffnungen des Grundstücksmarktes für die Zeit ab dem Jahre 2024 zu beschließen sind.

In diesem Zusammenhang wird dargelegt, dass infolge der im Gesetz in Aussicht genommenen schrittweisen Öffnung des Bodenmarktes für Agrarland ein systematisches Monitoring des Geschehens auf dem Grundstücksmarkt durch Regierung und Parlament erforderlich ist; dazu werden in Anhang 4 wichtige statistische Kenngrößen zusammengestellt. Zudem ist die Transparenz des Geschehens auf dem Grundstücks- und Pachtmarkt deutlich zu verbessern; denn durch eine weitgehende Transparenz wird die Marktentwicklung positiv beeinflussen. Unabhängige Gutachterausschüsse sollten mit jährlichen Marktberichten über den Grundstücks- und Pachtmarkt von Agrarland diese Transparenz für die allgemeine Öffentlichkeit herbeiführen.

Einen breiten Raum nimmt die Verwaltung und Verwertung des Staatslandes ein. Zwar steht in absehbarer Zeit keine weitere Privatisierung von Staatsland an, doch bedarf es schon jetzt umfangreicher praktischer und strategischer Vorbereitungen für den Fall, dass der Grundstücksmarkt von Agrarland uneingeschränkt (nämlich auch für Ausländer) geöffnet wird. Durch die Ausgestaltung des Erbpacht- und des Erbbaurechts könnte nicht nur die Beleihungsfähigkeit dieser Rechte erreicht werden, sondern die Vergabe von Staatsland an Dritte für die Zukunft de-ideologisiert werden.

Die Effizienz einer nachhaltigen Bodenpolitik wird auch maßgeblich von den institutionellen Rahmenbedingungen bestimmt. Die Analyse der zurzeit mit „Landangelegenheiten" befassten Institutionen zeigt Reformbedarf an. Ausgehend von allgemeinen Grundsätzen zur Aufgabenerfüllung und Aufgaben-kritik in der Staatsverwaltung und zur Aufbau- und Ablauforganisation von öffentlichen Einrichtungen werden Reformvorschläge unterbreitet. Dabei wird Bezug genommen auf die bereits in Gang gesetzte kommunale Neuordnung zu „Vereinigten Territorialen Gemeinden". Eine vertiefte Behandlung erfährt das Zusammenwirken von Staatlichem Register der Dinglichen Rechte an Immobilien und dem Staatlichen Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster (Staatliches Landkataster); hier bedarf die Funktionalität des digitalen Datenaustausches zur Laufendhaltung der Register einer sorgfältigen Prüfung, nicht zuletzt mit Blick auf die Erfordernisse, welche bei umfangreicher Flurbereinigungstätigkeit auf diese Behörden zukommt.

Bei konsequenter Umsetzung der Vorschläge zur institutionellen Reform dürften für die in den Handlungsoptionen benannten „neuen Aufgaben" Personal-ressourcen aus dem Bestand verfügbar gemacht werden können.

Institutionelle Veränderungen werden zudem im Zusammenhang mit Maßnahmen zur allgemeinen ländlichen Entwicklung mittels „Lokaler bzw. Regionaler Aktionsgruppen" notwendig: der paradigmatische Übergang vom "to down-Prinzip" zum „bottom up-Prinzip" führt zu neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Bürgern. Auch in Bodenordnungsverfahren treten mit der Teilnehmer-

gemeinschaft und deren Vorstand institutionalisierte Akteure als Partner der staatlichen Behörde auf. Hierfür sind entsprechende Strukturen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Das schließt die Aus- und Fortbildung der betreffenden Akteure ein.

1.3 VORBEMERKUNG

Die dieser Studie zu Grunde liegende Analyse und Kommentierung erfolgt auf der Basis von Unterlagen, welche dem Verfasser vom Auftraggeber aus dem Projekt heraus überlassen wurden, sowie von einschlägigen Seiten, die im Internet allgemein verfügbar sind; es fehlt die persönliche Kontaktaufnahme des Verfassers mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen. Die den schriftlichen Dokumenten zu Grunde liegenden Sachverhalte konnten durch den Verfasser nur teilweise verifiziert werden. Deshalb basiert die Analyse des Sachkomplexes auf einem Patchwork teilweise divergierender Faktenbeschreibungen, Meinungen und Empfehlungen, letztere oftmals gesteuert durch private und öffentliche Interessenvertreter.

Schließlich sei angemerkt, dass die gegenwärtige Situation auf der von der Russischen Föderation annektierten Krim sowie in der Ost-Ukraine bei den nachfolgenden Analysen und Erwägungen außen vorgelassen wird. Auch wird nachfolgend nicht weiter auf die Bereiche der Ukraine eingegangen, welche durch den Reaktorunfall in Tschernobyl stark kontaminiert sind und insofern als Lebensraum für Menschen und als Landschaftsraum für eine nachhaltige Agrarwirtschaft nur eingeschränkt zur Verfügung stehen.

2 BESTANDSAUFNAHME UND ANALYSE

Das Bild der landwirtschaftlichen Bodennutzung in den ländlichen Bereichen der Ukraine stellt sich bei kursorischer Betrachtung sehr diffus dar:

Nach den amtlichen Verlautbarungen soll der ländliche Raum in der Ukraine dem Primärbereich der nationalen Ökonomie, also der Produktion von Rohstoffen, dienen. Der Boden wird in erster Linie als Produktionsfaktor angesehen und als solcher – ganz im Sinne der früheren sozialistischen Ökonomie - in vielen Verlautbarungen immer noch behandelt. Infolge der marktwirtschaftlichen Ausrichtung der Ukraine stehen die Öffnung des Grundstücksmarktes für Agrarland sowie die Privatisierung von Staatslandes und staatlichen landwirtschaftlichen Betrieben im Fokus der gegenwärtigen politischen Agenda. Von internationaler Seite und von einschlägigen nationalen Kreisen wird seit längerem Druck auf die politischen Entscheidungsträger ausgeübt, den Grundstücksmarkt unverzüglich zu liberalisieren und auch für ausländische Investoren zu öffnen.

Diese politischen Aktivitäten spielen sich in einem Gemeinwesen ab, in dem

- die Entscheidungsfindung in Legislative und Exekutive als intransparent angesehen wird,

- die Regierung nur begrenzt in der Lage ist, die Entscheidungen der Legislative im Verwaltungsvollzug umzusetzen,
- die öffentliche Verwaltung in vielen Bereichen von Korruption durchdrungen zu sein scheint,
- die öffentliche Verwaltung hinsichtlich Aufbauorganisation und Verwaltungshandeln in weiten Teilen ineffizient ist,
- die Bevölkerung großes Misstrauen gegenüber Politik, Verwaltung und Justiz hat; das hängt teilweise auch damit zusammen, dass Gesetzgebungsakte, so sie denn beschlossen sind, die Berücksichtigung von vielen Partikularinteressen offenkundig werden lassen,
- eine Vielzahl von öffentlichen und halb-öffentlichen Behörden und Institutionen zum Teil miteinander konkurrieren und deren Aufgaben von einander und gegenüber vorgesetzten Dienststellen und Ministerien nicht schlüssig und funktional getrennt sind.

Durch die Annahme des Gesetzentwurfes Nr. 2178-10 (Gesetz der Ukraine "Über Einbringung von Veränderungen in einigen Gesetzgebungsakten der Ukraine bezüglich der Umlaufbedingungen von Flächen landwirtschaftlicher Nutzung") am 31.03.2020 durch das ukrainische Parlament hat der über zwei Jahrzehnte geführte politische und gesellschaftliche Diskurs um einen freien oder beschränkten Handel mit landwirtschaftlichen Flächen vorläufig eine Stand gefunden, welcher den Akteuren ein gewisses Innehalten erlaubt.

Einschränkungen des freien Handels mit landwirtschaftlichen Flächen wurden erstmals am 18.01.2001 durch das Gesetz „Über die Verträge zur Veräußerung des Landanteils" vom Parlament beschlossen. Nachfolgend wurden diese Einschränkungen weiter verschärft und vor dem Hintergrund eines breiten Widerstandes aus der Bevölkerung, dem überwiegenden Teil der landwirtschaftlichen Betriebe sowie von nationalen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) gegen eine weitgehende Liberalisierung Grundstücksmarktes für Agrarflächen als **„Moratorium"** durch das Parlament immer wieder verlängert. Die Annahme des Gesetzentwurfes Nr. 2178-10 schafft nunmehr die rechtlichen Voraussetzungen für eine „regulierte Öffnung" des landwirtschaftlichen Bodenmarktes in der Ukraine und muss als „Minimalkonsens" zwischen den einschlägigen Interessengruppen angesehen werden.

Deshalb ist auch in diesem nunmehr verabschiedeten Gesetz ein schlüssiges Konzept oder gar ein strategischer Ansatz für eine nachhaltige landwirtschaftliche Bodennutzung nur schemenhaft erkennbar. Die bisher im Wesentlichen auf die Liberalisierung des Grundstücksmarktes für Agrarland fokussierte öffentliche Diskussion lässt die Gefahr aufkommen, dass am Ende der gesellschaftlichen Auseinandersetzung eine Lösung in Gesetzesform gegossen wird, welche sich gesamtwirt-

schaftlich und mit Blick auf die gesellschaftliche Entwicklung der ländlichen Bereiche und deren künftigen Herausforderungen im Nachhinein als ineffizient herausstellt. Diese Gefahr ist schon deshalb gegeben, weil die in diesem Zusammenhang geführte Diskussion um die Freigabe des Grundstücksmarktes für landwirtschaftlichen Boden viel zu eindimensional geführt wurde. Es herrschte der Eindruck vor, dass nur die Auswirkungen auf das Investitionsklima und die staatlicherseits erzielten Einnahmen entscheidend für die Öffnung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes in den Blick zu nehmen seien. Doch die durch einen liberalisierten Grundstücksmarkt und die Privatisierung von staatlichen landwirtschaftlichen Flächen ausgelösten Marktkräfte haben in vielfältiger Weise Einfluss auf die betroffenen ländlichen Bereiche und bestimmen insofern für die nächsten Jahrzehnte die Entwicklung der ländlichen Räume der Ukraine. Deshalb werden im ersten Teil dieses Beitrags die wesentlichen Einflussfaktoren auf die landwirtschaftliche Bodennutzung und deren Wechselwirkungen untereinander skizziert, abgeleitet aus den vorliegenden Strukturdaten sowie politischen Entscheidungen und Verlautbarungen aus der Ukraine, den Erfahrungen aus dem Transformationsprozess nach 1990 in Ostdeutschland sowie den noch laufenden Reformprozessen in den ehemals sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas. Eine erste Einschätzung der mit dem Gesetz vom 31.03.2020 erzeugten „regulierten Öffnung des landwirtschaftlichen Grundstücksmarktes" wird vorgenommen.

In diese Szenarien werden zudem Überlegungen eingestellt, ob und, wenn ja, wie die Belange von Umwelt und Klimawandel in dem Reformprozess mögliche Handlungsoptionen für die ukrainische Regierung beeinflussen können.

Um Aussagen über eine zukunftsfähige und nachhaltige landwirtschaftliche Bodennutzung in der Ukraine und die dazu notwendigen Rahmenbedingungen machen zu können, soll zunächst eine grobe Bestandsaufnahme und Analyse der derzeitigen Rahmenbedingungen erfolgen.

2.1 DIE UKRAINISCHE LANDWIRTSCHAFT

Das gegenwärtige Erscheinungsbild der ukrainischen Landwirtschaft wird ganz überwiegend bestimmt von den Agrarreformen im Zusammenhang mit dem Übergang von der vormals sozialistischen Gesellschaftsordnung und dem planwirtschaftlichen Wirtschaftssystem in eine demokratisch verfasste pluralistische Gesellschaft und ein marktwirtschaftlich ausgerichtetes Wirtschaftssystem.

In der Nachfolge der sozialistischen Planwirtschaft wurden in einer Bodenreform Anfang der 1990er Jahre rund 74,8% der Landwirtschaftsflächen an die Mitglieder der vormaligen Kollektive in Teilflächen von 2-4 ha verteilt und zu Privateigentum gegeben; 25,1%der Agrarflächen befinden sich noch im Eigentum des Staates oder der Kommunen (MAPE 2017).

2.1.1 BETRIEBS- UND NUTZUNGSSTRUKTUREN

In dem Prozess der „De-kollektivierung" ist eine heterogene Grundbesitzstruktur entstanden; es haben sich vier landwirtschaftliche Betriebstypen etabliert:

- **Farmbetriebe:** die Farmbetriebe sind durch Teilung und Privatisierung von rund 12.000 vormaligen Kollektiven entstanden. Die Kollektive haben sich aufgelöst oder sind in eine andere Rechtsform übergewechselt. Soweit sich daraus Genossenschaften neuen Rechts entwickelt haben, hat sich deren innere Struktur nicht oder nur unerheblich verändert.
  Die Flächen der vormaligen Kollektive (ca. 6,9 Millionen Grundstücke) sind überwiegend an die vorgenannten Nachfolgebetriebe der Kollektive verpachtet, welche den landwirtschaftlichen Betrieb oftmals mit dem gleichen Portfolio, unveränderten (traditionellen) Landbauweisen und einer oft veralteten Maschinenausstattung weiterführen. Nach SEDIC; LERMAN (2015) wird der bedauernswerte ökonomische Zustand vieler Kolchosnachfolge-Betriebe vor allem dadurch verursacht, dass sich die Betriebsleiter oft vorwiegend auf das Abgreifen von staatlichen Fördermitteln verlegt haben, ohne sich Gedanken zu machen über die vorhandenen strukturellen Barrieren für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe.
- **Landwirtschaftliche Holdings** mit oftmals mehreren 100.000 ha Land im Eigentum von Kapitalgesellschaften oder Privatpersonen, deren Geldvermögen oft unklarer Herkunft ist. Eine Agroholding besteht typischerweise aus einer Muttergesellschaft, die eine Mehrheitsbeteiligung an Dutzenden oder gar Hunderten von landwirtschaftlichen Betrieben hält und verwaltet, welche jeweils als eigenständige juristische Personen in Form von GmbHs, Aktiengesellschaften oder Familienbetrieben registriert sind. In diesen Agroholdings wird „industrielle Großflächen- Landwirtschaft" betrieben und zwar mit einer im Vergleich zu klein- und mittelständischen Bewirtschaftern teilweise sehr guten Produktivität. So entstand zum Beispiel durch Kauf schon vorhandener Agroholdings im Jahre 2011 die Ukrlandfarming mit einer Flächenausstattung von insgesamt etwa 530.000 ha (LAPA et al. (2015).
- **Private Farm- oder Familienbetriebe** mit einer Flächenausstattung von wenigen Duzend Hektaren bis hin zu Betrieben mit über tausend Hektaren.
- **Hauswirtschaften** auf weniger als 5 ha Land, welches den Eigentümern im Rahmen der Bodenreform zuerkannt worden ist. Es handelt sich in der Regel um Gemischtbetriebe, welche sich auf die Tierhaltung (mit Fleisch- und Milchproduktion) und den Obst- und Gemüseanbau konzentrieren; die meisten Hauswirtschaften sind aber letztendlich der Subsistenz-landwirtschaft zuzuordnen.

Folgende Verteilung in der **betrieblichen Nutzungsstruktur** hat sich inzwischen eingestellt:

- 36,3 % (15,1 Mio. ha) der gesamten Landwirtschaftsfläche wird von Hauswirtschaften ohne juristischen Status, ohne staatliche Förderung und ohne Besteuerung bewirtschaftet. Diese Hauswirtschaften produzieren 45% der Agrarproduktion in der Ukraine (MAPE 2017); es handelt sich dabei insbesondere um Kartoffeln, Fleisch, Milch, Gemüse und Obst.
- Etwa 2,3 % (0,9 Mio. ha) der Landwirtschaftsfläche werden von staatlichen Agrarunternehmen bewirtschaftet. Weitere 17,3% (7,2 Mio. ha) befinden sich im Eigentum verschiedener zentralen und lokalen Institutionen. Diese Flächen werden nicht landwirtschaftlich genutzt. Entweder handelt es sich um Brachland; oder die Flächen sind über teilweise intransparente Übertragungsvorgänge in die Nutzung Dritter gelangt. Laut Statistik sind rund 2,5 Mio. ha der staatlichen Landwirtschaftsfläche verpachtet (Staatlicher Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster 2017).
- 47% (19,5 Mio. ha) der Landwirtschaftsfläche wird von insgesamt ca. 45.000 Landwirtschaftsbetrieben bewirtschaftet, welche ihre Betriebs-flächen ganz wesentlich von privaten Grundeigentümern (17,5 Mio. ha) oder vom Staat gepachtet haben (STOROZHUK; JURK; SASSE 2019).
- Die Landwirtschaftlichen Holdings bewirtschaften rund 5,95 Mio. ha (ca.14%) der Landwirtschaftsfläche und haben einen Anteil von 22% an der Agrarproduktion der Ukraine; sie produzieren vornehmlich Getreide und Ölsaaten, welche überwiegend in den Export gehen.
- Die rd. 32 Millionen Hektar an fruchtbarem Ackerland repräsentieren etwa 1/3 des in der Europäischen Union verfügbaren vergleichbaren Bodens; zurzeit werden davon rd. 1,6 Millionen Hektar von ausländischen juristischen oder natürlichen Personen bewirtschaftet (OAKL INST 2014) (siehe **Anhang 1**).

2.1.2 Zur Produktivität in der Landwirtschaft

Die ukrainische Landwirtschaft trägt mit einem signifikanten Anteil zum nationalen Bruttoinlandprodukt und zu den Exporteinkünften bei; so gehört nach dem transformationsbedingten Rückgang der Agrarproduktion von rund 64% in den 1990er Jahren die Ukraine heute wieder im internationalen Vergleich zu dem viertgrößten Exporteur von Mais und zum zehntgrößten Exporteur von Weizen (DAUBNER; OSTAPCHUK 2018); bei den Ölsaaten steht die Ukraine sogar an erster Stelle.

Die Arbeitsproduktivität in den landwirtschaftlichen Betrieben ist seit dem Jahre 2000 (bis auf eine Stagnationsphase im Folge der globalen Finanzkrise 2008) infolge struktureller Veränderungen (z.B. durch Rückgang der Tierproduktion und durch technologische Verbesserungen) kontinuierlich bis heute angestiegen; sie hat sich fast verzehnfacht mit der Folge, dass sich die Anzahl der Arbeitskräfte um 79% (bezogen auf das Jahr 2000) verringert hat (Staatlicher Statistikdienst der Ukraine). Arbeit wurde also durch Kapital ersetzt (DAUBNER; OSTAPCHUK 2018).

Insofern beschreibt die aufgezeigte Produktivitätssteigerung tendenziell keineswegs die Entwicklung in der gesamten ukrainischen Landwirtschaft, sondern nur die Entwicklung in den Farmbetrieben und Agroholdings, welche in dem zu Grunde gelegten Zeitraum in der Lage waren Kapital zu investieren (GAGALYUK et al. 2018).

Gleichwohl liegen die Erträge an Getreide und Ölsaaten immer noch deutlich unter denen in der westeuropäischen Landwirtschaft. Die derzeitigen Produktionsmengen pro Flächeneinheit liegen im langjährigen Durchschnitt erheblich unterhalb des Ertragsniveaus, das in den meisten Ländern der EU erzielt wird. Bei Ausschöpfung der bislang noch nicht mobilisierten Potenziale werden Ertragssteigerung bis zu 100 Prozent als möglich angesehen (SCHIERHORN et. Al 2018), eine Feststellung, welche sich nicht durch klimatische Unterschiede oder Unterschiede in der natürlichen Fertilität der Böden erklären lässt, sondern noch andere Ursachen haben muss:

So stellt eine Untersuchung aus dem Jahre 2018 (DAUBNER; OSTAPCHUK) fest, dass neben der durchweg zu niedrigen technischen Effizienz und Managementfehlern in den Betrieben die Verfügbarkeit von Wasser in bestimmten Klimazonen (zentrale und südliche Ukraine) ganz entscheidend die Produktivität in dem für die Ukraine bedeutsamen Getreidesektor beeinflusst. Zudem wirke sich auch hier zersplitterter Grundbesitz beim Agrarland sowie der noch nicht funktionierende Grundstücksmarkt für Agrarland nachteilig aus, was potenzielle Investoren nach Auffassung der Autoren von größerem Kapitaleinsatz abhalte.

Abgesehen von den landwirtschaftlichen Holdings weisen alle anderen Betriebstypen geringe Produktivität auf. Besonders ineffizient arbeiten die staatlichen landwirtschaftlichen Betriebe sowie die individuellen Hauswirt-schaften. Allenthalben mangelt es nach wie vor an Investitionen für notwendige Erneuerungen in der Maschinenausstattung, an Betriebsgebäuden und Ersatzinvestitionen in veraltete bzw. degradierte Meliorationsanlagen aus der sowjetischen Zeit. Die Ursache liegt weniger in dem Mangel an verfügbarem Kapital, sondern an fehlender Bereitschaft, Kapital wegen der gegenwärtig „unsicheren rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen" einzusetzen. Durch die Bodenreform sind Schlaggrößen und Schlagformen für die Familienbetriebe und Hauswirtschaften entstanden, die eine rationelle Bewirtschaftung erschweren bzw. unmöglich machen. Die aus den vormaligen Kollektiven herausgelösten Flächen der einzelnen Privatbetriebe sind teilweise unvorteilhaft geschnitten, sind über die Feldfluren zerstreut und liegen in der Gemengelage mit größeren Betrieben. Das ursprünglich für die Großflächen-wirtschaft konzipierte Wirtschaftswegenetz sowie die alten Be- und Ent-wässerungseinrichtungen tragen in keiner Weise den Anforderungen der heutigen Feldbestellung Rechnung. Die Flächenausstattung und Flächenverteilung der Nachfolgebe-

triebe der ehemaligen Kollektive ist oftmals ein Zufallsergebnis aus der Befriedigung der in der Bodenreform zu bedienenden Rechtsansprüche. Überfahrtrechte und Notwegerechte müssen geltend gemacht werden, um wenigstens eine durchgängige Bewirtschaftung der Agrarflächen zu gewährleisten. Die ursprünglich auf die Großflächenwirtschaft und ohne Rücksicht auf Eigentumsverhältnisse gebauten Bewässerungs-und Entwässerungsanlagen haben nur noch teilweise einen funktionalen Zusammenhang mit der derzeitigen Feldbewirtschaftung. Durch das Fehlen eines funktionierenden Grundstücksmarktes ist auch eine - jedenfalls teilweise - Konsolidierung der Flächenausstattung durch Kauf nicht möglich, was allerdings durch die Annahme des Gesetzes Nr. 2178-10 vom 31.03.2020 ab dem 01.07.2021 ermöglicht wird. Daneben sollten aber schnellst möglich die Voraussetzungen für die Anwendung einschlägiger Instrumente des Landmanagement wie Freiwilliger Landtausch und Flurbereinigung geschaffen werden.

Die allerorts traditionell geringe Liquidität der landwirtschaftlichen Betriebe, der schwache Bankensektor sowie das Fehlen eines echten Grundstücksmarktes, der im Falle einer beabsichtigten Kreditaufnahme landwirtschaftliche Grund-stücke von den Banken nicht als Pfand akzeptieren lässt, bremsen Investitionen in die landwirtschaftlichen Betriebe; die in dieser Situation von den Banken verlangten Kreditzinsen bewegen sich um die 15%p.a.. Die instabile Wirtschafts-lage und die schwache ukrainische Währung stellen weitere Investitions-hemmnisse dar (IHK 2016). Die dargestellten Zusammenhänge sind auch in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern virulent. Hier versuchen die jeweiligen Regierungen durch Kreditprogramme für Kleinbauern oder Kreditpro-gramme für Jungbauern sowie durch staatliche Bürgschaften zu Investitionen zu ermuntern. Zurzeit schaffen zwar internationale Geberbanken mit Finanzierungs-programmen und Projektkrediten eine gewisse Abhilfe; doch ist das keine Lösung für die Zukunft.

Die Integration von landwirtschaftlichen Beschäftigten in eine verlängerte landwirtschaftliche Wertschöpfungskette in den vor- und nachgelagerten Bereich hinein ermöglicht es Kleinbauern ihr Bodeneigentum zu erhalten und durch gewerbliche Arbeit an ihrem bisherigen Wohnort bleiben zu können. Durch Subsistenzwirtschaft oder (Teil-) Verpachtung wird ein geringes Zusatzeinkommen erzielt. Selbst wenn die Einbeziehung der Kleinbauern in die Wertschöpfungskette nur teilweise gelingt, sollte die mikro-ökonomische Bedeutung der Subsistenzwirtschaft im Sozialgefüge der Dörfer nicht unterschätzt werden (NIZALOV et al. 2015). Die Bedeutung wird umso größer, je mehr es gelingt, Nachfrage nach gesunden, vor Ort bzw. regional produzierten ökologischen Lebensmitteln zu generieren und für die Produzenten geeignete Vermarktungswege zu etablieren.

2.1.3 ANSÄTZE FÜR EINE MODIFIZIERTE AGRARPOLITIK

Unter makroökonomischen Gesichtspunkten mag eine Strategie mit der Einbeziehung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe in die Agrarförderung abzulehnen sein; in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht, nämlich unter Einbeziehung der sozio-ökonomischen und ökologischen Wirkungen, wird dieser Weg als alternativlos angesehen. Dieser Auffassung scheint sich auch bereits heute die ukrainische Regierung anzuschließen. So werden im nationalen Haushalt für das Jahr 2020 zur Unterstützung der Kleinbauern 4 Milliarden UAH (166 Millionen US $) ausgewiesen; das sind 20 % der insgesamt für die Agrarförderung zur Verfügung stehenden Mittel (MAPE 2019). Diese 20% der Fördermittel stehen für etwa 90% der als Kleinbetriebe einzustufenden Familienbetriebe bereit, während die verbleibenden 80% der Fördermittel den rund 10% an ukrainischen (Groß-)Betrieben zu Gute kommen. Mit einem derartigen Ansatz wird die Ukraine nicht zu einer wirksamen Bekämpfung der ländlichen Armut kommen; dazu bedürfte es eines deutlich anderen Verteilungsschlüssels und einer Einbeziehung der ländlichen Räume als Ganzes in die Förderung. Es wird schon bald deutlich werden, wie ernsthaft die ukrainische Regierung dem Auftrag nachkommt, einen Entwicklungsfonds für die ländlichen Bereiche sowie „für die Umsetzung der staatlichen Entwicklungsprogramme für die kleinen und mittleren Warenproduzenten" aufzulegen (siehe Gesetz Nr. 2178-10 vom 31.03.2020 unter II. Abschlussbestimmungen).

Für die ökonomische Situation in der ukrainischen Landwirtschaft ist zusammenfassend festzuhalten:

Die natürlichen Produktionsbedingungen für die Produktion landwirtschaftlicher Rohstoffe sind zumindest im europäischen Vergleich bestens; das gilt für alle Typen landwirtschaftlicher Betriebe. Doch sind – bedingt durch die in der Bodenreform entstandenen Besitzverhältnisse und Feldstrukturen – die strukturellen Verhältnisse hinsichtlich der Produktions- und Arbeitsbedingungen in desolatem Zustand.

Die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern überwiegend zu geringe Produktivität ist bedingt durch

- in der Gemengelage liegende Besitzstücke,
- unzureichende Wegeerschließung der Feldschläge,
- nicht mehr funktionsfähige Meliorationsanlagen, insbesondere der Bewässerung und Entwässerung der Wirtschaftsflächen,
- die Anwendung veralteter und nicht situationsangepasster Landbaumethoden,
- unzureichende Maschinenausstattung,
- nach wie vor hohe Ernteverluste,
- das Fehlen von Investitionskapital,

- fehlender Marktzugang bzw. adäquate Vermarktungswege für kleinere Betriebe.

Hier finden sich Ansatzpunkte, um durch eine modifizierte Agrarpolitik bessere Rahmenbedingungen für die landwirtschaftlichen Betriebe zu schaffen.

In der Verteilung der Betriebstypen ist eine Asymmetrie festzustellen, was allerdings für alle im Transformationsprozess befindlichen Länder gilt. Es mangelt an zukunftsfähigen Betrieben mittlerer Größe, seien es Familienbetriebe, Landwirtschaftliche GmbHs oder Genossenschaften; diese Betriebstypen können sich zurzeit infolge der v.g. strukturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Ukraine kaum (weiter-) entwickeln. Dabei bedürfte es gar keiner besonderen staatlichen Interventionen; es würde schon ausreichen, Rahmenbedingungen für einen Grundstücks- und Pachtmarkt zu schaffen, der auch kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben einen Zugang zum Kapitalmarkt und eine echte Teilnahme am Grundstücksmarkt ermöglicht. Denn so könnte der allenthalben seit über 100 Jahren in anderen Teilen Europas autonom und ohne gesellschaftliche Brüche von statten gehende Agrarstruk-turwandel wieder in Gang gesetzt werden. Dieser besteht darin, dass durch Betriebsaufgabe von Einzelwirtschaften infolge Alters und fehlender Betriebs-nachfolge das frei werdende Land (in der Regel zunächst) verpachtet und später verkauft wird. Dadurch verringert sich im Laufe der Zeit die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe, führt aber zu einer größeren Flächenausstattung der verbleibenden Betriebe (siehe **Anhang 2**). Dieser in sozioökonomischer Sicht durchaus erwünschte Prozess, der europaweit etwa 2% bis 5% pro Jahr beträgt, wird durch Flurbereinigungstätigkeit (siehe Abschnitt 2.5.4) sogar noch unterstützt. Deshalb ist ein funktionierender Grundstücks- und Pachtmarkt, in dem auch kleinere und mittlere Betriebe eine Chance haben „conditio sine qua non" für eine ausgewogene sozioökonomische Entwicklung der Agrarstruktur in der Ukraine. Dazu wird durch die regulierte Öffnung des Grundstücksmarktes für Agrarland (mittels des Gesetzes Nr. 2178-10 „Über die Einbringung von Veränderungen in einigen Gesetzgebungsakten der Ukraine bezüglich des Umlaufs von Flächen landwirtschaftlicher Nutzung" vom 31.03.2020) ab dem 01.07.2021 ein erster Schritte getan.

2.2 NATUR, UMWELT UND KLIMA

Das Territorium der Ukraine ist insgesamt ein von Natur und Klima begünstigter Teil der Erdoberfläche. Den Hauptteil des Territoriums bildet der Schwarzerde-Gürtel, der ackerbaulich genutzt wird und rund 56% des gesamten Territoriums ausmacht. Dieser Schwarzerde-Gürtel besteht aus fruchtbarem, Humus reichem Löß von ehemals bis zu 3 Meter Mächtigkeit. Infolge der Überbeanspruchung und falschen Bodenbearbeitung durch die agrarische Großflächenwirtschaft während der Zeit des Sozialismus und der dadurch ausgelösten Erosion ist diese Mächtigkeit

zwar auf etwa die Hälfte ihrer ursprünglichen Größe abgeschmolzen. Gleichwohl werden auf den Flächen immer noch hohe Erträge an Getreide, Ölsaaten, Zuckerrüben sowie Gemüse und Obst erzielt. Die jährlich außerordentlich hohen Erträge und Exporte an Getreide und Ölsaaten tragen der Ukraine immer noch den Titel „Brotkorb" oder „Kornkammer Europas" (bread basket) ein. Eine intensive Kultivierungstätigkeit des Steppengürtels in der Zeit des Sozialismus hat die ursprüngliche Vegetation der Federgrassteppe nahezu verschwinden lassen.

Auch klimatisch ist das Territorium der Ukraine begünstigt: der größte Teil der Ukraine fällt in die gemäßigt warme Klimazone. Die Krim weist subtropisch feuchtes Klima auf. Der Norden und Nordosten des Landes unterliegen dem Einfluss des Kontinentalklimas mit strengen Wintern und relativ warmen Sommern. Die Niederschläge belaufen sich im Jahresmittel auf rund 685 mm, mit regional stark abweichenden Regenspenden, welche man durch großräumige Bewässerungs- oder Entwässerungssysteme aus der sozialistischen Zeit kompensiert.

Trotz der Umweltzerstörung durch die industrielle Agrarproduktion während der sozialistischen Periode weist die Ukraine immer noch reiche natürliche Ressourcen sowie regional ein hohes Maß an Biodiversität auf, welches zusammen genommen ein großes Potential für eine zukunftsorientierte nachhaltige Entwicklung der ländlichen Bereiche beinhaltet. Gleichwohl hat die Ukraine einen sehr schlechten Environmental Sustainability Index (ESI): unter 146 erfassten Ländern liegt die Ukraine an Platz 108. Hoher Energieeinsatz und Verschmutzungsraten durch Intensivlandwirtschaft haben die Oberflächen-gewässer sowie das Grundwasser teilweise hochgradig verunreinigt und regional die Biodiversität des „Offen-Landes" stark beeinträchtigt; das gilt insbesondere für die Steppen- und Feuchtgebiete, in denen durch großflächige Bewässerungs- und Entwässerungsmaßnahmen der Boden „urbar" gemacht wurde, um noch höhere Erträge durch Landwirtschaft erreichen zu können (UNEP, UNECE et al. 2007).

Die Waldkarpaten im Westen und die vom Menschen noch ungestörten Fluss-Systeme von Dnjepr und Prypjat haben ein ökologisch autarkes Biotopsystem mit hoher Artenvielfalt entstehen lassen. Abgesehen von diesen national bedeutsamen NATURA 2000 Gebieten gibt es noch viele kleinere, regional bedeutsame schützenswerte Biotopsysteme, welche aber in den raumplanerischen und landesplanerischen Dokumenten zurzeit keine Rolle spielen. Das Gleiche gilt auch für die wenigen Biotop-Relikte, die sich in den durch agrarische Großflächenwirtschaft ausgeräumten landwirtschaftlichen Produktionslandschaften erhalten haben.

Obwohl sich die Anzahl der Naturreservate seit 1991 um mehr als 30 erhöht hat, sind lediglich 4,6% der Landfläche der Ukraine „geschützte Gebiete" (im Vergleich zu 15% im europäischen Durchschnitt) (UNEP, UNECE et al. 2007). Eine öffentlich wahrnehmbare und ökologisch insgesamt wirksame Erhöhung dieses Anteils wird nur möglich sein, wenn

- die nach wie vor tradierte sozialistische Großflächenwirtschaft in Frage gestellt und durch moderne umweltverträglichere Landbaumethoden ersetzt wird,
- die allgemeinen und international anerkannten Schutzziele für Natur und Landschaft in die nationale Landesplanung und Flächennutzungsplanung der Gemeinden obligatorisch integriert werden,
- bei allen Fachplanungen eine (auch in der Ukraine gesetzliche geregelte) Umweltverträglichkeitsprüfung obligatorisch durchgeführt wird, gegebenenfalls mit einer vorgeschalteten „Strategischen Umweltprüfung",
- dabei ein besonderes Augenmerk auf die Erhaltung und Erweiterung des nationalen Biotopverbundes gelegt wird,
- kompetente und leistungsfähige Umweltbehörden die Durchsetzung der Umweltgesetze gewährleisten
- und die Umwelt- NGO's gesellschaftlich als notwendiges Kontrollorgan für die Umweltpolitik der nationalen Regierung und nachgeordneten Exekutivorgane anerkannt werden.

Für die Realisierung der Maßgaben und ökologischen Kompensationsverpflichtungen, die im Rahmen derartiger Umweltprüfungen staatlicherseits gemachten müssen, stehen (nach westeuropäischen Erfahrungen) erprobte Bodenordnungsinstrumente zur Verfügung (siehe Abschnitt 2.5.4), welche neben ihren ökonomischen und ökologischen Wirkungen die gesellschaftliche Akzeptanz der Umweltpolitik maßgeblich erhöhen lassen.

Das **„Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung"** trat am 18.06.2017 in Kraft. Damit folgte die Ukraine nach eine schwierigen politischen Diskussion ihrer Verpflichtung aus dem Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist demnach zwingend bei bestimmtem Arten von Projekten durchzuführen. Dazu zählen unter anderen Infrastruktur- und Bergbauprojekte, Windkraftanlagen mit mehr als einer Turbine oder einer Höhe von über 50 Metern, bestimmte Landwirtschaftsprojekte (dazu zählen auch Flurbereinigungsprojekte), Flughafen- und Autobahnbau etc. (MARENKOV 2017). Auch in Deutschland gab es in den 1980er Jahren eine heftigen Widerstand von Wirtschaft und Industrie gegen eine derartige Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Es wurden „Katastrophen-Szenarien" heraufbeschworen; bei Inkrafttreten dieses Gesetzes werde es einen „Stillstand der Wirtschaft" und das „Ende von Infrastrukturvorhaben" sowie „Kostenexplosion und unkalkulierbare Projektabläufe" geben; dieser Widerstand kam aus der landwirtschaftlichen Berufsvertretung. Mit 40 Jahren Erfahrung in Westeuropa kann festgestellt werden, dass das Gegenteil der beschriebenen Szenarien eingetreten ist, jedenfalls dann, wenn derartige Prüfungen mit Sachverstand und von der Ratio der Gesetze geleitet sind und die - im Übrigen auch von der Ukraine übernommenen - internationalen Artenschutz- und Biodiversitäts-verpflichtungen einbezogen werden. Die Planungsverfahren werden

kalkulierbarer, die Planentscheidungen gerichtsfester, die Projekte gesamtwirtschaftlich kostengünstiger und vor allem von der Zivilgesellschaft mit einer weit höheren Akzeptanz getragen als ohne diese Prüfungen. Bei Planungs- bzw. Infrastrukturvorhaben in den Offenlandbereichen der Ukraine kann durch eine intelligente Verknüpfung mit geeigneten Bodenordnungsinstrumenten für Natur und Landschaft sogar ein Mehrwert erzeugt werden, von dem auch die jeweils betroffene Landwirtschaft profitiert. Für die Anwendung der UVP bei Infrastrukturprojekten sowie in der Land- und Wasserwirtschaft sind in Deutschland situationsangepasste Methoden entwickelt und über Verwaltungsvorschriften in die Projektabläufe erfolgreich und mit hoher gesellschaftlicher Akzeptanz integriert worden.

Mit ihrer großen Nord-Süd-Ausdehnung dürfte die Ukraine zu den globalen Bereichen gehören, welche durch die absehbare Verschiebung der Klimazonen insbesondere im Bereich der agrarischen und forstwirtschaftlichen Landnutzung erheblich betroffen sein wird (SCHIERHORN et.al. 2018). Das Thema Klima wird zwar im Rahmen des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs in den Komponenten APD - Boden und Forst behandelt; im Rahmen dieser Komponente soll das zuständige Ministerium bei der Erstellung einer Klima - Anpassungsstrategie unterstützt werden. Es wäre notwendig, dass schon in die Überlegungen zur Gestaltung effizienter Rahmenbedingungen für eine landwirtschaftliche Bodennutzung Aspekte einer Klima-Anpassungsstrategie einbezogen würden und umgekehrt; denn zwischen beiden Reformbereichen gibt es zweifelsfrei Interdependenzen. So gilt es, die langfristig vorhandenen regionalen Wasserpotenziale auszumachen und deren nachhaltige Nutzbarkeit zu gewährleisten. Dazu sind z.B. die veralteten Bewässerungssysteme an die aus der Bodenreform hervorgegangene neue Feldstruktur anzupassen und zu erneuern, Anbaumethoden zu überdenken, konservierende Bodenbearbeitung zum Standard zu machen, durch komplexe Fruchtfolgen und den Anbau von Zwischenfrüchten die Bodenstrukturen zu verbessern, um die Speicherfähigkeit des Bodens zu erhöhen und damit das Wasser für die Pflanzen auch in Trockenperioden noch verfügbar zu machen, u.s.w.. „Bislang fehlen vielen der ukrainischen Großbetriebe die Anreize, den Kleinbauern das Wissen und die finanziellen Möglichkeiten, um Maßnahmen zur Förderung von nachhaltigen, an den Klimawandel angepassten Produktionsweisen zu ergreifen" (SCHIERHORN 2018).

Im Übrigen sei angemerkt, dass das Thema Klimaanpassung auch in der Ukraine nicht mehr nur eine Sache der Umweltaktivisten ist. Nachweislich einer vom Nationalen Verband der landwirtschaftlichen Beratungsdienste im Februar 2020 durchgeführten Befragung landwirtschaftlicher Unternehmen (APD 4 (2020)) erwarten 52% der befragten Betriebe, dass der Klimawandel ihre Produktion negativ beeinflussen wird. 86% der Betriebe gaben an, dass sie planen, ihre Produktionsprozesse wegen des Klimawandels neu zu gestalten.

Ein Aspekt in den Strategien gegen Klimaveränderungen und zur Klima-anpassung ist die Aufforstung; denn durch Aufforstung werden natürliche Kohlenstoffspeicher aufgebaut. Hierfür bieten sich die durch Industrie und Gewerbe kontaminierten Flächen (Alt-Industrie-Flächen) an, das Gebiet um Tschernobyl eingeschlossen, sowie Bergbauregionen, in denen der Abbau von mineralischen Rohstoffen eingestellt wurde. Aber auch die Anlegung von Feldgehölzen und Feldrainen in den ausgeräumten Agrarsteppen – etwa in Verbindung mit Flurbereinigungsmaßnahmen und Flächen beanspruchenden öffentlichen Infrastrukturprojekten – sind ein international anerkanntes Mittel, Beiträge im Rahmen einer Klima- Anpassungsstrategie zu leisten; hierfür bieten sich weite Bereich der agrarischen Großflächenwirtschaft an. Derartige Feldgehölze und Feldraine dienen zugleich dem Biotopverbund und verringern die Winderosion.

Da selbst baumlose Böden wie Grasland, Steppen, Tundra und Torfmoore CO^2-Speicher sind, sollte deren Erhaltung und Schutz Gegenstand der Agrarpolitik sein und durch entsprechende nationale Planungsdokumente landesweit verbindlich gemacht werden. Zudem sollte sich die nationale Umwelt- und Agrarpolitik vor dem Hintergrund des Klimawandels auch mit der Frage befassen, wie mit den zurzeit 2,6 Millionen Hektar Brachland umzugehen ist, welche von SCHIERHORN et al. (2018) als „potenzielles Agrarland" eingestuft werden. (Anm.: möglicherweise schließt die genannte Fläche auch die besonders schutzwürdigen Landschaftstypen ein.) Bei einer unreflektierten Liberalisierung des Grundstückmarktes und Privatisierung des Staatslands sind diese, für Klima-Anpassungsstrategien wichtigen Landressourcen hochgradig gefährdet.

Positiv ist festzustellen, dass die „Nationale Umweltstrategie 2020" ergänzt und ein Gesetz zur **Umsetzung der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie** verabschiedet wurden (EU 2016). Eine Erörterung über die Möglichkeiten der praktischen Umsetzung sowie eine Operationalisierung der in Angriff zu nehmenden Maßnahmen ist zurzeit noch nicht erkennbar. Hier sind viele west- und mitteleuropäische Länder schon weiter, indem sie in den ländlichen Bereichen für diese Aufgabe erprobte Landmanagementinstrumente wie die Flurbereinigung einsetzen.

Die vorstehend skizzierten natürlichen Rahmenbedingungen stellen nicht nur ein Potenzial für die landwirtschaftliche Betätigung und die Produktion von wertvollen Nahrungsmitteln dar. Sie lassen darüber nachdenken, ob und wie diese Potentiale zugleich dem Klimaschutz und zur Anpassung auf nicht mehr abwendbare Klimaveränderungen nutzbar gemacht werden können. Zurzeit ist zwar der Anteil an erneuerbarer Energie an dem Energieverbrauch der Ukraine nur marginal, doch wird ihr Anteil an einem nationalen Energiemix von der EUROPEAN BANK for RECONSTRUCTION and DEVELOPMENT als schnell steigend und künftig sehr hoch eingeschätzt, und zwar mit den Komponenten Windenergie, Solarenergie und Biogas.

2.3 DIE LÄNDLICHEN RÄUME

Die ländlichen Räume in der Ukraine stehen vor erheblichen Herausforderungen und sind mit erhöhter Arbeitslosigkeit, Abwanderung, sinkenden Haushaltseinkommen, einem rückläufigen Wirtschaftswachstum, schlechten Wohnverhältnissen und mangelhafter bzw. veralteter Infrastrukturausstattung konfrontiert. Nach der offiziellen nationalen Statistik ist die Landwirtschaft nach wie vor die wichtigste Einkommensquelle für die Landbevölkerung. Im Jahre 2017 waren rund 17% der erwerbstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt - mit einem Einkommensniveau, welches deutlich unter dem in anderen Wirtschaftssektoren liegt. Gleichzeitig konzentriert sich die ländliche Entwicklungspolitik auf Maßnahmen zur Produktivitätsförderung der landwirtschaftlichen Betriebe. Andere Aspekte einer integrierten ländlichen Entwicklung, wie beispielsweise die Stärkung der sozialen, kulturellen und infrastrukturellen Potenziale in den ländlichen Gebieten, waren bislang in der gegenwärtigen politischen Agenda der Regierung, wenn überhaupt, nur als Ankündigung auszumachen (HAJDU, GAGALYUK, SCHAFT 2018).

2.3.1 ZUR BEDEUTUNG DER LÄNDLICHEN RÄUME FÜR DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Die Landnutzung, also die Nutzung des Bodens durch den Menschen, ist in jeder Volkswirtschaft ein „elementares" Tun. Das gilt insbesondere für die Landnutzung in den ländlichen Bereichen; denn hier ist die Nutzung von Agrarflächen und des Freiraums eng mit der Befriedigung der Grundbedürfnisse im ganzen Gemeinwesen verbunden, und zwar hinsichtlich der Erzeugung ausreichender und gesunder Nahrung, gesunder Lebensbedingungen, hinsichtlich reinen Wassers und reiner Luft sowie hinsichtlich einer vielfältigen und artenreichen Umwelt. Der Umgang mit diesen Potenzialen der ländlichen Räume bestimmt daher ganz maßgeblich die Art und Qualität des Zusammenlebens in einem Staat.

Die Ukraine hat eine Landwirtschaftsfläche von 42,7 Mio. ha; das macht einen Anteil von 70.8% des nationalen Territoriums aus. Der Waldanteil an der Gesamtfläche der Ukraine ist verglichen mit anderen europäischen Ländern mit 10,4 Mio. ha und einem Anteil von 15,8% relativ gering; in Deutschland ist das Verhältnis 50,9% Agrarfläche und 32% Waldanteil (STOROZHUK, JURK, SASSE 2019).

Die Land- und Forstwirtschaft hat zwar an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung eines Staates oftmals nur einen geringen Anteil; in den Industrieländern liegt er (ohne die der Land- und Forstwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche) bei unter 1% am Bruttoinlandsprodukt (BIP); in der Ukraine beträgt er zurzeit noch etwa 15,4% (STOROZHUK, JURK, SASSE 2019). Die Hälfte davon stammt von den

individuellen Hauswirtschaften (OAKL INST 2014). Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft am Arbeitsmarkt liegt in Deutschland bei etwa 1,1%, in der Ukraine bei etwa14%.

Ein Drittel der ukrainischen Bevölkerung lebt in den ländlichen Bereichen des Landes (OAKL INST 2014); drei Millionen Bürger arbeiten in der Landwirtschaft und tragen zu dem mit 40% vergleichsweise hohen Anteil der Landwirtschaft am nationalen Export bei.

Generell gilt: von der landwirtschaftlichen Betätigung sind in der Regel bis zu 3/4 des gesamten Territoriums eines Staates betroffen; doch leben in den ländlichen Räumen in der Regel etwa nur 1/3 der gesamten Bevölkerung. Von daher sind die ländlichen Bereiche keine statistische Zählgröße, sondern von erheblicher Relevanz für die gesellschaftliche Entwicklung eines Gemeinwesens. Davon zeugen die vielfältigen staatlichen Interventionen, die die Regierenden und Regierungen in Europa seit Beginn des 19. Jahrhundert den ländlichen Bereichen und deren Bevölkerung haben zuteilwerden lassen. Und auch nur so können die andauernden Anstrengungen der Europäischen Staatengemeinschaft zur Entwicklung der ländlichen Räume (Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)) interpretiert werden.

2.3.2 Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Landnutzung

Art und Umfang der landwirtschaftlichen Bodennutzung wird von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, von den konstitutionellen Vorgaben zum Gesellschaftssystem, der Eigentumsordnung, den eingeräumten unternehmerischen Betätigungsmöglichkeiten, vom Zugang des Individuums zu Land und den Möglichkeiten des Umgangs mit dem Land. Durch Gesetze und untergesetzliche Maßnahmen nehmen Staat und Gesellschaft Einfluss auf die landwirtschaftliche Bodennutzung.

In der staatlichen **Raumplanung und Landesplanung** werden für die ländlichen Bereiche Vorgaben für die nachhaltige Nutzung von Agrarland und die Spielregeln für deren Weiterentwicklung normiert. In den Landwirtschafts-gesetzen werden die Belange der und Anforderungen an die Landwirtschaft geregelt, flankiert durch Fachgesetze, welche die Art des Umgangs mit dem Boden sowie mit Natur und Umwelt festschreiben. Zu diesen unter dem Begriff Bodenpolitik zusammengefassten Normen gehören auch die Bestimmungen und Instrumente, die den Zugang zu Grundeigentum, den Nachweis desselben sowie die Moderation bzw. Mediation von Landnutzungskonflikten regeln.

Zudem werden die Rahmenbedingungen im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung ganz maßgeblich von den institutionellen Rahmenbedingungen determiniert, mit denen die Bodenpolitik exekutiert sowie das Planungs-geschehen und der Bodenmarkt gesteuert werden. Schließlich darf auch der „Faktor Mensch" nicht ausgeblendet werden; denn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den mit der

Ausführung des Bodenrechts befassten Stellen bestimmen letztendlich die Effektivität in der Erreichung der von der Politik gesteckten Ziele.

Der breite Widerstand der Kleinbauern und landwirtschaftlichen Familienbetriebe sowie des überwiegenden Teils der ländlichen Bevölkerung in den letzten Jahren gegen eine Aufhebung des „Moratoriums" und eine Liberalisierung des Grundstücksmarktes für Agrarland gründet auf einem Konglomerat von Tradition, Ökonomie und Emotion. Die Menschen in den ländlichen Bereichen befürchten bei einer ungezügelten Öffnung des landwirtschaftlichen Grundstücksmarktes einen „Ausverkauf ihres Landes" und die Beeinträchtigung ihrer Lebensgrundlagen; sie haben im unreflektierten Hintergrund die Sorge um den Verlust von Heimat und Zukunft im ländlichen Raum. Es gibt einen direkten Zusammenhang zwischen den Lebensverhältnissen und Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums im ländlichen Raum und dem Bleibeverhalten der jungen Menschen und Menschen mittleren Alters und damit einen Zusammenhang mit der Land-Stadt-Migration (OAKL INST 2014). Diese Sorge darf mit Blick auf die Zukunft und die Notwendigkeit des Zusammenhalts der ukrainischen Gesellschaft nicht unterschätzt werden. Zudem muss betont werden, dass diese Migrationsprozesse, so sie einmal in Gang gekommen sind, nur noch schwer steuerbar sind. Sie führen mit der Zeit zu einer fortschreitenden Isolation und Entleerung der ländlichen Gebiete (THOMAS 2020) und zu einer Suburbanisierung in Agglomerationsgebieten. Dass dies offensichtlich auch von der ukrainischen Regierung so gesehen wird, ergibt sich z.B. aus der Pressemitteilung des Ministers für Agrarpolitik und Ernährung Taras Kutovyi vom 21.04.2016. Danach hat die Wiederbelebung und Entwicklung der ländlichen Räume hohe Priorität und ist deshalb mit Entwicklungsmaßnahmen in die „Strategy for Rural Development 2020" aufgenommen worden (MAPE 2016).

Wenn vor diesem Hintergrund der ländliche Raum der Ukraine künftig nicht mehr nur der Produktion von Rohstoffen und der Energiegewinnung aus natürlichen Ressourcen und nachwachsenden Rohstoffen vorbehalten bleiben, sondern der Lebensraum für die rd. 14 Millionen Menschen bleiben soll, welche dort derzeit leben, die dort ihren kulturellen und sozialen Ursprung und Lebensmittelpunkt haben und in dem auch junge Menschen ihre Zukunft gestalten wollen, dann hat das weitreichende Folgen für die künftige Raumordnung und Landesplanung in der Ukraine: die Ziele einer derartigen Politik für die ländlichen Bereiche muss auf eine verlässliche und verbindliche Raumplanung aufgesetzt werden, welche folgende Kernelement beinhalten sollte:

- Sicherung von nachhaltig auskömmlichem Einkommen für die werktätige Bevölkerung;
- Schaffung von landwirtschaftsnahen und außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen;
- Ausbau und Ertüchtigung der äußeren und inneren Verkehrsinfrastruktur;

- Erschließung der ländlichen Räume mit digitaler Infrastruktur;
- Gewährleistung einer Bildungsinfrastruktur;
- Dorferneuerung und Dorfentwicklung;
- Schutz von Natur und Landschaft sowie Rückentwicklung von Fehlentwicklungen hinsichtlich Natur und Umwelt;
- Verlängerung der agrarischen Wertschöpfungskette in den vor- und nachgelagerte Bereich, Ansiedlung von Handwerk und Gewerbe;
- Förderung der Diversifizierung der Landwirtschaft insbesondere in den kleinen und mittleren Betrieben;
- Unterstützung lokaler und regionaler Entwicklungsstrategien und Entwicklungskonzepte, welche unter aktiver Beteiligung der jeweiligen Zivilgesellschaft aufgestellt werden;
- Festlegung von Vorranggebieten für die Energieerzeugung und von Korridoren für die überregionalen Verkehrswege und den Energie-transport, zugleich unter Einbeziehung des Trans-European Transport Network (TEN-T) (EU 2016);

Abstimmung und verbindliche Festlegung zwischen der nationalen Raumordnung sowie der regionalen Landesplanung (etwa auf Oblast-Ebene) mit der gemeindlichen General- und Bauleitplanung („Zoning").

Die Abstimmung und gesetzlich bindende Festlegung von Maßgaben der nationalen Raumordnung, regionalen Landesplanung und gemeindlicher Flächennutzungsplanung ist eine für die Entwicklung der ländlichen Bereiche in vielfacher Hinsicht unerlässliche Maßnahme. Es bedarf eines gesellschaftlichen Konsenses, dass gesetzlich bindende Festlegungen strikt zu beachten und von der öffentlichen Verwaltung bzw. Genehmigungsbehörden auch faktisch zu exekutieren sind. Wenn etwa bei einem privaten oder auch öffentlichen Bauvorhaben ein Konflikt zwischen den Vorstellungen des Investors und raumplanerischer Festsetzung auftritt, darf der raumplanerische Belang nicht beiseitegeschoben werden; der Konflikt muss „sachgerecht" gelöst werden. Der vielfach anzutreffende „belanglose" Umgang (siehe z.B. DERKULSKYI 2016) mit diesen wichtigen Planungsgrundlagen verursacht Unsicherheit und Unklarheit in der baulichen Entwicklung der Gemeinden, bei Maßnahmen der öffentlichen Fachplanung und Investitionen durch Private, unvorhersehbare Entwicklungen auf dem Grundstücksmarkt sowie ein spekulatives Abwarten von Eigentümern von Agrarland und fördert den „grauen" Grundstücks- und Kapitalmarkt. In diesem Zusammenhang sollten auch, wenn noch nicht geschehen, die dem absoluten Naturschutz vorbehaltenen großflächigen Gebiete (Reservate von nationaler oder gar europäischer Bedeutung) abgegrenzt und durch Gesetz unter Schutz gestellt werden.

Die Förderung von Maßnahmen der Bildungsinfrastruktur (Kindergärten, Schulen, Ausbildungsstätten, weiterführende Schulen) muss interkommunal abgestimmt werden; denn nur so lässt sich - unter Berücksichtigung der hierfür im Einzelfall

notwendigen „kritischen Masse" an Bevölkerung - eine wirksame Stabilisierung dieser Einrichtungen erreichen.

Diese Abstimmung zwischen der staatlichen und kommunalen Planungsebene und deren Fortschreibung nach Ablauf von jeweils fünf oder 10 Jahren sollte nach dem „Gegenstromprinzip" erfolgen, bei dem eine Balance zwischen den gesamtstaatlichen Notwendigkeiten und den regionalen und örtlichen Interessen einvernehmlich gefunden werden muss. Dieses Einvernehmen dürfte die gesellschaftliche Akzeptanz und künftige Beachtung der Planungsvorgaben befördern.

Die Ergebnisse aus der verbindlichen Festlegung von Schutzgebieten sowie aus dem Zoning in Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung können als Geofachdaten in dem Mehrzweckkataster (siehe Kapitel 2.5.1) unter einem Layer „öffentlich-rechtliche Festsetzungen" abgelegt und jederzeit für die Öffentlichkeit einsehbar gehalten werden.

Dass eine derartige Politik für ländliche Räume erfolgreich sein kann, ist in den ländlichen Bereichen der Bundesrepublik Deutschland sichtbar. Hier wurde etwa ab den 1950er Jahren bis heute konsequent dieser Weg der „integralen Förderung der ländlichen Bereiche" beschritten. Dieser Ansatz dient zurzeit der Volksrepublik China als Blaupause für die „Revitalisierung" der ländlichen Bereiche, um die infolge einer Sektor orientierten Landpolitik verarmten und entvölkerten Gebiete wieder für die breite Bevölkerung zukunftsfähig zu machen (THOMAS 2020).

2.4 Die Eigentumsordnung der Ukraine

Die Eigentumsordnung in der Ukraine wird im Wesentlichen durch die Verfassung des Landes vom 28.06.1996 in der Fassung vom 07.02.2019 (APD 2019), das Zivilgesetzbuch vom 16.01.2003 (Zivilny Kodeks Ukrainy) sowie das Bodengesetz vom März 1992 in der Neufassung vom 25.10.2001 mit ihren zwischenzeitlich beschlossenen Änderungen bestimmt.

Nach Artikel 14 der Verfassung wird das Recht auf Eigentum an Land garantiert. Eigentum verpflichtet (Artikel 13); der Staat gewährleistet den Schutz des Eigentumsrechts und dessen soziale Ausrichtung (Sozialstaatsprinzip). Das Eigentumsrecht wird erlangt und realisiert in Verbindung mit Artikel 41 Abs. 2 durch Bürger, juristische Personen und den Staat, und nur in Übereinstimmung mit dem Gesetz. Ausländer und staatenlose Personen, welche rechtlich begründet in der Ukraine leben, genießen dieselben Rechte und Freiheiten und tragen auch die gleichen Pflichten wie ukrainische Bürger mit Ausnahme der in der Verfassung, den Gesetzen und internationalen Übereinkommen getroffenen Ausnahmen (Artikel 26). Eine Enteignung kann nur „aus Gründen sozialer Notwendigkeit" erfolgen auf Grund eines Gesetzes, welches zugleich das Verfahren geregelt ist sowie die vollständige Entschädigung des Wertes des zu enteignenden Gegenstandes (Artikel 41 Abs. 5).

Konfiskation von Eigentum nach Artikel 41 Abs. 6 ist nur aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung möglich und dient vornehmlich dazu, Verstöße gegen bodenrechtliche Bestimmungen wirksam sanktionieren zu können (siehe z.B. die Fassung des Gesetzes Nr. 2178-10 vom 31.03.2020).

Kauf und Schenkung

Verträge zum Verkauf und Kauf von Agrarland sowie zwecks Schenkung bedürfen der Beurkundung durch einen Notar. Das gilt auch für die Verfügung von dinglichen Rechten an Grundstücken und für die Bestellung von Hypotheken und Grundschulden. Die beurkundeten Verträge werden im gleichen Vorgang obligatorisch vom Notar im Staatlichen Register für Dingliche Rechte an Immobilien eingetragen; mit der Eintragung in das Register erfolgt der Eigentumsübergang.

Pacht

Das Pachtrecht ist im Bodengesetz der Ukraine sowie im Gesetz der Ukraine „Über die Pacht" („Law on land lease" vom 06.10.1998) geregelt. Pächter der Grundstücke können alle natürlichen und juristischen Personen (ausländische Personen eingeschlossen) sein. Das Pachtrecht wird aufgrund eines Pachtvertrages erworben. Pachtdauer und Pachtpreis sind grundsätzlich frei vereinbar. Einer notariellen Beurkundung des Rechtsgeschäftes bedarf es nicht.

Pachtverträge müssen im Staatlichen Register für Dingliche Rechte an Immobilien registriert werden; die Eintragung beinhaltet lediglich den Tatbestand der Übereinkunft sowie die Bezeichnung des betroffenen Grundstücks.

Erbpacht (emphyteusis)

Erbpachtrecht ist im Zivilgesetzbuch normiert; es berechtigt zur langfristigen Nutzung eines fremden Grundstücks zur Führung einer Landwirtschaft; es wird aufgrund eines Vertrages erworben. Erbpächter können alle natürlichen und juristischen Personen sein (ausländische Personen eingeschlossen). Das Erbpachtrecht ist veräußerlich und beleihbar, es kann jedoch nicht unterverpachtet werden. Im Falle der Veräußerung hat der Erbpachtgeber (also der Eigentümer des Grundstücks) das Vorkaufsrecht, wenn er die Bedingungen des Vertrages innerhalb eines Monats ab der Information durch den Veräußerer akzeptiert. Die Höchstdauer der Erbpacht beträgt seit dem 01.01.2019 50 Jahre; vorher abgeschlossene Verträge mit privaten Grundeigentümern hatten keine Beschränkung der Pachtdauer.

Eine notarielle Beurkundung des Erbpachtvertrages ist zwar nicht obligatorisch, wird aber in der Regel vorgenommen, mit der zugleich die gesetzlich erforderliche Eintragung in das Staatliche Register für Dingliche Rechte an Immobilien erfolgt.

Erbbaurecht (superficies)

Das Erbbaurecht ist das Recht, auf einem Grundstück, welches im Eigentum eines Dritte ist, ein Bauwerk zu errichten oder zu unterhalten. Aus der Sicht des Eigentümers des Grundstücks, des Erbbaurechtsgebers, ist das Erbbaurecht ein beschränkendes dingliches Recht, das auf seinem Grundstück lastet. Das Erbbaurecht ist im Zivilgesetzbuch normiert.

Erbbauberechtigte können alle natürlichen und juristischen Personen (ausländische Personen eingeschlossen) sein. Das Erbbaurecht wird aufgrund eines Vertrages erworben. Eine notarielle Beurkundung des Rechtsgeschäfts ist nicht zwingend; jedoch unterliegt das Erbbaurecht der Registrierung im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien. Bei der Registrierung des Erbbaurechts wird für das Recht ein eigenes Bestandsblatt angelegt, so dass für ein und dasselbe Grundstück (Objekt) zwei Bestandsblätter mit gegenseitigen Hinweisen existieren.

Die Höchstdauer des Erbbaurechts beträgt 50 Jahre. Die Gesetzgebung der Ukraine enthält keine Beschränkung der Grundstücksfläche, die aufgrund des Erbbaurechts genutzt werden kann. Das mit dem Erbbaurecht belastete Grundstück kann vom Erbbaurechtsnehmer nicht einem Dritten zur Nutzung überlassen werden.

Das Erbbaurecht ist veräußerlich und beleihbar. Im Falle der Veräußerung hat der Erbbaurechtsgeber das Vorkaufsrecht durch Eintritt in den Kaufvertrag. Für den Fall des Erlöschens des Nutzungsrechts („Heimfall) vereinbaren Grundstückseigentümer und Erbbaurechtsnehmer Regelungen, wie mit dem Gebäude bzw. der Anlage auf dem Grundstück umzugehen ist. Wenn der Vertrag diesbezüglich keine Regelungen enthält, kann der Grundstückseigentümer den Rückbau des Gebäudes oder der Anlage vom Erbbaurechtsnehmer sowie die Wiederherstellung des Zustands bei Vertragsbeginn verlangen.

Erbe

Mit dem Erbfall geht das Eigentum an Grundstücken ohne Weiteres auf den /die Erben über; es bedarf keiner notariell beurkundeten Auflassung oder Eintragung im Grundbuch, vielmehr stellt der Erbe durch das Bewirken einer Eintragung nur den Einklang zwischen Grundbuch und wirklicher Rechtslage her. Auf die Eintragung wird von den Erben oft aus Kostengründen wegen anfallender Gebühren und Steuern verzichtet.

Übergang von Besitz und Eigentum an Grundstücken

Besitz an einem Grundstück wird erworben durch Erlangung der tatsächlichen Gewalt über die Sache. Dazu ist keine rechtliche Verfügung, sondern nur der tatsächliche Wille zum Erwerb des Besitzes erforderlich. Im Geschäftsverkehr mit Grundstücken wird in der Regel der Übergang des Besitzes an der Sache vertraglich fixiert. Auf die Erben geht der Besitz im Erbfalle kraft Gesetzes über.

Eigentum (also die rechtliche Herrschaft an einer Sache) an einem Grundstück wird erworben

- durch rechtsgeschäftliche Übertragung, welche eine Einigung (Auflassung vor einem Notar) und die Eintragung im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien erfordert;
- durch Zuschlag in der Zwangsversteigerung,
- durch einen Enteignungs- oder Konfiskationsbeschluss,
- durch Erbschaft
- oder durch Aneignung einer herrenlosen Sache.

In dem Bodengesetzbuch sind die allgemeinen Maßgaben im Umgang mit Grundeigentum und deren Bewirtschaftung geregelt.

Als dingliche Rechte für Grundstücke gelten

- Eigentumsrecht,
- Pachtrecht (mit der Möglichkeit der Unterverpachtung),
- Erbpachtrecht (Nutzungsrecht an einem fremden Grundstück zur Führung einer Landwirtschaft),
- Erbbaurecht (Nutzungsrecht an einem fremden Grundstück zu Bau und Unterhaltung eines Gebäudes oder einer Anlage),
- Unbefristetes Nutzungsrecht an einem Grundstück,
- Grunddienstbarkeit.

Daneben (also außerhalb des geltenden Rechtekodexes) wird den Bürgern der Ukraine das Recht des „vererbbaren Besitzes" und der „vererbbaren Nutzung" nach vormaligem sozialistischem Recht zugestanden; diese Rechte sind nicht erloschen und bestehen weiter (KOSHYL 2019).

Im Gegensatz zum Bodengesetz in der Fassung vor dem 01.01. 2002 kennt die Verfassung der Ukraine keine „kollektive Eigentumsform" mehr. Gleichwohl sind hier noch „Aufräumungsarbeiten" zwecks Klärung noch offener Vermögensfragen verblieben (KOSHYL 2019):

1. In der Bodenreform wurde jedem Mitglied der vormaligen Kolchose ein Landanteil zu privatem Eigentum übergeben. Ein Teil des Grundbesitzes der Kolchose wurde durch Entscheidung der Vollversammlung der Kolchose in staatliches oder gemeindliches Eigentum überführt. Die Kolchosen wurden entweder aufgelöst oder in eine andere Rechtsform neuen Rechts überführt. Ein großer Teil des „kollektiven Eigentums" blieb bei der Umwandlung der Kolchose in private Unternehmen, Genossenschaften neuen Rechts oder Geschäftsunternehmen offensichtlich in deren Besitz und wird bis heute (land-)wirtschaftlich genutzt. Im kollektiven Eigentum blieb derjenige Teil der Grundstücke, der zwar der Verteilung unterlag, aber über Jahre von ihren

Eigentümern nicht beansprucht wurde und für die kein Eigentumsrecht eingetragen wurde, also insofern kein Eigentumsübergang stattgefunden hat. Nach KOSHYL 2019 soll es sich hierbei insgesamt um Flächen von mehreren hunderttausend Hektaren handeln.
Hier ist zu klären, ob das bei den neuen Unternehmen verbliebene „kollektive Land" durch deren Umwandlung in das Eigentum der Genossenschaft oder des Geschäftsunternehmens übergegangen ist oder ob der neue Eigentümer lediglich Nutzer bzw. Pächter dieser Flächen ist. Es hat den Anschein, dass diese Grundstücke ohne schriftlichen Pachtvertrag von den neuen Unternehmungen bewirtschaftet werden, was rechtlich als Besitzüberlassung zu interpretieren ist. Diese Überlassung könnte jederzeit von dem rechtmäßigen Grundeigentümer unter Wahrung der im Agrarsektor üblichen Fristen (Ende des Wirtschaftsjahres) beendet werden.

2. Zudem ist klärungsbedürftig, ob der Beschluss der Vollversammlung des Kollektivs zur Übergabe von Kolchose-Land an den Staat oder die Gemeinde bereits den Eigentumsübergang ausgelöst hat oder ob dieser Eigentumsübergang Registrierung im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien und dem Staatlichen Landkataster noch bewirkt werden muss.
3. Zu den Aufräumungsarbeiten gehört schließlich noch die Verteilung des landwirtschaftlichen Vermögens, welches nach Auflösung der Kolchosen noch bei diesen (rechtlich nicht mehr existierenden) Unternehmen verblieben ist. Für die Verteilung des "Restvermögens" haben die ehemaligen Mitglieder des Kollektivs noch eine Frist bis zum Jahre 2025 (Gesetz Nr. 2498.VIII „On amending certain legislative Acts of Ukraine regarding the solving of the issue of collective ownership of land, improving land use rules in arrays of agricultural land, preventing raiding and promoting irrigation in Ukraine" vom 10.07.2018). Nach Ablauf der Frist wird das nicht unterverteilte Vermögen als "herrenlos" angesehen und mit gerichtlicher Entscheidung zu kommunalem Eigentum erklärt (BILENKO 2020).
4. Des Weiteren hat die Digitalisierung der Eigentümerrechte zu erfolgen, welche im Rahmen der Bodenreform entstanden sind und in der Zeit vor dem Jahre 2004 beim Staatlichen Landkataster noch in analoger Form gespeichert wurden; deren Übernahme in das Staatliche Register der Dinglichen Rechte an Immobilien sowie die Übernahme der Eigentümer-rechte aus der Bodenreform, welche bis zum 31.12.2012 im Staatlichen Landkataster (in digitaler Form) registriert wurden, steht ebenfalls noch aus (BILENKO 2020).

Durch die zum 01.07.2021 beschlossene regulierte Öffnung des Grundstücksmarktes erhalten auch die von den bisherigen Eigentümern nicht beanspruchten Flächen einen wirklichen merkantilen (monetären) Immobilien- bzw. Pachtwert; daraus dürfte eine besondere autonome Dynamik im Verhalten der Anspruchsberechtigten entstehen, wenn sich die finanziellen Möglichkeiten infolge der regulierten Marktöffnung für Agrarland unter der ländlichen Bevölkerung herumgesprochen haben

(siehe Kapitel 3.5). Die Dynamik wird auch dadurch befördert, dass die derzeitigen Bewirtschafter der Flächen an einer vertraglichen Regelung der Situation interessiert sein werden. Deshalb wird die Klärung der noch offenen Vermögensfragen beim Agrarland als besonders dringlich eingeschätzt; denn solange noch ungeklärt ist, wem das Grundvermögen bzw. und gegebenenfalls bauliche Objekte auf den Grundstücken gehören, kann das Vermögen nicht am Geschäftsverkehr teilnehmen.

2.5 Das Landmanagement in der Ukraine

2.5.1 Zum Nachweis der Liegenschaften

Der Nachweis der Liegenschaften erfolgt in den europäischen Staaten regelmäßig in „öffentlichen Registern". Historisch wurden dazu im 19. Jahrhundert in Deutschland und vielen europäischen Ländern das **Flurstückskataster** mit dem Nachweis der Flurstücke mit ihrer Lagebezeichnung, beschreibenden Attributen (einschließlich der Flächengröße) und einer kartografischen Darstellung sowie – einige Jahrzehnte später - das **Grundbuch** mit dem Nachweis der Eigentümerrechte und sonstiger Land bezogener Rechte eingerichtet. Das zu Steuerzwecken eingerichtete Flurstückskataster wurde von neu errichteten Katasterbehörden im Zuständigkeitsbereich des Finanzministers geführt; die Führung des Grundbuches wurde den Amtsgerichten in der Zuständigkeit des Justizministers übertragen.

Die Regierung der Ukraine hat nach langer und kontroverser Diskussion entschieden, die traditionell getrennte Führung von Katasterbestandsdaten und Eigentümerdaten beizubehalten, aber auf digitale Führung umzustellen. Heute wird der Nachweis der Liegenschaften und der Rechte daran vom **Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien** in der Zuständigkeit des Justizministers und vom **Staatlichen Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster** (Register mit dem tatsächlichen Bestand der Flurstücke) (**Staatliches Landkataster**) in der Zuständigkeit des Ministers für Wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft geführt; die Zentralen beider Behörden sind in Kiew. Die operativen Arbeiten der Registerführung, Aktualisierung und Erneuerung, werden von nachgeordneten Dienststellen auf Ebene der Rayons sowie der Großgemeinden ausgeführt.

Beide Register sind inhaltlich eng miteinander verknüpft. Das Staatliche Register der Dinglichen Rechte an Immobilien muss sich auf die Bestandsangaben des Staatlichen Landkatasters beziehen; die Angaben im Staatlichen Landkataster müssen Bezug nehmen auf die Angaben im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte. Daher ist bei Veränderungen der Inhalte ein ständiger Austausch der Daten untereinander zwingend. Zunächst wurden die Nachweise in analoger Form auf Papier und Karton geführt mit der Notwendigkeit der händischen Aktualisierung. Inzwischen wurden beide Register auf digitale Führung umgestellt; der Datenbestand

soll in beiden Registern zu etwa 80% digital vorliegen. Doch ist die Übernahme der Daten vom jeweils anderen Register noch interaktiv, also durch vom Menschen gesteuerte Befehle, zu vollziehen. Eine Online-Übernahme bei Veränderungen in einem Register in das andere ist zurzeit noch nicht möglich und wird auch nicht angestrebt („checks and balances-Prinzip"). Das führt – im Übrigen wie bei der vorherigen analogen Führung der Register – zu einer hohen Fehleranfälligkeit der Übergabevorgänge und beschwört damit die Gefahr des Auseinanderfallens der Registerinhalte herauf.

Es kann aber keinen Zweifel geben, dass eine umfassende Realisierung der **digitalen Führung aller Grundstücksangelegenheiten auf einer Datenbank** (sei es in der Zuständigkeit eines Ministeriums oder in der Zuständigkeit von zwei unterschiedlichen Ministerien, bei der die nachgeordneten Behörden im operativen Vollzug mit unterschiedlichen Lese- und Schreibrechten ausgestattet sind) (RC 2011), auf Dauer gesamtwirtschaftlich von deutlich größerem Nutzen für die Ukraine sein würde. Daher sollte mit Blick auf die z.B. in KAUFMANN, STEUDLER (1998) aufgezeigten gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungstrends in Richtung auf ein umfassendes Landinformationssystem auch für die Ukraine ein „Vereinigtes Liegenschaftskataster" als Option für die Zukunft nicht aus dem Auge verloren werden. In der nachfolgenden Analyse wird jedoch von dem Status quo ausgegangen.

Ob und wie dieser für moderne öffentliche Register notwendige gesicherte Informationsfluss in der Tagesarbeit zufriedenstellend funktioniert, konnte bislang nicht verifiziert werden. Doch ist auffallend, dass in zwei Gesetzen aus den letzten Monaten ausdrücklich die Aufforderung an die Registerbehörden ergeht, den digitalen Informationsfluss zwischen beiden Institutionen sicherzustellen. Gesetzestechnisch ist eine solche Aufforderung ungewöhnlich:

a. In dem Gesetz zur „Änderung des Bodengesetzes der Ukraine und einiger anderer Gesetzesakte zur Bekämpfung von feindlichen Übernahmen" (Nr. 0858 vom 05.12.2019) ist beabsichtigt, einen wesentlichen Mangel in dem unerlässlichen Informationsaustausch zwischen beiden Registern abzu-stellen. Das soll nach KOSHYL (2019) geschehen durch

- die vollständige Automatisierung des Informationsaustausches,
- eine umfassende Prüfung der noch in analoger Form (nur auf Papier) registrierten Inhalte,
- automatisierte Übertragung aller digitalen Daten zur Registrierung, welche bis 2013 durch das Komitee für Landressourcen an die Registerbehörde abgegeben wurden
- und einen künftig vollständigen digitalen Datenfluss bei Grundstückstrans- und -interaktionen zwischen den beteiligten Stellen.

Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes Nr. 0858 werden die Voraussetzungen für eine stärkere Digitalisierung und eine Verbesserung des Datentransfers zwischen Register der Dinglichen Rechte und Staatlichem Landkataster geschaffen.

b. Durch die Übergangsbestimmungen des Gesetzes Nr. 2178-10 vom 31.03.2020 wird in Artikel 30 des Gesetzes „Über Staatliches Bodenkataster" in der Fassung von 2016 ein weiterer Absatz eingefügt mit dem Inhalt „Die Software des Staatlichen Bodenkatasters soll das Informationszusammen-wirken zwischen dem Staatlichen Bodenkataster, dem Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien, dem Einheitlichen Staatlichen Register der juristischen Personen, der natürlichen Personen – Unternehmer und der gesellschaftlichen Formationen mit dem Ziel sicherstellen, die Informationen über die Gesamtfläche der Grundstücke landwirtschaftlicher Nutzung im Eigentum einer natürlichen Person sowie der juristischen Personen zu erhalten, deren Teilnehmer (Aktionär, Mitglied) sie ist".

Es handelt sich zwar in den beschriebenen Fällen um unterschiedliche Sachverhalte, welche die Regelungen erforderlich machen. Doch deuten die Hinweise auf die zu erstellende Informationstechnologie darauf hin, dass gegenwärtig die installierte Technologie beim Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien und dem Staatlichen Landkataster den Erfordernissen der Verwaltungspraxis noch nicht genügt.

Der Schlüssel für einen reibungslosen Datenaustauch zwischen beiden Registern liegt in der Installation einer „normbasierten Datenbank-Schnittstelle". Solche normbasierte Datenbank-Schnittstellen sind zudem erforderlich, wenn zur Befriedigung des Bedarfes an Neuordnung der Grundbesitzverhältnisse Flurbereinigungsverfahren in größerem Stile durchzuführen sind (siehe Kapitel 2.5.4); denn dabei ist für das jeweils betroffene Gebiet der komplette Bestand an Katasterdaten und Daten an grundstücksbezogenen Rechten vom Staatlichen Landkataster und dem Staatlichen Register der Dinglichen Rechte der Flurbereinigungsbehörde zu übergeben und nach der Neuordnung von der Flurbereinigungsbehörde an diese Stellen zur Fortschreibung der Register zu transferieren. Damit das in einer technologisch zeitgemäßen und effizienten Form erfolgen kann, bedarf es der Einrichtung derartiger Schnittstellen.

Nach dem ukrainischen Bodenrecht genießt das Staatliche Register der Dinglichen Rechte an Immobilien keinen „öffentlichen Glauben". Würde das Register öffentlichen Glauben genießen, würde das bedeuten: es wird die Richtigkeit und Vollständigkeit der im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte getätigten Eintragungen vermutet. Alle Rechte und Lasten, die im Register verzeichnet sind, gelten als bestehend; nicht eingetragene Rechte und Lasten gelten als nicht bestehend. Wer trotz des öffentlichen Glaubens etwas Gegenteiliges zum Inhalt des Registers behauptet, den trifft die Beweislast.

Der öffentliche Glauben des Registers soll einen Erwerber oder Gläubiger schützen, und das sogar unabhängig davon, ob er bei dem Rechtsgeschäft den Grundbuchinhalt kannte oder nicht. Gleichwohl ist es guter Brauch bei den mit der Beurkundung eines Rechtsgeschäfts an Grundstücken beauftragten Notaren, die Vertragsparteien im Rahmen der Beurkundung mit dem Registerinhalt vertraut zu machen. Haben der Erwerber eines Grundstücks oder dessen Veräußerer eine (positive) Kenntnis von der Unrichtigkeit der betreffenden Registereintragung, ohne sie bekannt zu machen, oder sollte sich diese Kenntnis im Nachhinein als vorhanden herausstellen, ist der Vertrag nichtig, also von Anfang an nicht bestehend.

Dieser Rechtsgrundsatz ist im Hinblick auf den derzeitigen qualitativem Zustand und die Vollständigkeit der Eintragungen im Staatlichem Register der Dinglichen Rechte sowie des Staatlichen Landkatasters in der Ukraine von Bedeutung; denn faktisch verhält sich die Registerbehörde, als wenn „öffentlicher Glaube" an den Registerinhalten bestehen würde: die Gesetze der Ukraine sehen Entschädigungsansprüche für den Fall vor, dass den Vertragspartnern bei der Transaktion durch Unrichtigkeit des Registers ein Schaden entsteht. Diese als „lex specialis" normierte Regelung ist im Öffentlichen Recht ungewöhnlich und verleitet den unbedarften Leser zunächst zu einer unbekümmerten Gelassenheit im Umgang mit den Registerinhalten. Insider dürfte diese Bestimmung sogar zu Betrugsversuchen veranlassen, indem sie mit Blick auf eine zu erwartende Geldentschädigung Rechtsgeschäfte sorglos abschließen können. Deshalb ist zu erwägen,

- die Notare, Registerbeamte und freiberuflichen Registratoren () zu sensibilisieren hinsichtlich der Übernahme von nicht legitimierten Anträgen auf Registereintragung,
- die öffentlichen Nachweise (das Staatliche Register der Dinglichen Rechte sowie das Staatliche Landkataster) schnellstmöglich auf das für öffentliche Register zu erwartende Qualitätsniveau (hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit) zu bringen,
- die Notare zu veranlassen, in Zweifelsfällen die Richtigkeit der Angaben von den Vertragsparteien nachweisen zu lassen,
- die Spezialvorschriften für Entschädigungsleistungen aufzugeben
- und die echten Schadensfälle im Zusammenhang mit Registerangelegenheiten nach den allgemein gültigen Vorschriften für die Staatshaftung zu behandeln.

2.5.2 Zur Bodenpolitik der Ukraine

Ganz wesentlich wird der derzeitige Status quo in der Ukraine durch die **konkrete Bodenpolitik** bestimmt, welche sich in einer Reihe von Bodenreform-gesetzen

und Dekreten von Parlament oder Präsident der Ukraine niedergeschlagen hat (MAPE 1):

- In dem Dekret des Parlaments „On land reform" vom 18.12.1990 werden alle Ländereien der Ukraine zum Gegenstand einer Bodenreform erklärt.
- Durch das Gesetz „On the form of ownership of the land" vom 30.01.1992 werden drei Formen von Eigentumsrechten an Land definiert: privates Grundeigentum, kollektives Grundeigentum und staatliches Grundeigentum und als rechtlich gleichwertig bezeichnet.
- Mit dem Dekret des Parlaments „On acceleration of land reform and land privatization" vom 13.03.1992 wurde der Prozess der „Denationalisierung", Aufteilung und Privatisierung des Landes von Landwirtschaftsbetrieben eingeleitet. Danach konnten Kolchosen aufgelöst werden; die Mitglieder wurden in Land mit einer Fläche von etwa 4-5 ha abgefunden bzw. „ausbezahlt". In vielen Fällen wurde ihnen ein Rechtstitel mit diesem Anspruch zuerkannt, ohne den Anspruch örtlich zu realisieren oder einer speziellen Katasterparzelle zuzuordnen (OAKL INST 2014).
- Das Dekret des Kabinetts der Minister der Republik „On privatization of land plots" vom 26.12.1992 ermöglicht die Übertragung der Flurstücke in privates Eigentum der Bürger der Ukraine zum Zwecke der individuellen landwirtschaftlichen Betätigung, zum Bau oder der Erhaltung von Wohnhäusern, Gärten, Landhäusern und Garagenbauten, wenn diese Objekte in Übereinstimmung mit den Normen des Bodengesetzes errichtet wurden.
  Es handelt sich hierbei um einen Vorgang, der in Deutschland nach der Wiedervereinigung im „Sachenrechtsbereinigungsgesetz" vom 21.09.1994 in der Fassung vom 19.12.1998 geregelt wurde.
- Das Dekret des Präsidenten „On the immediate actions to accelerate the land reform in the sphere of agricultural production" vom 10.11.1994 behandelt den Umgang mit Landanteilen im kollektiven Eigentum, wenn die Anteile vor Ort nicht in konkreten Flurstücken verifiziert sind, sondern nur als abstrakter Anteil am Kollektiv bestehen.
- Mit dem Gesetz „On land lease" vom 06.10.1998 wurden die Rechtsverhältnisse um die Landpacht geregelt und Möglichkeiten geschaffen, Landanteile zu pachten, welche notwendig und wichtig sind, um unter den transformationsbedingten Problemen die landwirtschaftliche Betätigung aufrecht erhalten zu können.
- Das Dekret des Präsidenten „On the immediate actions to accelerate the reform of the agricultural sector" ermöglicht den Mitgliedern eines landwirtschaftlichen Kollektivs mit ihren Landanteilen aus dem Unternehmen auszutreten und ein neues Unternehmen in privatem Eigentum zu begründen.
  Es handelt sich hierbei um einen Vorgang, der in Deutschland nach der Wiedervereinigung im „Landwirtschaftsanpassungsgesetz" vom 20.07.1990 in

der Fassung vom 07.07.1991 geregelt wurde und unter dem Kürzel „Wiedereinrichter" firmierte.

- Durch das Gesetz „Über die Verträge über Veräußerung des Landanteils" vom18.01.2001 wurden (zum ersten Mal) Beschränkungen der Veräußerung von Agrargrundstücken eingeführt. Bis zur Regelung des Verfahrens der Ausübung der Rechte von Bürgern und juristischen Personen auf Landanteile im Bodengesetz der Ukraine können die Eigentümer der Landanteile vorübergehend keine Kaufverträge oder Schenkungsverträge für diese Landanteile schließen oder diese Landanteile auf eine andere Weise veräußern mit der Ausnahme der Vererbung und des Kaufs von Grundstücken für staatliche und gesellschaftliche Bedürfnisse (KOSHYL 2019). Diese Beschränkung der (verfassungsmäßig garantierten) Eigentümerrechte wurde immer wieder durch Gesetz verlängert und besteht als so genanntes „Moratorium" bis heute fort; es wird am 01.07.2021 durch die mit dem Gesetz Nr. 2178-10 vom 31.03.2020 beschlossene „regulierte Öffnung des Grundstücksmarktes für Agrarland" jedenfalls teilweise aufgehoben. Von dieser Einschränkung sind nach (KOSHYL 2019) Eigentümer von insgesamt 30,7 Mio. ha Agrarland (74% der Gesamtfläche der Ukraine) betroffen; davon sind 27,1 Mio. ha Ackerland (83,5 % der Gesamtfläche des ukrainischen Ackerlandes).
- Die Neufassung des Bodengesetzes vom 25.10.2001 wurde erforderlich wegen der Vielzahl der in der Bodenreform erlassenen Spezialregelungen und regelte die Bedingungen für eine vernünftige Nutzung und den Schutz des Bodens, gleichmäßige Entwicklung aller Formen von Grundeigentum und Formen wirtschaftlicher Betätigung.
- Durch die Gesetze „On land protection" und „On the State Controle over use and protection of land" wollte die Regierung im Jahre 2002 eine organisatorische Grundlage schaffen für eine nachhaltige Landnutzung. Da keine behördlichen Strukturen geschaffen wurden zur Umsetzung der Gesetze, ging dieser Ansatz ins Leere.
- Das Gesetz „On land management" vom 25.05.2003 definiert die rechtlichen, organisatorischen und administrativen Maßgaben beim Tätigwerden im Landmanagement; zudem regelt es das Zusammenwirken von Öffentlicher Verwaltung, Gemeindlicher Selbstverwaltung sowie juristischen und natürlichen Personen bei der Sicherstellung einer rationellen und nachhaltigen Landnutzung.
- Das Gesetz „On State registration of Ownership Rights to Immoveable Property and Their Encumbrances" aus dem Jahre 2004 sah die Schaffung eines „vereinigten Katasters" für den Nachweis von Land und Rechten daran vor. Infolge des Streits zwischen Justizministerium und Staatskommittee für Landressourcen hinsichtlich der Zuständigkeit für die Führung des „vereinigten Katasters" entschied man sich am Ende für die Belassung von zwei

Funktionen verteilt auf zwei Behörden (MUROVA 2015).

- Das Gesetz „On the procedure for allocation in kind (on the ground) of land parcels to the owners of land plots (shares)" ist die konsequente Ergänzung zum Dekret des Präsidenten vom 10.11.1994. Es regelt die rechtliche und administrative Basis für die Zuordnung von Landanteilen an einem Kollektiv, einer Genossenschaft oder einer landwirtschaftlichen Aktiengesellschaft in physischen Grundstücken sowie das Verfahren zum Tausch diese Flurstücke; ein solcher Austausch zwischen den Ländereien eines Kollektives und dem Anteilseigner, der die Flächen selbst bewirtschaften will, ist geboten, um für beide Partner eine rationelle Bewirtschaftung des Landes zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurden in Deutschland durch das Landwirtschaftsanpassungsgesetz die Bestimmungen des Flurbereinigungsgesetzes anwendbar gemacht.

Rechtsgeschäfte zur Veräußerung von Grundstücken müssen notariell beurkundet werden. Die betreffenden Grundstücke müssen im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien und im Staatlichen Landkataster beim Staatlichen Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster registriert sein. Übertragungsvorgänge von Staatsland oder Gemeindeeigentum, soweit sie nicht gesetzlich untersagt sind, laufen nach denselben prozeduralen Regeln ab. Für die Übertragung von staatlichem Grundeigentum an andere Staaten und ausländische juristische Personen sind Genehmigungsvorbehalte durch staatliche Organe zu beachten.

Das **Pachtrecht** ist in der Ukraine im Bodengesetz sowie im Gesetz „Über die Pacht" normiert. Pächter der Grundstücke können alle natürlichen und juristischen Personen sein. Eine notarielle Beurkundung des Pachtvertrages ist nicht vorgeschrieben. Doch werden Pachtverträge im „Staatlichen Register der Dinglichen Rechte" registriert. Die Registrierung kann auch Online durch freiberufliche, amtlich zugelassene Registratoren erfolgen, welche in der Regel für landwirtschaftliche Holdings, landwirtschaftliche Genossenschaften sowie große Landwirtschaftsbetriebe tätig werden. Am 17.11.2016 waren nachweislich des Ministeriums für Justiz 2.306.824 Pachtverträge registriert (BILENKO; KOSHYL 2017); das waren etwa 60% aller bestehender Pachtverhältnisse an Agrarland.

Die Höchstdauer der Pacht beträgt 50 Jahre. Handelt es sich um eine Verpachtung von Agrargrundstücken zur landwirtschaftlichen Erzeugung, für individuelle Bauernwirtschaften oder Farmbetriebe muss die Pachtdauer mindestens 7 Jahre betragen. Wenn auf den Pachtflächen Meliorationen stattfinden sollen, beträgt die Pachtdauer mindestens 10 Jahre.

Die Höhe der Pacht wird von den Vertragsparteien frei vereinbart. Bei Staatsland und Gemeindeland, welches in der Regel im Wege der Auktion vergeben wird,

muss der jährliche Pachtpreis mindesten die Höhe der Grundsteuer ausmachen. Bei Wiederverpachtung hat der bisherige Pächter einer Fläche das Vorzugsrecht. Diese Praxis findet sich in vielen vormals sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas. Obwohl diese Vorgehensweise bei dem Umfang des immer wieder neu zu verpachtenden Staats- und Gemeindelandes aus sozial- und agrarpolitischen Erwägungen durchaus nachvollziehbar ist, hat dies dazu geführt, dass kein echter Pachtmarkt entstanden ist und auf Ortsebene der Vetternwirtschaft Vorschub geleistet wird. Zudem sind keine Anreize für das In-Gang-Kommen eines allmählichen Strukturwandels unter den landwirtschaftlichen Betrieben gegeben.

Die Grundlagen für die **Erbpacht landwirtschaftlicher Flächen** sind im Zivilgesetzbuch der Ukraine normiert. In dem Bodengesetz sind darüber hinaus weitere spezifische Regelungen zur Erbpacht aufgenommen. Mit dem Gesetz „Über die Änderung einiger Gesetze der Ukraine über die Förderung von Baumaßnahmen" vom 16.09.2008 wurde die Veräußerung von Erbpachten über Grundstücke im staatlichen oder Gemeindeeigentum verboten. Gleichzeitig wurde mit diesem Gesetz die maximale Dauer der Erbpacht eines Grundstücks im staatlichen oder Gemeindeeigentum auf 50 Jahre festgelegt; die Dauer der Erbpacht an privatem Grundeigentum blieb dabei unberührt, d.h. sie wurde zeitlich nicht begrenzt. Des Weiteren wurde mit Artikel 1, Teil 1 des Bodengesetzes das Verfahren der Landauktion für die Vergabe von Erbpachtrechten über Grundstücke im staatlichen oder Gemeindeeigentum vorgeschrieben. Seit dem 01.01.2019 beträgt die maximale Pachtdauer für alle neu abzuschließenden Pachtverhältnisse 50 Jahre.

Nach den Vorschriften des Zivilgesetzbuches ist die Erbpacht als ein veräußerliches, befristetes oder unbefristetes, entgeltliches, dingliches Recht zur Nutzung von Grundstücken definiert, welches in einem Erbpachtvertrag zwischen Grundeigentümer und Erbpächter entsteht, der das gepachtete Grundstück für landwirtschaftliche Zwecke nutzen möchte. Erbpächter können natürliche oder juristische Personen sein; es gibt keine gesetzlichen Anforderungen an die Staatsangehörigkeit bzw. den Wohnsitz des Erbpächters (BILENKO, KOSHYL 2017).

Das Erbpachtrecht wird aufgrund eines Vertrages zwischen Grundeigentümer (Erbpachtrechtsgeber) und Erbpachtrechtsnehmer erworben. In dem Vertrag können die Pachtdauer, die Höhe der Erbpacht und das Zahlungsverfahren für die Pacht frei vereinbart werden. Mit dem Abschluss des Vertrages entsteht beim Grundstückseigentümer der Anspruch auf den Pachtzins. Beim Erbpachtnehmer der Recht, das Grundstück vertragsgemäß im vollen Umfange zu nutzen. Dabei ist er verpflichtet, das Grundstück bestimmungsgemäß und effizient zu nutzen, seine Fruchtbarkeit zu erhöhen, umweltschützende Produktionstechnologien zu verwenden sowie keine Verschlechterung der ökologischen Situation herbeizuführen. Die Steuerpflicht für das verpachtete Grundstück verbleibt beim Grundeigentümer. Das

Erbpachtrecht kann nach ukrainischem Recht im Gegensatz zum „einfachen Pachtrecht" veräußert und vererbt werden.

Von außen betrachtet ist die Notwendigkeit für ein derartigen Erbpachtrecht parallel zum „schlichten Pachtrecht" unverständlich; diese Rechtskonstruktion kann nur als Mittel interpretiert werden, in dem durch das Moratorium stark eingeschränkten Grundstücksmarkt für Agrarland für potenzielle Investoren mehr Rechtssicherheit zu verschaffen. Nach (BILENKO, KOSHYL 2017) hat der Abschluss von Erbpachtverträgen steigende Tendenz; Ende 2016 betrug die Anzahl der im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien eingetragenen Erbpachtverträge 32.482; dieser Vertragstyp werde vorwiegend von kleinen und mittleren Agrarproduzenten insbesondere im Obst- und Gemüseanbau gewählt und auch ganz überwiegend nur mit privaten Grundeigentümern. Gegenüber den im gleichen Register eingetragenen rund 2,3 Millionen (schlichten) Pachtverträgen spielt die Erbpacht mit 1,4 % aller Pachtverträge aber immer noch eine untergeordnete Rolle (Stand 17.11.2016). Das liegt wohl daran, dass Erbpachtrechte nicht beliehen werden können, eine Unterverpachtung nicht möglich ist und pachtinteressierte Landwirte und Verpächter regelmäßig sehr traditionell in Grundstücksangelegenheiten handeln. Zudem ist die Kenntnis über das Rechtsinstitut der Erbpacht offensichtlich nicht sehr verbreitet.

Wird ein Erbpachtvertrag für die beabsichtigte Errichtung von Bauten oder fest mit dem Grundstück verbundene Ablagen abgeschlossen, entsteht ein **„Erbbaurecht"** mit allen sich daraus ergebenden Folgen. Deshalb war auch dieser Vertragstyp für Grundstückstransaktionen, die dem Moratorium unterlagen, durchaus attraktiv, weil so insbesondere für ausländische Interessenten eine Möglichkeit eröffnet war, Flächen vertraglich zu binden, auf denen auch größere Investitionen in Betriebsgebäude und sonstige Anlagen getätigt werden konnten. Das Erbbaurecht kann nach ukrainischem Recht veräußert und vererbt werden. Durch die nunmehr zum 01.07.2021 erfolgende regulierte Öffnung des Grundstücksmarktes für Landwirtschaftsflächen wird sich an der Attraktivität dieses Vertragstyps für Ausländer nichts ändern. Man wird sehen, ob das auch für ukrainische Investoren gilt. Seitens ukrainischer Landwirtschaftsexperten (BILENKO, KOSHYL 2017) wird angemerkt, dass es an Erfahrungen oder gar gesetzlichen Bestimmungen fehlt, wie mit den im Zuge der Erbpacht errichteten Anlagen nach Ablauf oder vorzeitiger Beendigung des Vertrages (also im so genannten „Heimfall") umzugehen ist.

Nach ukrainischem Recht ist für den Vertragsabschluss nicht zwingend eine notarielle Beurkundung vorgeschrieben (KOSHYL 2019). Das sollte wegen der umfänglich zu regelnden Vertragsinhalte dringend geändert werden, zumal der Pachtvertrag im Staatlichen Register der dinglichen Rechte an Immobilien ohnehin zu registrieren ist. Die Registrierung des Erbpachtrechts kann jedoch erst erfolgen,

wenn das dienende Grundstück im Staatlichen Landkataster sowie im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien registriert ist.

Nach (BILENKO, KOSHYL 2017) gibt es Probleme, wenn der Erbpachtnehmer einen Kredit aufnehmen will und dazu der Bank das Erbpachtrecht nebst baulicher Anlage als Pfand anbietet. Das deutet darauf hin, dass offensichtlich das Erbbaurecht nicht als „grundstücksgleiches Recht" (wie z.B. beim deutschen Erbbaurecht) seitens der Banken angesehen wird. Möglicherweise liegen die Probleme im Falle der Beleihung in den Richtlinien der Finanzwirtschaft hinsichtlich der Behandlung von Erbbaurechten (und in Übrigen auch von Erbpachtrechten); für Außenstehende ist unerklärlich, weshalb die Bank im Falle der Beleihung des Objektes eine 100% Rückstellung des Darlehensbetrags (wie bei Hochrisikogeschäften) vornehmen muss.

Derzeit werden Dauer der Pacht, Pachtpreis, Grundstücksgröße und weitere Merkmale der vertraglichen Vereinbarung nicht registriert. Die Kenntnis diese Angaben wäre aber für mehr Transparenz auf dem Pachtmarkt von Agrarland unverzichtbar. Deshalb sollte spätestens mit der Öffnung des Grundstücksmarktes die Erfassung und Auswertung dieser Daten beginnen (siehe Kapitel 3.5.5).

Das **unbefristete Nutzungsrecht** ist im Zivilgesetzbuch sowie im Bodengesetz normiert. Das unbefristete Nutzungsrecht gibt es nur an Grundstücken im staatlichen Eigentum oder im gemeindlichen Eigentum; es kann auch käuflich erworben werden. Erforderlich dazu ist ein Beschluss der staatlichen Exekutivorgane (bei Staatsland) oder der örtlichen Gemeindlichen Selbstverwaltung (bei Gemeindeland). Das unbefristete Nutzungsrecht wird in das Staatliche Register der dinglichen Rechte an Immobilien eingetragen. Unbefristete Nutzungsrechte sind vorwiegend an staatliche Unternehmen, Einrichtungen und Organisationen, gemeinnützige und religiöse Organisationen der Ukraine, Bildungseinrichtungen sowie öffentliche Aktiengesellschaften des Eisenbahnwesens gegeben worden. Zudem sind unbefristete Nutzungsrechte an Miteigentümer von (offensichtlich in der Zeit des Sozialismus errichteten) Mehrfamilienhäuser vergeben worden. Der Nutzer zahlt die Grundsteuer. Das dem unbefristeten Nutzungsrecht unterliegende Grundstück darf vom Rechtsinhaber nicht an eine andere Person zur befristeten Nutzung überlassen werden. Das unbefristete Nutzungsrecht kann vom Rechtsinhaber freiwillig zurückgegeben oder aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung entzogen werden.

2.5.3 VERWALTUNG DES STAATSLANDES

Der Staat ist kraft Gesetz Eigentümer aller Grundstücke außerhalb der Ortschaften, die sich nicht im Eigentum natürlicher oder juristischer Personen befinden. Dabei ist zu unterscheiden, ob es sich um wirtschaftlich nutzbares Land im Eigentum des Staates („Staatsland") oder um Land handelt, welches für bestimmte öffentliche Zwecke gewidmet ist, verwendet wird oder noch zu verwenden ist („öffentliches

Land"). Derartigen öffentlichen Zwecken dienen Flächen z.B. von/ für Straßen, Schienenwege, Autobahnen, öffentliche Plätze, öffentliches Grün, Spielplätze, Schulen, Krankenhäuser, Naturschutzgebiete, sonstige Schutzgebiete und dgl.

Das wirtschaftlich nutzbare Staatsland wird in einem staatlichen Grund-vermögens-fonds der Ukraine geführt und zurzeit durch das Staatliche Landkataster verwaltet. Die Verwaltung des Staatlandes betrifft insbesondere dessen Verpachtung, welche in der Vergangenheit im Auftrage des Vermögens-fonds durch die Gemeinden, in deren Gebiet das Staatsland liegt, besorgt wurde. Inzwischen wird Staatsland jedoch durch das Staatliche Landkataster im Wege von „Online-Auktionen" vergeben.

Bei Landverkäufen von Staatsland wurde bis zu deren gesetzlichen Verbot infolge des Fehlens von validen Marktpreisen der „normative Geldwert von Agrarland" als Ausgangswert zu Grunde gelegt; Grundlage bildete das Dekret der Minister der Ukraine „On conducting the national (all Ukraine) normative monetary valuation of agricultural land" vom 07.02.2018 (Nr. 105). In Ausführung dieses Dekrets wurde der Ermittlung des normativen Wertes eine in Kartenform erfolgte Systematisierung der natürlichen landwirtschaftlichen Ertragsfaktoren im Maßstab 1: 500.000 zu Grunde gelegt, welche in einem Anhang Indikatoren zur Bodenbewertung enthält (MAPE 2).

Die Verfügungsgewalt über Staatsland ist auf viele staatliche Stellen verteilt: das Ministerkabinett der Ukraine, den Ministerrat der Autonomen Republik Krim, die Oblast- und Rayon-Verwaltungen, Staatsbetriebe, öffentliche Einrichtungen und dergleichen. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten dieser Behörden erfolgt teilweise unabhängig davon, für welche Zwecke das jeweilige Grundstück verwendet wird.

Der operative Vorgang der Übertragung (in Eigentum oder Nutzung) wird durch den Staatlichen Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster vollzogen. Die gesplitteten Zuständigkeiten führen bei entsprechenden Grundstücksinter-aktionen zu komplizierten und langwierigen Verwaltungsabläufen. Für die Komplexität der Abläufe gibt es keine objektiven Gründe; deshalb sollte das gesamte Staatsland in die Verfügungsgewalt einer dem Finanzministerium nachgeordneten staatlichen Institution gegeben werden. Die strategischen Vorgaben für die Privatisierung von Staatsland wären in dem Einrichtungsgesetz zu normieren. Für den praktischen Vollzug bei der eigenverantwortlichen Verwaltung des Staatslandes könnte ein „Memorandum of Understanding" hilfreich sein, in dem die Grundsätze für die Vorgehensweise festgelegt werden. Dahinein können durchaus Zustimmungsvorbehalte der Regierung für bestimmte Transaktionen aufgenommen werden.

Als Beispiel für ein derartiges „Memorandum of Understanding" könnte die Vereinbarung dienen, die im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung zwischen der Bundesregierung und den betroffenen ostdeutschen Bundesländern abgeschlossen wurde, z.B.:

„Der Bund und die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und Sachsen – jeweils vertreten durch die zuständigen Staatssekretäre – verständigen sich auf folgende Grundsätze für die künftige Privatisierungstätigkeit der BVVG: ……"

Die bisherige operative Tätigkeit des Staatlichen Dienstes für Geodäsie, Kartographie und Kataster im Zusammenhang mit der Verwaltung des Staatslandes sollte auf die Registrierung und den katastermäßigen Vollzug der abgeschlossenen Verträge beschränkt bleiben.

Besonderheiten

1. Eine vollständige **Inventur des Staatslandes** erscheint erforderlich zu sein. Nach den Erfahrungen in allen ehemals sozialistischen Ländern ist ein gesicherter und vollständiger Nachweis über das im Eigentum des Staates befindliche Land nicht gegeben; das gilt auch für die wirtschaftlich nutzbaren Agrarflächen, obgleich diese ja eigentlich infolge der Verpachtung gesichert nachgewiesen sein sollten. Unerlaubte Nutzung von Landwirtschaftsflächen durch Private und das wegen natürlicher Umstände nicht genutzte Agrarland dürften auch in der Ukraine die durchgreifende Überprüfung der Bilanz und umfassende Inventur des Staatslandes erforderlich machen. Eine derartige umfassende Inventur wird auch im Zusammenhang mit dem verlautbarten politischen Wille als notwendig angesehen, Staatsland den Vereinigten Territorialen Gemeinden (VTG) (siehe Kapitel 2.8) zu übertragen. Nur in Kenntnis des gesamten Umfangs des Staatslandes wird man im Vollzug der Übertragung eine bestimmungsgemäße Verwendung des Staatslandes gewährleisten können.

Bei der Inventur sollten mindestens folgende Kategorien von Staatsland gebildet werden:

a. „Flächen des öffentlichen Bedarfs" und deren Zuordnung zum jeweils verantwortlichen Träger (Gemeinde, Rayon, Oblast, sonstige öffentliche Träger wie etwa Straßenbauverwaltung, Wasser- und Energieversorger, Bildungsträger etc.) sind als solche zu bezeichnen; dazu gehört auch die Bezeichnung der beim Staat zu belassenden Flächen von nationalem Interesse z.B. für Natur-, Wasser-, Hochwasserschutz. Die Flächen sollten dem verantwortlichen Träger in einem anschließenden Akt in die Verwaltung übergeben werden.

Die Flächen sind im Staatlichen Register für Dingliche Rechte an Immobilien und im Staatlichen Landkataster zur registrieren und als „Flächen des öffentlichen Bedarfs" mit deren Widmung bzw. Zweckbestimmung, gegebenenfalls sogar mit Bezeichnung der Anlage (also etwa bei Nationalstraßen N 93, bei Autobahnen A 3, bei Gemeindestraßen G 123) zu kennzeichnen.

b. In den Gemeindegebieten, in denen die Bodenreform möglicherweise noch nicht abgeschlossen ist bzw. noch Rechtsansprüche zu erfüllen sind (siehe Kapitel 2.4) ist noch Staatsland vorzuhalten. Dazu müssten die örtlichen mit der Bodenreform beauftragen Kommissionen Angaben über Art, Umfang und ungefähre Lage des voraussichtlich benötigten Landes machen; die Angaben sollten auf dem Dienstweg, also über die Gemeinde-, Rayon-, Oblast- Verwaltung an das zuständige Ministerium gemacht werden. Das möglicherweise nach Abschluss der Bodenreform übrig bleibende Land würde entsprechend Abschnitt d) in das Eigentum der Gemeinde übergehen; es könnte etwa anlässlich späterer Flurbereinigungen zur Ausweisung von Gemeinbedarfsflächen oder durch Verkauf zur Aufstockung der an der Flurbereinigung beteiligten landwirtschaftlichen Betriebe verwendet werden (siehe Kapitel 2.5.4).

c. Es hat sich als zweckmäßig herausgestellt, wenn der Staat „Reserve-land" für absehbaren Landbedarf bei großräumigen Infrastrukturplanungen der Zukunft und sonstige absehbare Maßnahmen von nationalem Interesse vorhält, um bei deren späteren Realisierung nicht auf das Instrument der Enteignung zurückgreifen zu müssen. Dabei ist es keineswegs erforderlich, dieses Reserveland bereits parzellenscharf abzugrenzen; es sollte lediglich in dem Raum verfügbar sein, in dem später die absehbare Maßnahme realisiert wird. Durch ein die Maßnahme begleitendes Bodenordnungsverfahren (Flurbereinigung) kann das erforderliche Land zum Vorteil der Betroffenen im Tauschwege an den Bedarfsort transloziert werden (siehe Kapitel 2.5.4). Das Reserveland sollte im Eigentum des Staates verbleiben, aber in der Zwischenzeit bis zur endgültigen Verwendung in die Verwaltung der örtlichen Gemeinden gegeben und im Verpachtungswege landwirtschaftlich genutzt werden.

d. Nach Abschluss der Bestandsaufnahme und Kategorisierung des Staatslandes sollten unverzüglich Verhandlungen mit den Vereinigten Territorialen Gemeinden über Art, Umfang und Zeitpunkt des zu übergebenden landwirtschaftlich nutzbaren Landes aufgenommen und abgeschlossen werden. Es ist zu entscheiden, ob die eigentumsrechtliche Übertragung durch ein Maßnahmengesetz oder mittels öffentlich-rechtlicher Verträge mit den Gemeinden erfolgt. Die Registrierung der Grundstücke im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien und im Staatlichen Landkataster erfolgt nach dem Inkrafttreten des vorgeschlagenen Gesetzes bzw. nach Beschlussfassung zu den öffentlich-rechtlichen Verträgen durch die zuständigen Beschlussorgane.

e. Es ist eine Entscheidung des Agrarministeriums darüber herbeizuführen, ob und, wenn ja, welche landwirtschaftlichen Staatsbetriebe in staatlicher Regie (etwa als Versuchsgüter für die akademische Ausbildung und Wissenschaft) verbleiben sollen. Einer besonders kritischen Betrachtung bedarf dabei die „National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine" (MAPE 2015), denn die hier wahrgenommenen wissenschaftlichen Aufgaben werden inzwischen von den landwirtschaftlichen Fakultäten der staatlichen und privaten Hochschulen des Landes wahrgenommen.

Nach Abschluss der vorgenannten Arbeitsschritte im Zusammenhang mit der Inventur des Staatslandes steht der Umfang des Landes fest, welcher von der mit der Verwaltung des landwirtschaftlich nutzbaren Staatslandes beauftragten Stelle nach einer weiteren Öffnung des Grundstücksmarktes zur Verbesserung der Agrarstruktur in eine Privatisierung gegeben werden kann.

2. In diesem Zusammenhang bedarf der **Staatswald** einer besonderen Betrachtung. Erfahrungsgemäß werden die Staatsforsten in den ehemals sozialistischen Ländern Mittel - und Osteuropas durch die jeweiligen nationalen staatlichen Forstverwaltungen bewirtschaftet. Sie führen in der Regel selbst einen Nachweis über die Liegenschaften des Staatswaldes oder lassen im Rahmen der periodischen Forstinventur und Forsteinrichtung die im amtlichen Register geführten Liegenschaften aktualisieren (DERKULSKYI 2016). Es ist jedoch nicht gesichert, dass alle Staatsforstflächen registriert und im Staatlichen Landkataster vollständig als solche nachgewiesen sind. Da in den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas der Staatswald nicht privatisiert werden soll, sondern als Sondervermögen beim Staat verbleiben soll, wird empfohlen, diese Liegenschaften nicht an die vorgeschlagene staatliche Institution für die Privatisierung von Staatsland zu übertragen, zumal deren Tätigkeit zeitlich begrenzt sein wird.

Die Bewirtschaftung des Staatswaldes sollte bei der staatlichen Forstverwaltung verbleiben. Der Nachweis der Liegenschaften hat durch die dafür zuständigen Stellen, nämlich das Staatliche Register der Dinglichen Rechte an Immobilien sowie das Staatliche Landkataster, zu erfolgen. Gegen einen Online-Lesezugriff auf die digitalen Bestandsdaten im Liegenschaftskataster für den Staatswald, wie er oftmals im Zusammenhang mit der Forsteinrichtung erforderlich wird, bestehen keine Bedenken.

3. Es wird ein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes **IT-Tool** für eine sachgerechte und effiziente Verwaltung und Verpachtung von Staatsland empfohlen, in dem alle in diesem Zusammenhang anfallenden Vorgänge nachgehalten werden können; ein derartiges Tool sollte auch den Gemeinden bzw. Vereinigten Territorialen Gemeinden für kommunale Zwecke der Verwaltung und Bewirtschaftung von Agrarland zur Verfügung stehen.

2.5.4 INSTRUMENTE DER BODENORDNUNG

In der Ukraine gab es schon (wie im Übrigen in den meisten vormals sozialistischen Länder) eine Gesetzgebung zur Flurbereinigung nach der sowjetischen Bodengesetzgebung. Sie diente dazu, die im allgemeinen Volkseigentum befindlichen und durch landwirtschaftliche Kollektive bewirtschafteten Flächen im Falle von größeren Meliorationsvorhaben oder anderen baulichen Maßnahmen an die jeweiligen Bedürfnisse anpassen zu können; aus dieser Zeit gibt es in der Ukraine ca. 2.4 Millionen ha bewässerte und rund 3 Millionen ha gedränte Flächen.

Gegenwärtig ist die „Aufgabe der Flurbereinigung die

- Ausgestaltung und Inventur der Grundstücke,
- Nutzungsänderungen an Grundstücken bewirken zu können,
- Einführung der Einschränkungen für die Bodennutzung,
- Bestimmung und Änderung der Grenzen der Gemeinden".

„Eine Konsolidierung der Grundstücke wird noch nicht durchgeführt" (MARTYN 2020).

In den meisten Staaten mit einer auf Privatautonomie gegründeten Eigentumsordnung sind verfassungsrechtliche Voraussetzungen geschaffen worden, um im Bedarfsfalle das Recht auf Grundeigentum zum öffentlichen Wohl begrenzen und die Grundbesitzstrukturen in einem Gebiet durch Bodenordnung an die aktuellen Notwendigkeiten anpassen zu können. Auch in der Verfassung der Ukraine sind dazu einschlägige Bestimmungen normiert (siehe Kapitel 2.4).

Die geläufigsten Bodenordnungsverfahren sind der Freiwillige Pacht- oder Nutzungstausch, der Freiwillige Landtausch und die Flurbereinigung (sowie die städtebauliche Bodenordnung).

Bodenordnungsverfahren in diesem Sinne sind ganz allgemein

- gesetzlich normierte,
- hoheitlich, d.h. von einer gesetzlich befugten Behörde (z.B. der „Flurbereinigungsbehörde")
- durchzuführende Verwaltungsverfahren,
- in denen Grundbesitz zur Erreichung gesetzlich definierter Ziele
- neugeordnet wird.

Für die Flurbereinigung, welche mit dem Ziel der Neuordnung ländlichen Grundbesitzes angewendet wird, haben sich in Abhängigkeit von den Neuordnungszielen verschiedene Verfahrensarten herausgebildet.

In der Ukraine gibt es einen unabweisbaren Bedarf für die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes, um die Bewirtschaftungshindernisse zu beheben, welche durch die Bodenreform und die Art der Verteilung des ländlichen Grundbesitzes entstanden sind und einer Verbesserung der Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe entgegenstehen (siehe Kapitel 2.1). Im Gegensatz zu einigen anderen vormals sozialistischen Ländern Mitteleuropas hat die Ukraine kein aus der sozialistischen Periode stammendes Flurbereinigungs-gesetz.

Freiwilliger Pachttausch/ Nutzungstausch

Die Ukraine hat seit dem Sommer 2019 gesetzliche Regelungen, mit denen unter bestimmten Voraussetzungen die Pachtverhältnisse (Besitzverhältnisse) in einem Feldblock neugeordnet werden können, um eine rationellere Bewirtschaftung der Agrarflächen zu ermöglichen („Pachttausch" / „Nutzungstausch"). Diese Art der Bodenordnung wird da durchgeführt, wo Pachtflächen der Betriebe in einer sich gegenseitig behindernden Gemengelage sind. Die Eigentumsverhältnisse in dem betroffenen Feldblock werden bei der Neuordnung der Besitzverhältnisse nicht tangiert; das heißt: anstelle der in der Gemengelage liegenden Grundstück erhalten die beteiligten Grundeigentümer eine gleichwertige Feldfläche zur Nutzung, so dass jeder der Beteiligten seine zugewiesene neue Fläche optimal nutzen kann. Das Eigentumsrecht an den eingebrachten Flächen bleibt unangetastet.

Die Durchführung der Flurneuordnung erfolgt zurzeit durch den Staatlichen Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster (Staatliches Landkataster). Erfahrungen über die Wirksamkeit dieses Instrumentes liegen noch nicht vor; bis heute wird diese Maßnahme allerdings noch sehr zurückhaltend nachgefragt. Offensichtlich werden die sich aus der Gemengelage von Grundstücken ergebenden Bewirtschaftungsprobleme unter den Betroffenen durch den ansonsten unter Landwirten üblichen Pflugtausch – ohne Einschaltung einer vermittelnden Institution - geregelt.

Freiwilliger Landtausch

Der Freiwillige Landtausch ist ein Bodenordnungsverfahren, in dem ländliche Grundstücke zur Verbesserung der Agrarstruktur in einem schnellen und (technisch wie administrativ) einfachen Verfahren neugeordnet werden. Im Freiwilligen Landtausch werden im Einverständnis der betroffenen Rechtsinhaber ländliche Grundstücke getauscht. Der Freiwillige Landtausch ist von den Tauschpartnern zu beantragen. Nach Möglichkeit sollen ganze Grundstücke (also wie sie im Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien und im Staatlichen Landkataster nachgewiesen sind) getauscht werden.

Erfahrungsgemäß eignet sich dieser Typ von Bodenordnungsverfahren nur, wenn ein überschaubarer Kreis von Tauschpartnern dies beantragt und erkennbar Einvernehmen unter den Beteiligten über die Zweckmäßigkeit der Neuordnung be-

steht; denn es muss für die Tauschlösung Einvernehmen unter allen Rechteinhabern erreicht werden. Eine Anpassung des Feldwegenetzes sowie gegebenenfalls vorhandener sonstiger Anlagen wie Bewässerungs- oder Entwässerungsanlagen an die neue Feldstruktur ist beim Freiwilligen Landtausch nicht möglich. Die ursprünglich im Gesetzentwurf „Zur Änderung einiger Gesetze der Ukraine über die Optimierung der Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen" (Nr. 6049-1) enthaltenen Bestimmungen für einen Freiwilligen Landtausch sind in die schließlich beschlossene Gesetzesfassung nicht übernommen worden (siehe BITTL; BEHRENDT 2017).

Flurbereinigung

Die Flurbereinigung ist das wirksamste Bodenordnungsinstrument für die Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und die Entwicklung der ländlichen Bereiche. In Abhängigkeit von den sich jeweils stellenden Aufgaben werden die „Regelflurbereinigung", die „Integrale Flurbereinigung zur Landentwicklung" oder die „Unternehmensflurbereinigung" eingesetzt.

Regelflurbereinigung

Die Regelflurbereinigung wird zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur eingesetzt. Dabei wird das Flurbereini-gungsgebiet unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neugestaltet. Die Feldmark wird neu eingeteilt, zersplitterter und unwirtschaftlich geformter Grundbesitz wird nach neuzeitlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zusammengelegt und nach Lage, Form und Größe zweckmäßig gestaltet. Wege, Straßen, Gewässer und andere gemeinschaftliche Anlagen sind zu schaffen, bodenschützende, boden-verbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen sind vorzunehmen und alle sonstigen Maßnahmen zu treffen, durch welche die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert werden. Dieser auch „agrarstrukturelle Flurbereinigung" oder auch „sektor-orientierte Flurbereinigung" genannte Ansatz ist also ganz wesentlich auf die landwirtschaftlichen Betriebe und die Neuordnung der Feldmark fokussiert.

Integrale Flurbereinigung zur Landentwicklung

Sollen über die landwirtschaftlichen Belange hinaus im Rahmen einer Neuordnungsmaßnahme die Lebensverhältnisse der ländlichen Bevölkerung insgesamt verbessert werden, sprechen wir von einer „Integralen Flurbereinigung zur Landentwicklung". Dabei werden auch die Grundbesitzverhältnisse in den Dörfern und den in die Feldflur eingebetteten Siedlungen geordnet sowie deren Infrastruktur erneuert und verbessert, Ortsbildverschönerungen werden durchgeführt und neue Gemeinschaftseinrichtungen geschaffen. Dazu werden die Grundstücke des Dorfes und der Siedlungen in das Flurbereinigungsverfahren einbezogen, unabhängig davon, ob ihnen eine landwirtschaftliche Nutzung zu Grunde liegt. Entscheidend ist

nur, dass die durchzuführenden Maßnahmen von objektivem Interesse und zum überwiegenden Vorteil für alle Flurbereinigungsbeteiligten sind.

Unternehmensflurbereinigung

Eine Unternehmensflurbereinigung wird durchgeführt, wenn ländliche Grundstücke in großem Umfange für eine öffentliche Maßnahme in Anspruch genommen werden müssen. Das ist zum Beispiel der Fall beim Bau von öffentlichen Straßen, Autobahnen, Schienenwegen, bei Maßnahmen des Hochwasserschutzes, dem Bau oder der Erweiterung von Flughäfen, beim Bau von Talsperren u.ä. In der Regel ist das erforderliche Land für die geplante Maßnahme am Bedarfsort nicht oder nicht in ausreichendem Maße verfügbar. Land aus der Staatsreserve (siehe Kapitel 2.5.3) freihändig an den Bedarfsort zu tauschen ist sehr kosten- und zeitintensiv und wegen des oftmals anzutreffenden Widerstands einzelner Grundeigentümer nicht vollständig erreichbar. Selbst wenn das gelingt, können die nachteiligen agrarstrukturellen, infrastrukturellen und landeskulturellen Folgen für die Landwirtschaft durch den freihändigen Tausch des erforderlichen Landes an den Bedarfsort nicht behoben werden. Das gilt im Übrigen auch, wenn der Planungsträger des Vorhabens sich das erforderliche Land im Wege der Enteignung besorgt hat.

Um diese Probleme umfassend zu lösen, wurde in Deutschland im Jahre 1937 die Unternehmensflurbereinigung als spezielles Bodenordnungs-instrument entwickelt und seitdem mit großem Erfolg angewendet. Zurzeit beträgt der Anteil der Unternehmensflurbereinigung unter den mehreren Tausend in Deutschland anhängigen Flurbereinigungsverfahren rund 25%. Die Anwendung dieses Instrumentes ist zweckmäßig in Bereichen, in denen noch keine Flurbereinigung stattgefunden hat; die Neuordnung der agrarstrukturellen Verhältnisse in der Region erfolgt in der Unternehmensflurbereinigung „beiläufig" des Großbauvorhabens. Die Unternehmensflurbereinigung ist vor allem aber erforderlich, wenn in schon agrarstrukturell konsolidierten Gebieten durch ein derartiges öffentliches Vorhaben das Ergebnis der Konsolidierung zunichte gemacht wird.

Der Vorteil der Unternehmensflurbereinigung liegt darin, dass das gegebenenfalls aus der Staatsreserve bereitgestellte Land im Wege der Flurneuordnung an den Bedarfsort verlegt wird und dabei alle agrarstrukturellen und infrastrukturellen Nachteile, die ohne Anwendung dieses Instruments verbleiben würden, beseitigt werden. Sollte im Einzelfall das erforderliche Land nicht in vollem Umfange aus der Staatsreserve gedeckt werden können, wird der verbleibende Bedarf auf den Kreis aller Flurbereinigungsteilnehmer verteilt; für den entstehenden Landverlust, der in der Regel 5% des vom Einzelnen in die Flurbereinigung eingebrachten Landes nicht überschreiten darf, erhalten die Teilnehmer eine Geldentschädigung zum Verkehrswert.

Für die **Kostentragung in der Flurbereinigung** ist entscheidend, durch welche Maßnahme die Durchführung einer Flurbereinigung ausgelöst wird. Grundsätzlich gilt: in der agrarstrukturelle Flurbereinigung haben die Grundstückseigentümer die Kosten für die Durchführung zu tragen, welche dazu vom Staat jedoch bis zu 100% der Durchführungskosten Zuschüsse erhalten. In der Unternehmensflurbereinigung hat der Unternehmensträger die Kosten der Neuordnung zu tragen. In der Flurbereinigungspraxis beteiligen sich an der Kostentragung regelmäßig jedoch mehrere an den Ergebnissen der Flurbereinigung interessierte Institutionen. Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union werden alle dem Agrarsektor und der Entwicklung ländlicher Räume zuzuordnende Neuordnungs-maßnahmen aus der so genannten Säule II der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) kofinanziert. Für die Beitrittskandidaten kann die Kofinanzierung im Rahmen der IPA-Förderung erfolgen.

Der Rechtecodex für die Flurbereinigung sollte nach den Erfahrungen in den westeuropäischen Ländern für die vorstehend beschriebenen Bodenordnungsinstrumente in einem Gesetz zusammengefasst werden. Die Zuständigkeit für deren Durchführung sollte einer staatlichen Behörde übertragen werden; deren operative Einheiten sind zweckmäßig in den Gebieten einzurichten, in denen der größte Bedarf an Flurbereinigung besteht.

Flurneuordnung

Die Instrumente der Flurneuordnung sind im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung 1989/ 90 entwickelt worden. Die ursprüng-liche Fassung wurde sogar noch in den letzten Tagen der Deutschen Demokratischen Republik von der Volkskammer der DDR auf der Grundlage eines Entwurfes westdeutscher Bodenrechtsexperten beschlossen.

Die Flurneuordnung dient der Feststellung und Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach dem deutschen Landwirtschafts-anpassungsgesetz. Aufgrund des Ausscheidens von Mitgliedern aus der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft oder der eingetragenen Genossenschaft, der Bildung einzelbäuerlicher Wirtschaften oder zur Wiederherstellung der Einheit von selbständigem Eigentum an Grund und Boden können auf Antrag eines Beteiligten die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken unter Beachtung der Interessen der anderen Beteiligten neu geordnet werden. Die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse erfolgt durch einen Freiwilligen Landtausch oder durch ein von der zuständigen Behörde (Neuordnungsbehörde) angeordnetes Verfahren. Das Landwirt-schaftsanpassungsgesetz gilt nur für das Territorium der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

Auch für Regulierung dieser Bodenordnungsziele dürfte in der Ukraine ein Bedarf bestehen, da die im Transformationsprozess der Ukraine entstandenen Probleme mit denen vor 30 Jahren in Deutschland nahezu identisch sind.

Ausführliche Informationen zu den Verfahrensarten der ländlichen Bodenordnung sowie zu der Bedeutung der Flurbereinigung für die Entwicklung und Revitalisierung bzw. Rehabilitierung ländlicher Räume finden sich in THOMAS (2013), THOMAS et al. (2015) und THOMAS (2016).

Vor dem Hintergrund der in den Kapiteln 2.1 bis 2.3 dargestellten Situation erscheint die Schaffung eines ukrainischen Flurbereinigungsgesetzes und das Ingangsetzen von Flurbereinigungsverfahren auf breiter Front geboten, und zwar aus agrarstrukturellen Gründen sowie aus Gründen der Landentwicklung und Revitalisierung der ländlichen Bereiche. Und auch für die absehbaren Maß-nahmen zur Verbesserung der überregionalen Verkehrsinfrastruktur würde deren Anwendung zu empfehlen sein (BMS 2005).

Zudem sind Flurneuordnungsverfahren - gleich welcher Art - ein Beitrag zur Aktualisierung und Erneuerung des Liegenschaftskatasters und des Staatlichen Registers der Dinglichen Rechte an Immobilien (THOMAS 1985). Für eine effiziente Durchführung der Flurbereinigung in der Ukraine ist entscheidend, dass der Datentransfer zwischen den staatlichen Registerbehörden und der Flurbereinigungsbehörde unter Nutzung moderner normbasierter Datenbank-schnittstellen erfolgen kann, wie in Kapitel 2.5.1 dargestellt ist; dazu sind noch erhebliche Vorarbeiten zu leisten.

2.5.5 WERTERMITTLUNG VON IMMOBILIEN

Eine systematische Erfassung und Analyse des Geschehens auf dem landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt erfolgt zurzeit in der Ukraine nicht. Weil infolge des „Moratoriums" kein Verkauf und Kauf von landwirtschaftlichen Immobilien stattfinden konnte, bestand hierfür auch kein direkter Bedarf. Anders verhält es sich mit den Transaktionen auf dem Pachtmarkt; hier sind zwar die Pachtverträge anzumelden und zu registrieren. Doch auch hier erfolgt keine systematische Erfassung und Analyse der Vertragsinhalte, um sie für die Öffentlichkeit und die Akteure auf dem Pachtmarkt nutzbar zu machen.

Diesem Mangel sollte nach einem vom Ministerkabinett der Ukraine eingebrachten Gesetzentwurf (HONTSCHARUK 2019) abgeholfen werden, wonach in Verbindung mit der gesetzlich vorgeschrieben Registrierung der Rechtsgeschäfte an Grundstücken auch der Kaufpreis bzw. der Pachtpreis erfasst werden sollte; auf diesem Wege sollte damit auf mittlere Sicht auch der „normative Grundstückspreis" durch den Marktpreis ersetzt werden können. Diesem Gesetzentwurf ist jedoch vom Parlament nicht gefolgt worden.

Sammlung und Analyse von Kaufpreisen für Grundstücke und dingliche Rechte daran

Zweifelsfrei ist eine **Kaufpreissammlung** und deren systematische und periodische (jährlich) Auswertung für die Schaffung von Transparenz auf dem Grundstücksmarkt und für sachgerechtes steuerndes und normatives Handeln der Regierung unerlässlich.

In der Bundesrepublik Deutschland sind dazu auf Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte „Gutachterausschüsse für Grundstückswerte" gesetzlich installiert. Deren Geschäftsstellen sind den lokalen Vermessungs- und Katasterbehörden zugeordnet. Alle Marktvorgänge auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt sind obligatorisch durch die beurkundenden Notare der Katasterbehörde mitzuteilen durch Übergabe einer Kopie der Urkunde des Rechtsgeschäftes. Die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse führen die Marktvorgänge in Kaufpreissammlungen zusammen und werten die Angaben nach einschlägigen statistischen Methoden aus (IMMOWERTV 2010). Die Gutachterausschüsse haben die Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen über das Preisniveau, die Preisentwicklung und die Preisbildung von bebauten und unbebauten Grundstücken zu informieren. Dies geschieht durch die jährliche Ausgabe von **Bodenrichtwerten und Grundstücksmarktberichten**. Diese Marktberichte (mit Tabellen, Grafiken und erläuternden Erklärungen) und die Bodenrichtwerte (in kartographischer Darstellung) werden in digitaler Form web-basiert verfügbar gemacht; sie stellen die wichtigste Grundlage und das effektivste Instrument für Markttransparenz auf dem Grundstücksmarkt dar.

In der Ukraine könnten schon nach einem Jahr ab Einführung dieses Instruments auf diesem Wege die „normativen Bodenpreise" für Agrarland durch Verkehrswerte/ Marktwerte für Agrarland ersetzt werden. Begleitet werden sollte die Einführung von Bodenrichtwerten und von Grundstücksmarktberichten mit einer landesweiten Informationskampagne. Die Verfügbarkeit von Informationen über den Grundstücksmarkt sollte nicht auf Insider beschränkt bleiben, welche dann diese Informationen zu eigenem Nutzen verwenden, sondern sollte für alle Kreise der Gesellschaft ermöglicht werden. Damit würde bewirkt, dass die Grundeigentümer in den ländlichen Bereichen sich des Vermögenswertes ihres in der Bodenreform erhaltenen Grundbesitzes bewusst werden und so eine rationale Basis für Dispositionsentscheidungen erhalten; das gilt nicht nur für die Frage „verkaufen oder behalten", sondern auch für die Frage „verpachten oder selbst bewirtschaften".

Da in den ländlichen Bereichen die IT-Infrastruktur im Vergleich zu urbanen Gebieten eher schwach ausgeprägt ist und zudem keineswegs in jedem Haushalt ein Internetzugang besteht und die dazu notwendige Hardware verfügbar ist, sollte in der örtlichen Gemeindeverwaltung (jedenfalls in der ersten Phase nach Einführung der Bodenrichtwerte und Grundstücksmarktberichte) ein web-basierter Auskunft-Tool über den Grundstücksmarkt für die ländliche Bevölkerung allgemein verfügbar gemacht und von Servicepersonal der Gemeinde betreut werden.

Während die Kaufpreissammlung wegen der darin enthaltenen Vielzahl an personenbezogenen Informationen der Öffentlichkeit nicht zugänglich sein sollte, sind die Bodenrichtwerte sowie die Grundstücksmarktberichte über Web-Portale uneingeschränkt öffentlich zu machen.

In Deutschland erfolgt dies über ein „Bodenrichtwertinformationssystem" unter www.bodenrichtwerte-boris.de. Es handelt sich um ein Gemeinschaftsprojekt des Bundes mit mehreren Bundesländern, in dem Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte länderübergreifend einheitlich, web-basiert und leicht zugänglich für die breite Öffentlichkeit bereitgestellt werden. Die Anwendung wird zusätzlich zu den amtlichen Auskunftsportalen der Bundesländer betrieben und liefert erste allgemeine Informationen über den Grundstücksmarkt. Über diese Portal oder eben direkt über das Länderportal (z.B. www.borisplus-nrw.de) gelangt man durch Eingabe der Katasterbezeichnung des interessieren-den Grundstücks oder durch Markierung des interessierenden Bereiches in einer angebotenen Orthophotokarte oder in besiedelten Bereichen durch Eingabe der postalischen Anschrift in den gewünschten Bereich. Die Nutzung der Portale ist gebührenfrei.

Auf Antrag und gegen eine Verwaltungsgebühr fertigen die Gutachterausschüsse auch Wertgutachten über einzelne unbebaute und bebaute Grundstücke sowie über sonstige Rechte an Grundstücken wie Erbbaurechte, Nutzungsrechte oder Grunddienstbarkeiten nach einschlägigen Methoden der Wertermittlung von Immobilien an; diese Methoden sind in untergesetzlichen Vorschriften festgelegt, so dass eine Vergleichbarkeit der Wertgutachten auch über die Grenzen einer Katasterbehörde hinweg gegeben ist.

Der Gutachterausschuss ist ein mit Experten des Vermessungswesens, der Architektur, des Bauingenieurwesens, der Land- und/ oder Forstwirtschaft und der Immobilienwirtschaft fachkundig besetztes Kollegialgremium. Im Bedarfsfalle können sonstige Experten zugezogen werden. Vorsitzender des Gremiums und Leiter der Geschäftsstelle des Gutachterausschusses ist immer der Leiter der jeweiligen örtlichen Katasterbehörde. Wertgutachten für einzelne Objekte entstehen aus unterschiedlichen Anlässen:

Im privaten Bereich als Verhandlungsgrundlage bei An- und Verkauf von Immobilien, für Vermögensaufstellungen in Erbschaftsangelegenheiten, bei einer beabsichtigten Beleihung mit dinglich zu sichernden Darlehen, bei Schenkungen oder Ehescheidungen.

Im öffentlichen Sektor im Falle von Zwangsversteigerungen oder Enteignungen, für steuerliche Zwecke.

Auch **institutionelle Investoren** oder Partner in der Gemeinwirtschaft wie Banken, Versicherungen, Pensions- oder Immobilienfonds sind oftmals auf

eine qualifizierte und neutrale Begutachtung des Wertes einer Immobilie oder der Rechte daran angewiesen.

Die aus der Kaufpreissammlung abgeleiteten Gutachten werden nicht veröffentlicht, sondern nur dem Antragsteller übergeben.

Für die derzeitige Situation auf dem Grundstücksmarkt der Ukraine und die absehbare weitere Liberalisierung des agrarischen Grundstückmarktes ist empfehlenswert, dieses Instrument gesetzlich einzuführen und bereits ab dem 01.07.2021 mit der Erfassung der erforderlichen Daten zu beginnen. Dazu wären gesetzlich Gutachterausschüsse zu installieren und deren Aufgaben zu definieren.

Sammlung und Analyse von Pachtpreisen für Agrarland

Wegen der Bedeutung der Pacht von Landwirtschaftsflächen in der Ukraine im Allgemeinen und der Besonderheiten im ukrainischen Pachtrecht ist auch eine lückenlose systematische Erfassung von Pachtverträgen zu erwägen; denn auch hierfür dürfte sich nach der Öffnung des Grundstücksmarktes für Agrarland ein echter Markt entwickeln.

Vor dem zuvor dargestellten Hintergrund ist im Rahmen des Deutsch- Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs auf Veranlassung der BVVG untersucht worden, ob sich aus den Auktionserlösen bei der Verpachtung von Staatsland Erkenntnisse für den ukrainischen Pachtmarkt ableiten lassen (KVARTIUK, V.; HERZFELD, TH.; MARTYN, A.; BUKIN, E. 2020). Daten dazu liegen der Staatsbehörde für Geodäsie, Kartographie und Kataster zwar vor; sie wurden jedoch nicht systematisch ausgewertet. Ohne auf die Ergebnisse der Untersuchung hier im Einzelnen eingehen zu wollen, ist aus dieser Untersuchung deutlich geworden, wie wichtig Transparenz auf dem ukrainischen Grundstücksmarkt auch für die Verpachtung von Staatsland und Privatland ist.

Dazu wäre in Analogie zu der Kaufpreissammlung eine **Pachtpreissammlung** zu installieren**,** wodurch das **Geschehen auf dem Pachtmarkt** analysiert und jährlich in **Richtwerten für die Pacht** sowie **Marktberichten** veröffentlicht werden könnte. Die Einrichtung einer Pachtpreissammlung könnte in demselben Gesetz geschehen, mit dem die Gutachterausschüsse begründet werden; der Aufgabenkanon der Gutachterausschüsse wäre lediglich zu erweitern. Hierbei wäre die Weitergabe der abgeschlossenen Pachtverträge an die Katasterbehörde gesetzlich verpflichtend zu machen. Die Übergabe der Kopien der Pachtverträge an das Staatliche Landkataster ist notwendig, weil nur aus den Informationen über Pachtpreis, Pachtdauer, Grundstücksgröße, Zahlungsart und sonstige Besonderheiten die Kennwerte für den Pachtmarkt abgeleitet werden können. Um den Umfang der Registrierungen der Pachtverträge (insgesamt ca. 2 ½ Millionen) in Grenzen zu halten, könnte die Abgabepflicht auf Pachtverträge ab einer bestimmten Pachtdauer (z.B. 7 oder 10 Jahre) begrenzt werden, zumal bei Verträgen mit kürzeren

Laufzeiten die Hilfe eines Notars oder der Landwirtschaftlichen Berufsvertretung nur selten in Anspruch genommen wird.

Der „normative Geldwert von Agrarland" wird in der Ukraine bei einer Reihe von Grundstückstransaktionen nach dem Dekret der Minister der Ukraine „On conducting the national (all Ukraine) normative monetary valuation of agricultural land" vom 07.02.2018 (Nr. 105) festgelegt. Fachliche Basis für die Wertermittlung ist eine Bodenkarte im Maßstab 1: 500.000. Hier wäre zu prüfen, ob es sich bei den erwähnten Bewertungsgrundlagen um die in den ehemals sozialistischen Ländern benutzten geomorphologischen Boden- (wert) karten handelt, welche auf der Basis einer sorgfältigen Analyse der physikalischen und biologischen Ertragseigenschaften landwirtschaftlicher Böden eine nach wie vor verwendbare Grundlage für die Wertbestimmung landwirtschaftlicher Flächen sind. Dieses Material ist qualitativ vergleichbar mit den in Deutschland für Steuerzwecke und andere Zwecke der Wertermittlung benutzten Bodenschätzungsergebnissen nach dem Gesetz über die Schätzung des Kulturbodens (Bodenschätzungsgesetz)" vom 16.1.1934 in der heute gültigen Fassung. Diese Bodenkarten dienten der planwirtschaftlichen Agrarwirtschaft und wurden vormals bei den Meliorationsinstituten oder regionalen Agrarbehörden vorgehalten. Die dazu gehörenden Kartenwerke hatten in anderen sozialistischen Ländern einen wesentlich größeren Kartenmaßstab 1: 50.000 (und größer) und wurden ergänzt durch detaillierte Bodenbeschreibungen. Dieses wertvolle Material dürfte auch in der Ukraine noch vorhanden sein und sollte aufgespürt werden, um es - geo-referenziert und digitalisiert – in der Katasterbehörde als Geofachdaten allgemein verfügbar zu machen. So könnten die Daten für die Öffentlichkeit nutzbar gemacht und für die Auswertung der Kaufpreissammlung zur Ermittlung von Bodenrichtwerten für Agrarland sowie für die Analyse der Pachtpreise verwendet werden. Denn durch eine Korrelationsanalyse von Kaufpreisen und Bodenschätzungsergebnissen kann der Einfluss die Bodenfertilität von Grundstücken auf die Preisbildung ermittelt werden. Das gleiche gilt für die Verwendung der Bodenschätzungsergebnisse auf dem Pachtmarkt. Zudem bilden in Deutschland diese Bodenschätzungsergebnisse in der Flurbereinigung die Grundlage für die gesetzlich vorgeschriebene Aufstellung eines Wertermittlungsrahmens.

2.6 Der Grundstücksmarkt von Agrarland

In den marktwirtschaftlich ausgerichteten Staaten besteht Einvernehmen darin, dass die Produktionsmittel in einem Gemeinwesen die beste Wirkung entfalten, wenn sie sich in der Hand der Privatwirtschaft und des privaten Unternehmertums befinden. Das gilt auch für die Bewirtschaftung von Agrarland.

In Staaten, welche sich in einem Transformationsprozess von der sozialistischen Planwirtschaft zu einer pluralistischen Marktwirtschaft befinden, kann dieses bodenpolitische Ziel nicht in einem legislativen Akt vollzogen werden, sondern muss

schrittweise angegangen werden, und zwar in Abhängigkeit von dem ansonsten in Gesellschaft und Wirtschaft erreichten Transformationsstatus. Ob es dazu des oben erwähnten allgemeinen „Verbots des Verkaufs von Agrarland" bedurft hätte, soll hier nicht weiter erörtert werden. Jedenfalls hat das Verbot des Verkaufs und Erwerbs von Agrarland sowohl unter ukrainischen natürlichen und juristischen Personen als auch mit ausländischen natürlichen und juristischen Personen dazu geführt, dass es in der Ukraine bis heute keinen echten Grundstücksmarkt für Agrarland gibt.

Das ukrainische Parlament war in den zurückliegenden 19 Jahren dem Widerstand breiter Bevölkerungskreise gegen eine Liberalisierung des Grundstücksmarktes für Agrarland durch die wiederholte Verlängerung des seit dem Jahre 2001 bestehenden Verbotes gefolgt; man befürchtete den „Ausverkauf ukrainischen Territoriums" und das „Aufsaugen von Land" durch nationale und internationale Kapitalanleger. Die Ursachen dafür wurden in den großen Kaufkraftunterschieden zwischen den Währungen nationaler und internationaler Bieter sowie in der derzeit marginale Verzinsung von Kapital auf den internationalen Währungsmärkten gesehen; bei derartigen Umständen sind Investitionen in Land „immer eine risikolose Anlage". Bei einer ungesteuerten Liberalisierung des Grundstücksmarktes von Agrarland hätten die ukrainischen Familien- und Farmbetriebe insbesondere gegenüber ausländischen Bietern keine Chance gehabt.

2.6.1 Zur „regulierten Öffnung" des Grundstücksmarktes von Agrarland

Mit der Annahme des Gesetzentwurfes Nr. 2178-10 (Gesetz der Ukraine "Über Einbringung von Veränderungen in einigen Gesetzgebungsakten der Ukraine bezüglich des Umlaufs von Flächen landwirtschaftlicher Nutzung") am 31.03.2020 durch das ukrainische Parlament wurden das seit 2001 bestehende Moratorium beendet und rechtliche Voraussetzungen für eine „regulierte Öffnung" des Grundstücksmarktes für Agrarland geschaffen; es handelt sich um eine „Teilöffnung" des Bodenmarktes.

Das Gesetz normiert folgende für die im Kontext dieser Studie zu behandelnden Regelungen:

- Ab dem 01.07.2021 haben natürliche Personen mit ukrainischer Staatangehörigkeit das Recht landwirtschaftliche Flächen zu erwerben.
- Juristische Personen, welche nach ukrainischem Recht gegründet sind, erhalten ab dem 01.01.2024 dieses Recht landwirtschaftliche Flächen zu erwerben.

- Grundstücke im öffentlichen Eigentum (des Staates oder der Gemeinde) dürfen nicht veräußert werden.
- Staatliche landwirtschaftliche Flächen werden in das Eigentum der Gemeinden übertragen. Sie dürfen zwar verpachtet, aber nicht verkauft werden.
- Die Bürger, die staatliche oder kommunale Flächen bis 2010 zur „unbefristeten Nutzung" erwarben (siehe Kapitel 2.4), haben das Recht auf den Kauf dieser Grundstücke zu Eigentum zum Preis der normativen Bewertung, und zwar ohne Durchführung einer Grundstücksversteigerung. Der Kaufpreis kann bis zu zehn Jahre gestundet werden.
- Die mögliche individuelle Eigentumsobergrenze an landwirtschaftlichen Flächen wird für natürliche Personen vom 01.07.2021 bis 01.01.2024 auf maximal 100 ha festgesetzt. Diese Beschränkung betrifft nicht die Grundstücke, die von einem Bürger vor dem In-Kraft-Treten dieses Gesetzes zu Eigentum erworben wurden.
- Ab dem 01.01.2024 wird die mögliche individuelle Eigentumsobergrenze für ukrainische natürliche und juristische Personen auf maximal 10.000 ha festgesetzt.
- Der An- und Verkauf eines Grundstücks erfolgt unter Einhaltung des Vorzugsrechts des jeweiligen Pächters auf seinen Erwerb. Das Vorzugsrecht kann vom Rechtsinhaber an eine andere Person übertragen werden, worüber der Rechtsinhaber den Eigentümer des Grundstücks (Verpächter) schriftlich zu unterrichten hat.
- Das Eigentumsrecht an den Grundstücken landwirtschaftlicher Nutzung kann auch von Banken erworben werden, aber nur infolge der Eintreibung als Verpfändungsgegenstand. Diese Grundstücke müssen durch die Banken mittels Bodenversteigerungen innerhalb von zwei Jahren ab dem Tag des Erwerbs des Eigentumsrechts wieder veräußert werden. Die Gesamtfläche der Grundstücke landwirtschaftlicher Nutzung im Eigentum der Bank darf (im Gegensatz zu der diesbezüglichen allgemeinen Regelung für juristische Personen) die individuelle Eigentumsobergrenze von 10.000 ha überschreiten.
- Ukrainische juristische Personen, die ausländische Inhaber oder Benefiziare (Anteilseigner, Aktionäre) haben, dürfen ab 2024 nur in dem Fall landwirtschaftliche Flächen erwerben, wenn dies durch ein noch durchzuführendes gesamtukrainisches Referendum ermöglicht wird.

- Sollte es juristischen Personen mit ausländischen Anteilseignern/ Benefiziaren nach erfolgreichem Referendum möglich sein, landwirtschaftliche Flächen zu erwerben, bleibt ein gewisser im Gesetz explizit benannter) Personenkreis vom Flächenerwerb ausgeschlossen.
- Der Verkauf und Kauf landwirtschaftlicher Flächen ist grundsätzlich bargeldlos abzuwickeln. Der Erwerb des Eigentumsrechts an landwirtschaftlichen Flächen ist dann unzulässig, wenn der Erwerber des Eigentumsrechts keine Unterlagen vorlegen kann, welche die Ursprungsquellen der eingesetzten Geldmittel oder anderer Aktiva nachweisen.
- Ein Verstoß gegen die gesetzlichen Anforderungen des Gesetzes an den Grunderwerb bildet den Grund zur Anerkennung des Rechtsgeschäfts als ungültig sowie zur Beschlagnahme des Grundstücks.

Zu diesen Regelungen ist im Einzelnen Folgendes anzumerken:

1. Die Öffnung des Grundstücksmarktes von Agrarflächen zum 01.07.2021 nur für natürliche Personen mit ukrainischer Staatsbürgerschaft sowie die Einführung einer individuellen Eigentumsobergrenze für die Zeit bis 2024 ist eine „inner-ukrainische Angelegenheit". Sie lässt einen agrar- und bodenpolitischen Ansatz schemenhaft erkennen und stellt eine programmatisch bodenpolitische Stärkung des privaten Eigentumsrechts für ukrainische Bürger dar. Zudem wird in den Abschlussbestimmungen II des Gesetzes mit dem Arbeitsauftrag an das Ministerkabinett deutlich, dass die Bodenpolitik der Ukraine als Teil der ländlichen Entwicklung zu verstehen ist und daher durch weitere flankierende Maßnahmen wie ein staatliches Kreditprogramm sowie die Einrichtung eines „Entwicklungsfonds für ländliche Räume" zu flankieren ist.

Das Gesetz ist vor allem adressiert an die landwirtschaftlichen Klein- und Mittelbetriebe sowie die ukrainischen Farmbetriebe, welchen sich durch den eingeräumten Zeitraum mit ausschließlichem Zugang zum Grundstücksmarkt für Agrarland eine echte Chance für betriebliche Entwicklungsentscheidungen auftut. Damit wird sichergestellt, dass das in der Bodenreform geschaffene Individualvermögen in der Ukraine bleibt und zu einer Verbreiterung und Stabilisierung der Agrarstruktur beiträgt.

Insofern bleibt die Öffnung des Grundstückmarktes zunächst nur dem Wettbewerb unter natürlichen ukrainischen (und ab dem 01.01.2024 zusätzlich ukrainischen juristischen) Personen vorbehalten. Bei Bedarf könnte dieser Vorbehalt durch eine Gesetzesänderung auch noch nachreguliert werden. Diese Notwendigkeit könnte sich auftun, wenn sich die „Eröffnungsphase" für den Agrarmarkt als für die mit der jetzigen Regelung angestrebte agrarstrukturelle Wirkung als zu kurz erweisen sollte.

Damit der Grundstücksmarkt schnellst möglich „Fahrt aufnimmt", werden folgende Rahmenbedingungen gegeben sein müssen:

- Die Adressaten der Regelung für die Zeit bis zum 31.12.2023 müssen über diese einmalige Entwicklungschance umfassend informiert werden;
- der Zugang der landwirtschaftlichen Betriebe zu Bankkrediten muss verbessert werden;
- für die Banken müssen Anreize geschaffen werden, Agrarflächen als Pfand für Kredite zu akzeptieren.
- Zudem muss durch ein Kreditprogramm mit staatlich verbürgten oder zinsverbilligten Krediten für landwirtschaftliche Kleinunternehmer Liquidität für den Kauf von Agrarland geschaffen werden.

Im Laufe des Jahres 2023 wird durch die Regierung zu prüfen sein, ob die Zeit von 2 1/2 Jahren ausgereicht hat, um die mit der jetzt beschlossenen Regelung verbundenen Ziele zu erreichen, oder ob ein Nachsteuern (etwa durch Verlängern der Frist mit ausschließlichem Marktzugang für natürlich ukrainische Personen) geboten ist.

2. Auch die Öffnung des Grundstückmarktes ab dem 01.01.2024 für juristische Personen, welche nach ukrainischem Recht gegründet worden sind, bleibt eine inner-ukrainische Angelegenheit. Mit dem Zugang der Agrarbetriebe mit bis zu 10.000 ha Produktionsfläche auf dem Grundstücksmarkt werden echte Konkurrenten für die landwirtschaftlichen Klein- und Mittelbetriebe auftreten, durch welche infolge ihrer größeren finanziellen Potenz auch die Preisbildung bei Agrarland beeinflusst werden wird. Der beim Verkauf von Agrarland eingeräumte Vorrang der bisherigen Pächter ist zu begrüßen, wird aber die Konkurrenz-situation nicht wirklich zugunsten der Pächter auflösen können; doch ist das in einer Marktwirtschaft zu akzeptieren. Dessen ungeachtet wird aber zu erwarten sein, dass die Großbetriebe sich ganz überwiegend auf den Kauf von Land konzentrieren werden, welches sie auch schon bisher in der Bewirtschaftung hatten.

Auch hier wird nach einer gewissen Zeit zu prüfen sein, ob durch die schon jetzt im Gesetz für die Zeit ab 2024 fixierte individuelle Eigentumsobergrenze von 10.000 ha ausreicht, um die in der Öffentlichkeit bestehende Sorge auszuräumen, das „Aufsaugen von Agrarland" durch Kapitalanleger zu verhindern.

3. Das Recht auf unbefristete Nutzung (siehe Kapitel 2.4) ist ein in allen Transformationsgesellschaften vorkommendes Recht und geht auf Praktiken zurück, mit denen in der Zeit des Sozialismus bestimmte (oftmals auch vermeintliche) Ansprüche von Bürgern befriedigt wurden. Die hierfür im Gesetz nunmehr vorgesehene Regelung zwecks Überführung in ein Eigentumsrecht dient dem Vertrauensschutz.

Denn der jeweilige Bürger konnte nicht nur auf eine unbefristete Nutzung vertrauen; er hat immerhin das Objekt auch dauerhaft erhalten. Daher ist nachvollziehbar, dass der Erwerb des Objektes nicht dem Marktgeschehen beim freihändigen Erwerb oder im Rahmen einer öffentlichen Grundstücksversteigerung unterworfen wird, sondern zum Tiefstpreis der normativen Bewertung übertragen wird, welcher zudem noch bis zu zehn Jahre gestundet werden kann.

Diese Verfahrensweise soll nicht nur auf alle unbefristeten Nutzungsrechte angewendet werden, welche in der Zeit des Sozialismus (also bis 1991) verliehen wurden, sondern bis zum Jahre 2010. Für die Dauernutzungsrechte, welche nach 1991 verliehen wurden, ist möglicherweise zu prüfen, ob die Vorgänge nach „Recht und Gesetz" abgewickelt worden sind.

Für juristische Personen, welche in der Vergangenheit ein unbefristetes Nutzungsrecht erhalten haben, fehlen in dem Gesetz entsprechende Regelungen.

4. Mit der Öffnung des Grundstückmarktes für juristische Personen ist auch die Möglichkeit gegeben, dass nationale Banken Eigentum an Agrarland erlangen können, und das sogar über die individuelle Eigentumsobergrenze von 10.000 ha hinaus. Der Fall tritt ein, wenn ein Kreditnehmer den Kapitaldienst seines Darlehens nicht mehr bedienen kann und die Bank bei Eintreibung der Rest-schuld auf das belastete Grundstück als Verpfändungsgegenstand zugreift. Das mutet vor dem Hintergrund des ansonsten überzeugenden agrar- und boden-politischen Ansatzes bei der Öffnung des Grundstücksmarktes auf den ersten Blick befremdlich an: Wenn im Kreditgeschäft ein Kreditnehmer die Annuitäten nicht mehr bedienen kann, leitet der Kreditgeber üblicherweise eine gerichtlich durchzuführende Zwangsversteigerung ein. Da es diesbezüglich im Gesetz keinerlei Regelungen gibt, kann nach dem Wortlaut des Gesetzes eigentlich nur der freihändige Erwerb des Pfändungsgegenstandes durch die Bank gemeint sein. Hier bedarf es einiger Klarstellungen zum Schutz des Kreditnehmers, um die Gefahr einer möglichen Übervorteilung beim Zwangsverkauf an die Bank (oder an möglicherweise eingeschaltete Makler) auszuschließen.

Diese Einschätzung wird nicht dadurch relativiert, dass die Banken das erworbene Land innerhalb von zwei Jahren ab Erwerbsdatum im Wege einer Auktion wieder veräußern müssen. Mit dieser Verfahrensweise wird den Banken, ohne Bezug zu einer irgendwie gearteten landwirtschaftlichen Betätigung, eine attraktive Möglichkeit eröffnet, durch Grunderwerb deutlich höhere Renditen zu erzielen, als das auf dem nationalen oder internationalen Kapitalmarkt möglich ist. Die durch den Kauf von Agrarland entstehenden Transaktionskosten sowie die bis zum Weiterverkauf in der Bank anfallenden Verwaltungskosten werden beim Weiterverkauf eingepreist werden müssen; das führt zu einer künstlichen, also nicht vom normalen Marktgeschehen verursachten Preissteigerung von Agrarland.

5. Dass die Abwicklung der schuldrechtlichen Seite beim Kauf von Agrarland (und im Übrigen bei allen Grundstückstransaktionen) bargeldlos durchzuführen ist, ist dem Kampf gegen Geldwäsche und Steuerhinterziehung geschuldet – eine gesetzliche Maßgabe, welche inzwischen in vielen europäischen Ländern angewendet wird.

6. Mit der Bestimmung, dass die Veräußerung von Agrarland aus staatlichem oder kommunalem Eigentum verboten bleibt, wird wohl dem in Kapitel 2.5.3 dargestellten Umstand Rechnung getragen. Es ist richtig, dass erst nach einer umfassenden Inventur des Staatslandes und in Kenntnis der aus dem Staatsland noch zu befriedigenden Landansprüche einer weiteren Privatisierung näher getreten wird. Auch ist nachvollziehbar, dass sich Staat und Kommunen zu Beginn der Marktöffnung zurückhalten; es muss sich überhaupt erst ein von Angebot und Nachfrage geprägter Grundstücksmarkt entwickeln. Dieser Prozess würde durch einen mit großen Landflächen auftretenden Bieter behindert bzw. gestört. Auch wird dadurch vermieden, dass öffentliche Flächen zu bisher noch nicht definierten Bedingungen und formalen Maßgaben verkauft werden.

Doch sollte der Verkauf von landwirtschaftlich nutzbarem Staatsland und damit dessen Privatisierung nicht generell für die Zukunft ausgeschlossen werden; denn auch durch den Verkauf von Staatsland kann Einfluss auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen genommen werden. Wenn in regionalen Versteigerungen die Tranchen des zu veräußernden Agrarlandes sich in Größenordnungen bewegen, wie sie sich auf dem Grundstücksmarkt bei Verkäufen zwischen privaten Grundeigentümern und Familien- und Farmbetrieben einstellen, haben auch diese Bieter eine Chance durch Staatsland ihre betriebliche Situation weiter zu konsolidieren. Dabei ist hinsichtlich „Mindestgebot" einem im Marktgeschehen entstandenen Grundstückswert der Vorzug zu geben vor dem analytisch abgeleiteten „normativen Wert" (siehe Kapitel 2.5.5).

Resümee:

Die durch das Gesetz Nr. 2178-10 erreichte regulierte teilweise Öffnung des Grundstücksmarktes für Agrarland ist zu begrüßen; sie lässt deutlich werden, dass für das ukrainische Parlament und Regierung die Bodenpolitik nicht ein Anhängsel der Investitions- und Kapitalsteuerung ist, sondern zentraler Teil einer sozio-ökonomisch ausgerichteten Politik für ländliche Räume und die dort lebenden Menschen ist. In den gesetzlichen Maßgaben für die Ausübung von Eigentumsrechten an Agrarland konkretisiert sich das Sozialstaatsprinzip, bei dem das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentumsrecht an Grund und Boden zugleich auch dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen hat. Diesen Weg scheinen Parlament und Regierung durch die im Gesetz bereits vorstrukturierten weiteren bodenpolitischen Maßgaben weiter gehen zu wollen.

2.6.2 ZUR UNEINGESCHRÄNKTEN ÖFFNUNG DES GRUNDSTÜCKSMARKTES VON AGRARLAND

Derzeit ist nicht erkennbar, dass die Ukraine in absehbarer Zeit dem Druck etwa von INTERNATIONALEM WÄHRUNGSFONDS und WELTBANK sowie ein-schlägiger internationaler Interessengruppen nachgibt und den ukrainischen Grundstücksmarkt auch für Ausländer öffnen wird.

1. Bei den Beratungen um die jetzt vorliegende Gesetzesfassung konnte eine positive Beschlussfassung des Gesetzentwurfes nur dadurch erreicht werden, dass die Entscheidung über eine Öffnung des Grundstücksmarktes für Ausländer auf Veranlassung von Präsident Selensky in die Hand des „Souveräns", also des Volkes, in Form eines gesamtukrainischen Referendums gelegt wurde. Um eine politische Bindungswirkung eines derartigen Referendums zu erreichen, ist vorweg noch die ukrainische Verfassung zu ändern.

Für den Fall, dass sich das ukrainische Volk in dem Referendum für eine Öffnung des Marktes für Ausländer aussprechen wird (was allerdings zurzeit nicht zu erwarten ist), schließt bereits das jetzige Gesetz durch spezifische Detailregelungen einen bestimmten Kreis von natürlichen und juristischen Personen von einer Teilnahme am ukrainischen Grundstücksmarkt aus. Diese Regelungen betreffen natürliche oder juristische Personen, die infolge krimineller oder terroristischer Aktivitäten von der Staatengemeinschaft sanktioniert werden, Personen, welche die Ukraine als Staats-Aggressor oder Staats-Okkupant betrachtet und solche juristischen Personen, deren Anteilseigner ausländische Staaten sind. Den Ausschluss dieses Personenkreises kann nicht als Diskriminierung verstanden werden und stellt insofern keinen Umstand dar, der zu beanstanden wäre.

2. Gleichwohl wird es nur eine Frage der Zeit sein, dass der ukrainische Markt von Agrarland für Ausländer, ausgenommen der vorgenannte Personenkreis, ohne weitere Einschränkungen geöffnet werden wird. Der Zeitpunkt hierfür sollte nicht von dem zweifelsfrei auch weiter zu erwartenden internationalen politischen oder ökonomischen Druck abhängig gemacht werden, sondern an dem ökonomischem und marktwirtschaftlichen Status der Ukraine festgemacht werden. Dieser Zustand lässt sich (abgesehen von den mittelfristig kaum zu überbrückenden Kaufkraftunterscheiden zwischen der Ukraine und potenziellen Investoren) ablesen an der Frage, ob

- es einen funktionierenden Bodenmarkt gibt, auf dem Grundstücks- und Pachtpreise durch Angebot und Nachfrage determiniert werden,
- eine durch die Bodenreform der 1990er Jahre beabsichtigte ausgewogene Vermögensverteilung unter der ländlichen Bevölkerung erhalten werden konnte,

- sich eine diversifizierte Agrarstruktur eingestellt hat, in der Groß-, Mittel- und Farmbetriebe sowie Hauswirtschaften eine für den nationalen Verbrauch und den internationalen Export bestimmte breite Produktpalette anzubieten in der Lage sind, und das auch noch unter Produktionsbedingungen, die am Grundsatz der Nachhaltigkeit ausgerichtet sind.

Grundlagen für diese zu gegebener Zeit anzustellende Prüfung werden insbesondere durch die in Kapitel 2.5.5. (Kaufpreis- und Pachtpreis-Monitoring) und 4.3 (Statistik) vorgeschlagenen Maßnahmen geschaffen werden können.

3. Was die wahrscheinlich nicht aus der Welt zu schaffende Sorge breiter Bevölkerungskreise um einen „Ausverkauf ukrainischen Territoriums" angeht, so ist auf Erfahrungen anlässlich der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch mittel- und osteuropäische Beitrittsländer zu verweisen.

Auch hier hatte man seitens der EU mit Blick auf die o.g. Sorgen der Beitrittskandidaten in den Beitrittsverhandlungen ein mehrjähriges Moratorium bis zur Öffnung des Grundstücksmarktes von Agrarland für ausländische Investoren zugestanden. Eine Untersuchung aus dem Jahre 2009 (SWINNEN, J.F.M; VRANKEN, L.) analysiert die Wirkung des Moratoriums für das Verbot der Veräußerung von Agrarland an Ausländer in den betroffenen Ländern. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Wirkungen der Restriktionen nicht so effektiv gewesen seien, als es nach dem Wortlaut der Gesetze den Anschein gibt, und dass auch das Interesse der ausländischen Investoren am Landkauf nicht so stark gewesen sei als befürchtet. Sie befürworteten eine moderate Liberalisierung des landwirtschaftlichen Grundstücksmarktes auch für ausländische Investoren, nachdem sich ein funktionierender Grundstücksmarkt für Agrarland etabliert habe.

4. Die Frage des Verkaufes von Staatsland an Ausländer erhält noch einmal eine besondere politische Brisanz, wenn nach den in Kapitel 2.5.3 beschriebenen Vorarbeiten das derzeitige Verbot des Verkaufs von Staatsland aufgehoben wird und mit der Privatisierung von Staatsland fortgefahren werden kann. Dazu folgende Überlegungen:

Sollte nicht ab einer zu verkaufenden Flächengröße generell erwogen werden, Staatsland nur noch im Wege des Erbpacht- bzw. des Erbbaurechts zu vergeben, und das nicht nur an Ausländer, sondern auch an ukrainische Investoren? Der Staat bliebe dann Grundeigentümer; an den Staat fiele nach Ablauf der vertraglichen Nutzungsfrist das Nutzungsrecht und damit die uneingeschränkte Verfügungsgewalt über das betreffende Land zurück.

Eine derartige Lösung macht nicht nur in bodenpolitischer Hinsicht Sinn, sondern auch unter ökonomischen Gesichtspunkten:

Nach Kapitel 2.4 können Investoren Agrarland im Wege der Erbpacht bis zu 50 Jahren pachten. Durch den Erwerb eines Erbbaurechts erlangen sie das Recht, auf dem gepachteten Land Gebäude und sonstige Anlagen errichten und unterhalten zu können. Damit könnte die derzeitige Diskussion um den vorgesehenen Ausschluss ausländischer Investoren vom ukrainischen agrarischen Grundstücksmarkt gegenstandslos werden. In steuerlicher Hinsicht ist die Pacht von Agrarland sogar von Vorteil, da die für den Pachtzins erforderlichen Aufwendungen „Betriebsausgaben" sind und den zu versteuernden Gewinn des Betriebes reduzieren, während der Wert des Grundstücks dem Betriebsvermögen zugerechnet würde und steuerlich nicht abgeschrieben werden kann.

Im agrarischen Außenbereich entfällt damit zwar für den Investor die Chance, Finanzkapital in eine Immobilie umzuwandeln und an der allgemeinen Wertsteigerung von Grundstücken teilzuhaben (Spekulationsgewinn). Doch ist die eigentliche unternehmerische Investition, welche in der Regel in Gebäude, Anlagen und Maschinen erfolgt, durch die Rechtskonstruktion mittels Erbbaurecht und vertraglichen Regelungen zum Heimfall nach Ablauf der Pachtfrist für beide Seiten umfassend abgesichert.

Eine derartiger Ansatz zur Veräußerung von Staatsland könnte die Diskussion um den Verkauf von Land an Ausländer versachlichen und de-ideologisieren.

Diese Überlegungen sind auch vor folgendem Hintergrund geboten:

Wie in Kapitel 2.4 dargestellt hat sich in den vergangenen 10 Jahren über das Erbpachtrecht ein „grauer Bodenmarkt" für Agrarland für Investoren aufgetan. Über langfristige Pachtverträge mit Laufzeiten von bis zu 50 Jahren hat sich ein Besitzrecht etabliert, welches einem „quasi-Eigentumsrecht" gleichkommt; denn dieses Recht ist im Gegensatz zu dem über „normale Pachtverträge" erlangten Pachtrecht veräußerlich, beleihbar und vererbbar. Die lange Laufzeit der Verträge ist nicht dazu angetan, die Kapitalgeber von größeren Investitionen abzuhalten; denn alle in dieser Zeit zu tätigenden betrieblichen Investitionen sind während der Vertragslaufzeit längst abgeschrieben.

Von internationalen Interessengruppen wird immer wieder vorgetragen, die „unsichere Rechtslage auf dem Bodenmarkt" halte potente Investoren von dringend benötigten Investitionen in die ukrainische Landwirtschaft und von Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung ab.

- Soweit damit das Verbot des Erwerbs von Agrarland für Ausländer gemeint ist, ist das Argument mit Blick auf die zuvor dargestellten Zusammenhänge nicht überzeugend. Es dürfte die Erwartung auf die Aufhebung des Verbotes sein, welche bei potenziellen Investoren zu einer „Unsicherheit" führt. Wenn

klar sein sollte, dass künftig Staatsland nur noch nach den Regel des Erbpachtrechts vergeben wird, löst sich die Unsicherheit auf und der Investor kann disponieren.

- Anders verhält es sich, wenn die unternehmerischen Probleme aus den in Kapitel 2.1 beschriebenen strukturellen Defiziten bestehen; diese Probleme versuchen derzeit die Großbetriebe durch Vereinbarungen mit einer Vielzahl von Grundeigentümern zu minimieren; hier könnte natürlich der Kauf der interessanten Flächen durch den jeweiligen Unternehmer das Problem auf Dauer lösen.

Die effektivste Form der Lösung der strukturellen Probleme in den Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft ist aber die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren, durch welche die Interessen von Grundstückseigentümern und Pächtern zu einem fairen Ausgleich gebracht werden. Die baldige Ein- und Durchführung derartiger Boden-ordnungsverfahren wird unter den gegenwärtigen ukrainischen Verhält-nissen als dringlich angesehen (siehe Kapitel 2.5.4).

Resümee:

Die Weigerung der Ukraine, den Bodenmarkt für Agrarland bis auf weiteres auch für ausländische natürliche und juristische Personen zu öffnen, ist bei den derzeitigen Verhältnissen auf dem Grundstücksmarkt für Agrarland nachvollziehbar; auf mittlere Sicht wird eine Marktöffnung nicht zu umgehen sein.

Bei einer weiteren Privatisierung von landwirtschaftlich nutzbarem Staatsland hat die Regierung Steuerungsmöglichkeiten

- durch die zweckmäßige Bemessung der zur Versteigerung zu bringenden Tranchen;

- oder durch eine allgemeine Festlegung, dass größere Flächenveräußerungen nur noch nach den Regeln des Erbpachtrechts erfolgen.

2.7 Zur Gestaltung von Prozessen der politischen Entscheidungsfindung

Die gegenwärtig gesellschaftlich zentralen Themen

- der Öffnung des Grundstücksmarktes
- der Privatisierung von Staatsland
- sowie der Entwicklung der ländlichen Räume einschließlich der Gemeindereform

werden – von außen betrachtet – sehr emotional geführt und enden häufig in Regierungs- oder Parlamentsentscheidungen, die in der Bevölkerung eine nur geringe

oder keine Akzeptanz finden. Das scheint auch in anderen Politik-bereichen der Fall zu sein. Durch mangelnde oder unzureichende Information entsteht beim Bürger der Eindruck, dass „die da oben" doch nur machen, was sie wollen, und nur ihren eigenen Vorteil im Sinn haben. Die durch Geld und wirtschaftliche Macht oftmals ausgeübte Einflussnahme einzelner Interessen-gruppen auf Gesetze und Regierungsentscheidungen bleibt im Dunkel. Die Verbände im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft sind beim ersten Blick auf das Verzeichnis der Agrarpolitischen Interessengruppen auf der Web-Seite des Agrarpolitischen Dialoges in der Ukraine (Stand 14.01.2020) (APD 3) breit aufgestellt; bei näherer Betrachtung soll diese breite Aufstellung offensichtlich dem Versuch einer besseren Durchsetzung von Partikularinteressen dienen, was aber erfahrungsgemäß oftmals eine Schwächung der Überzeugungskraft in wichtigen Fragen der Landwirtschaft bewirkt.

Verglichen mit dem Landwirtschaftssektor stellen sich die zivilgesellschaftlichen Gruppen sehr bescheiden dar, wobei sie oftmals offensichtlich auch nur ein „Ableger" einer politischen Partei sind. Das bedeutet, dass die breite Bevölkerung keine echten Möglichkeiten sieht, um Einfluss auf die politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in Regierung und Parlament nehmen zu können. Das ist aber in einer demokratisch verfassten, pluralistischen Gesellschaft unerlässlich. Dieser Befund gilt auch für die kommunale Ebene, wenngleich hier die Möglichkeiten der Mitwirkung bei lokalen politischen oder administrativen Entscheidungen vielgestaltiger sind. Zudem geraten in der öffentlichen Diskussion die großen politischen Ziele einzelner Vorhaben aus dem Blick.

Vor dem Hintergrund kontrovers und emotional in der Gesellschaft geführten Auseinandersetzungen sind anlässlich schwieriger politischer Entscheidungen „runde Tische" eingeführt worden. Dieser durchaus richtige und auch unter gewissen Voraussetzungen zweckmäßige Ansatz geht aber offensichtlich teilweise ins Leere, wenn hier wiederum die potenten Wirtschaftsverbände und Interessengruppen die Richtung angeben und die breiten Bevölkerungsschichten nicht vertreten sind.

Die Ursachen für Frust und Politikverdrossenheit auf beiden Ebenen lassen sich auf drei Grundübel zurückführen, nämlich

- **unzureichende Information über Ursachen und Beweggründe** von Parlaments- und Regierungsentscheidungen für die breite Bevölkerung.
- das **Unter- repäsentiert- sein der Zivilgesellschaft** bei der politischen Entscheidungsfindung
- und das **Fehlen von Foren**, die zivilgesellschaftlichen Kreisen zugänglich sind und in denen sich die Vielfalt der Auffassungen und Meinungen artikulieren bzw. widerspiegeln kann.

Hier sollte angesetzt werden, um Abhilfe zu schaffen:

- Regelmäßige Aufklärung der Bevölkerung durch amtliche Informationen aus den politischen Institutionen und der Regierung mittels Pressekon-ferenzen und Pressemitteilungen über das aktuelle Regierungshandeln, welche über die traditionellen **Massenmedien** von Presse, Rundfunk und Fernsehen sowie über einfach zu findende und zu bedienende Web-Seiten vermittelt werden.
- Wöchentliche **Videobotschaften** des/ der Ministerpräsidenten/in über aktuelle Initiativen und die Beweggründe dafür.
- Auf regionaler und lokaler Ebene muss der **Dialog zwischen Politischen Vertretern von Parlament und Verwaltung und dem Bürger** intensiviert werden. Die Bürger wollen mit ihrem Repräsentanten im Stadtrat und Parlament das Gespräch und den Diskurs haben. Anlässe dazu gibt es im Laufe eines Jahres genug. Gerade die nicht formellen Veranstaltungen, sondern das beiläufige Gespräch beispielsweise auf dem Gemeindefest oder dem kirchlichen Erntedank ist oftmals wirksamer als politische Versammlungen mit vielen hundert oder gar tausend Beteiligten.
- Auch das Medium „**Chat- Room"** hat sich in westeuropäischen Ländern als hilfreich erwiesen. Wichtig dabei ist, dass der Besucher des Chat-Room für seine Anliegen eine qualifizierte Rückmeldung erhält, was auf Parlaments- und Regierungsseite entsprechende fachliche Kompetenz und Ernsthaftigkeit erforderlich macht.
- (Vorübergehende) Institutionalisierung der schon eingeführten **Runden Tische** für alle gesellschaftlich relevanten Gesetzgebungsverfahren.
- Institutionelle Unterstützung von **Zivilgesellschaftlichen Vereinen und Netzwerken**.

Bei den vorstehenden Hinweisen handelt es sich um traditionelle Ansätze, deren ernsthafte und intensive Bedienung aufwendig und kostenträchtig ist. Doch auch hier gilt: die politischen Kosten der Befriedung einer gespaltenen und von der Politik sich abwendenden Gesellschaft sind um ein Vielfaches höher als ein rechtzeitiges Reagieren.

Im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume tun sich möglicherweise für die Ukraine weitere partizipatorische Ansätze auf, welche zudem geeignet sind, auch auf andere Politikbereiche auszustrahlen:

Schon seit Beginn der 2000er Jahre wurden in der Ukraine (nach KVARLIUK 2015) auf Betreiben von NGO's lokale Bürgerinitiativen mit Unterstützung der Gemeindeverwaltungen gegründet zwecks Förderung der Akquisition von Finanzmitteln für kommunale Bedürfnisse. Man wollte mit diesem Ansatz die Komplikationen vermeiden, welche bei der Geldbeschaffung durch das Gesetz „Law on the principles of

prevention and counteraction corruption" aus dem Jahre 2009 entstehen können.15 Jahre später kommt KVARLIUK in einer umfassenden empirischen Analyse zum „partizipativen Regieren in der ländlichen Ukraine" zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die Rate der echten zivilgesellschaftlichen Teilhabe an Entscheidungen auf Ortsebene nach wie vor gering sei. Er sieht – unter anderem – die Ursache in der verbreiteten „Mentalität der Ukrainer", welche sich – geprägt in der Zeit des Sozialismus - in einem lethargischen „Vertrauen in die umfassende Fürsorge des Staates" manifestiere.

Einem ähnlichen partizipativen, jedoch inhaltlich breiter aufgestellten Ansatz folgt eine Initiative auf europäischer Ebene. Es handelt sich um die Einbeziehung „Lokaler Aktionsgruppen" in örtliche/ regionale Entwicklungsaktivitäten zur ländlichen Entwicklung. Die Erfahrungen mit diesem Ansatz in Deutschland und in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit Beginn der 1990er Jahre beweisen die große Wirksamkeit dieses „bottom-up Ansatzes"; mit derselben Methodik, jedoch schon in gesetzlich institutionalisierter Form wird die Teilnehmergemeinschaft in der Flurbereinigung tätig.

a. Lokale/ Regionale Aktionsgruppe

Wenn die wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation in einer Gemeinde zu der kursorischen Forderung führt, dass „etwas passieren muss", wird der sich breit machenden Lethargie mit einer „Aufbruch- Initiative" begegnet:

Es bildet sich eine Lokale/ Regionale Aktionsgruppe (LAG / RAG), in der durch engagierte Bürger, Vertreter von örtlichen Vereinen, Vertreter von lokalem/ regionalem Gewerbe und Industrie (falls vorhanden), Vertretern von lokalen/ regionalen NGO's, Vertretern von Gemeindeparlament und Gemeindeverwaltung mit dem Ziel, die Entwicklung in der Gemeinde / Region selbst in die Hand zu nehmen. Die Geschäftsführung, Moderation und Dokumentation des sich anschließenden Prozesses sollte von einem(r) auswärtigen ExpertIn (also persönlich nicht involvierter Person) übernommen werden.

Es ist die Aufgabe dieser Aktionsgruppe, eine Zukunftsvision für die Entwicklung ihrer Gemeinde/ Region zu entwickeln und mit einer konkreten Entwicklungsstrategie sowie mit einem Maßnahmenkatalog inklusive Prioritätensetzung zu unterlegen und zu konkretisieren. Die Arbeit der LAG/ RAG beginnt in der Regel mit einer SWOT- Analyse, in der Stärken und Schwächen sowie Potenziale und Risiken für die örtliche /regionale Entwicklung zusammengetragen werden. Wenn es sich um breit aufgestellte Themenfelder handelt, welche in diesem Zusammenhang zu analysieren sind, können sich für die einzelnen Themenfelder Untergruppen bilden, bevor dann nachfolgend deren Ergebnisse zusammengeführt werden. Aus den Analyseergebnissen werden von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe(n) in einem

kreativen und dialogischen Prozess Ideen, Vorschläge, Wünsche für eine Verbesserung der Lebensverhältnisse und eine zukunftsfähige Entwicklung der Gemeinde/ des Dorfes zusammengetragen, auf ihre Realisierbarkeit und Finanzierbarkeit hin abgeprüft und dann in ein Maßnahmenbündel zusammengeschnürt, bevor dann - in Abhängigkeit von den verfügbaren Finanzmittel – deren Realisierung erfolgt. Näheres dazu ist zum Beispiel BMVEL (2004) zu entnehmen.

Mit diesem Ansatz sind europaweit auch die Aktionsgruppen der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER gegründet und tätig geworden.

Dieser Ansatz gewährleistet

- eine breite Zustimmung der Bürger mit der aufgezeigten Vorgehensweise,
- bedarfsgerechte Entwicklungsziele und maßgeschneiderte lokale / regionale Entwicklungsmaßnahmen,
- ein außerordentlich hohes Maß an Übereinstimmung unter den Beteiligten
- und eine hohe Identifikation der jeweiligen Bevölkerung mit dem schließlich Erreichten.

b. Die Teilnehmergemeinschaft der Flurbereinigung und deren Vorstand

Wenn sich die Ukraine bei der Entwicklung ihrer ländlichen Bereich zum Einsatz der Flurbereinigung entscheiden sollte und zur Annahme eines Flurbereinigungsgesetzes, sollte in dem Gesetz die Teilnehmergemeinschaft, also die Gemeinschaft aller im Flurbereinigungsverfahren beteiligten Grundeigentümer, als Körperschaft obligatorisch institutionalisiert und mit einem gewählten Vorstand ausgestattet werden. In den flurbereinigungs-erfahrenen Ländern Westeuropas ist diese Institution schon seit etwa 100 Jahren erfolgreich eingerichtet und als solche tätig; das ist in den post-sozialistischen Ländern keineswegs der Fall. Die zwischenzeitlich in diesen Ländern durchgeführten Pilotprojekte haben gezeigt, dass eine sich im Vorstand einer Teilnehmergemeinschaft artikulierende starke Vertretung der gemeinschaftlichen Interessen der Teilnehmer für die erfolgreiche Durchführung des Flurbereinigungsverfahrens unverzichtbar ist.

Der Vorstand der Teilnehmergemeinschaft agiert als Counterpart auf Augenhöhe mit der Flurbereinigungsbehörde in allen Verfahrensschritten der Flurbereinigung. Er hat umfassende Informations- und Vorschlagsrechte gegenüber der Flurbereinigungsbehörde, er berät die Flurbereinigungs-behörde über örtliche Besonderheiten in der Flurbereinigung und wird für bestimmte Maßnahmen, wie etwa die Wertermittlung der Grundstücke sowie die Aufstellung des Planes über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen und der erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung, mit Beschluss- bzw. Zustimmungsbefugnissen ausgestattet. Oftmals entsteht schon die Entscheidung für ein Flurbereinigungsverfahren und die damit

verfolgten Entwicklungsziele aus der in einer Lokalen Aktionsgruppe erarbeiteten Entwicklungsstrategie.

Durch die Teilnehmergemeinschaft einer Flurbereinigung und deren Vorstand werden bei der Durchführung der Flurbereinigung erreicht:

- eine hohe Akzeptanz für das Projekt,
- Gewährleistung eines beständigen Austauschs an Informationen über den Fortgang des Projektes,
- Transparenz der Verwaltungsvorgänge und behördlichen Entscheidungen,
- Beschleunigung in der Verfahrensdurchführung,
- maßgeschneiderte und situationsangepasste Entscheidungen für bauliche Maßnahmen,
- eine vermittelnde Ebene bei Konflikten unter Flurbereinigungs-teilnehmern sowie zwischen Flurbereinigungsteilnehmern und der Flurbereinigungsbehörde,
- ein hohes Maß an Identifikation der Beteiligten mit den Projekt-ergebnissen.

Die vorgestellten partizipativen Ansätze in der ländlichen Entwicklung sollten künftig zum Standard in der Ukraine gemacht werden.

2.8 Zur Reform der institutionellen Rahmenbedingungen im Bodensektor

Auf der Reform-Agenda für die Ukraine wird in weitgehender gesellschaftlicher und politischer Übereinstimmung auch die Reform der institutionellen Rahmenbedingungen als dringlich gesehen. Zu viele unklare Zuständigkeiten, fachliche Überschneidungen und aus der sozialistischen Zeit übrig gebliebene Kompetenzen sowie Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse haben eine überbordende Bürokratie entstehen lassen; für heute relevanten Aufgaben fehlen das Personal, qualifizierte Experten und die erforderlichen Haushaltsmittel. Dieser Befund gilt auch für den Agrarsektor und die Angelegenheiten der Bodenpolitik.

2.8.1 Allgemeine Grundsätze für eine Organisationsreform

Für die institutionellen Reformen sollten – unabhängig von den zu betrachtenden Fachbereichen und Behördentypen - folgende allgemeine Grundsätze gelten:

1. Alle operativen Aufgaben und Kontrollbefugnisse sind aus den Ministerien **auszugliedern** und auf nachgeordnete oder gegebenenfalls noch zu schaffende staatliche Behörden zu **delegieren**.

2. Für die operative Ebene ist (am zweckmäßigsten durch externe Organisationsfachleute) eine umfassende „**Aufgabenkritik**" durchzuführen. Alle aktuell wahrzunehmenden Aufgaben sind dahingehend zu prüfen und zu kategorisieren, ob eine Aufgabe

- überhaupt wahrgenommen werden muss,
- privatisiert, also aus dem öffentlichen Bereich ausgegliedert und der Privatwirtschaft übertragen werden kann,
- kommunalisiert, also in die Zuständigkeit der gemeindlichen Selbstverwaltung delegiert werden kann.

Bei den verbleibenden, also staatlicherseits zwingend wahrzunehmenden Aufgaben, ist zu prüfen, auf welcher Verwaltungsebene die Aufgabe am effizientesten wahrgenommen werden kann; diese Prüfung muss auch für alle gesetzlichen Aufsichtspflichten angestellt werden. Erfahrungsgemäß werden bei einer echten Aufgabenkritik erhebliche Potenziale an Personal- und Finanz-ressourcen aufgespürt, welche dann in den dringend zu bewältigenden neuen Aufgaben eingesetzt werden können.

3. Die Aufgaben der **Ministerien sind zu fokussieren**

- auf das Ausgestalten von Politik
- und Strategien zur Verwirklichung der Politikziele,
- deren Umsetzung in normative Regelungen,
- die Entwicklung von Programmen zur Unterstützung und Förderung der Politiksegmente und deren Management,
- Beiträge zur Aufstellung des jährlichen nationalen Haushalts,
- Administration, Monitoring und Abwicklung des Jahreshaushalts,
- Internationale Angelegenheiten,
- Öffentlichkeitsarbeit
- Erfüllung von Berichtspflichten gegenüber Regierung und Parlament,
- Oberste (gesetzliche) Fachaufsicht über die nachgeordneten staatlichen Behörden und Institutionen.

4. Bei der Konzeptionierung des neuen Behördenzuschnitts sollte für die **Aufbauorganisation** folgendes gelten:

- Landesweit wahrzunehmende operative staatliche Aufgaben sollten in einer Zentralbehörde mit einer Fach- und Dienstaufsicht für den nachgeordneten operativen Bereich zusammengefasst werden.
- Aufgaben mit Schnittstellen zu anderen Aufgaben sind möglichst in einer Organisation zusammenzufassen; dabei können für eine Behörde durchaus unterschiedliche ministerielle Zuständigkeiten für unterschiedliche Organisationsteileinheiten begründet werden.
- Die Aufbauorganisation der gegebenenfalls erforderlichen nachgeordneten staatlichen Behörden richtet sich nach Art und Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben und der erforderlichen Bürgernähe. So können die Dienststellen auf Ebene des Oblast oder auch auf Ebene der (Vereinigten Territorialen) Gemeinden installiert werden, wie dies möglicherweise im Rahmen der Reformbemühungen in der Ukraine im Einzelfall schon geschehen ist – aber eben nicht durchgängig; von der Gemeinde werden die übertragenen staatlichen Aufgaben „im Auftrage" wahrgenommen.
- In jeder Behörde ist auf „flache Hierarchen" zu achten; eine „personalisierte Ergebnisverantwortung" zu installieren.

5. Für die **Ablauforganisation** gilt:

- Der Arbeitsprozess („work flow") ist durchsichtig und zweckmäßig zu gestalten. Bei „Zusammenhangsarbeiten" sind unnötige Schnittstellen zu beseitigen.
- Übergabeprozeduren an andere Stellen oder Personen im Arbeitsprozess sind auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren; denn sie stellen immer einen Schwachpunkt für einen effizienten Workflow dar,
- Fachverantwortung und Ressourcenverfügbarkeit gehören auf der Projektebene zusammen.
- Die (mögliche) Ausgliederung und Vergabe von Massen- oder Spezialarbeiten auf private Dritte („outsourcing") ist ein erprobtes Mittel einer sparsamen Personalbewirtschaftung; sie darf aber nicht zu einer Verlagerung der Ergebnisverantwortung führen.
- Ein Zeit- und Ressourcenmanagement ist zu installieren.

2.8.2 Fachspezifische Überlegungen für eine Organisationsreform

Unter aufgabenkritischen und ablauforganisatorischen Aspekten gehören alle vorstehend behandelten operativen Aufgaben im Bodensektor zusammen; denn alle

Aufgaben sind irgendwie mit der Landnutzung und dem Zugriff auf deren Nachweise verbunden. Es handelt sich um

- das Erfassen und Dokumentieren der rechtlichen Verhältnisse an Grund und Boden (zurzeit vom Staatlichen Register der Dinglichen Rechte an Immobilien wahrgenommen),
- das Erfassen und Dokumentieren der tatsächlichen Verhältnisse an Grund und Boden (zurzeit im Staatlichen Landkataster wahrgenommen),
- das (Neu-) Gestalten der Eigentums- und Besitzverhältnisse durch Bodenordnung (in einer noch zu gründenden Staatlichen Bodenordnungsbehörde)

und

- Verwaltung und Verwertung von Staatsland.

Nach der Entscheidung der Ukraine für eine getrennte Führung der Nachweise über die rechtlichen und tatsächlichen Eigentums- und Besitzverhältnisse an Grund und Boden, ist für die Wahrnehmung der Bodenordnungsaufgaben aus verwaltungspraktischen und ablauforganisatorischen Gründen eine fachlich eigenständige Bodenordnungsbehörde einzurichten.

2.8.3 Modell für eine Aufgabenverteilung

Folgende staatliche Institutionen würden entstehen; ihnen wären folgende Aufgaben zu belassen bzw. zu übertragen:

1. Das Staatliche Register für Dingliche Rechte an Immobilien untersteht der Jurisdiktion des Justizministeriums und hat folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Führung des Registers der Eigentümerrechte,
- Führung des Registers der Dinglichen Rechte an Immobilien,
- Führung des Registers der Erbpacht- und. Erbbaurechte,
- (Führung des Registers von Wohnungseigentum),
- Führung des Register von Dauernutzungsverhältnissen,
- Führung des Registers von langfristigen Pachtverhältnissen,
- Aufsicht über die freiberuflichen Registratoren.

2. Der Staatliche Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster

untersteht der Jurisdiktion des Wirtschafts- oder des Innenministeriums und hat folgende Aufgaben wahrzunehmen:

- Aufgaben der Landesvermessung und Führung der Nachweise,

- Aufgaben der Landestopographie und Landeskartographie,
- Herausgabe und Vertrieb amtlicher Landeskartenwerke,
- Aufgaben der Grundstücksvermessung für öffentliche Institutionen und deren Nachweis (die Grundstücksvermessungen für Private bleiben den freiberuflich tätigen Vermessungsbüros vorbehalten),
- die Führung des Liegenschaftskatasters incl. Katastererneuerung,
- die Führung des Mehrzweckkatasters (neu),
- die Führung und Auswertung der Kaufpreissammlung (neu),
- (gegebenenfalls) die Führung und Auswertung der Pachtpreissammlung (neu),
- Tätigwerden als Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Immobilienwerte (neu),
- Monitoring der landwirtschaftlichen Bodennutzung (siehe 4.1) (neu),
- Aufsicht über die öffentlich bestellten (lizensierten) Vermessungsingenieure.

3. Die **Staatliche Behörde für Bodenordnung und Landmanagement (neu)**

- Durchführung aller Arten von ländlichen Bodenordnungsverfahren (siehe 2.5.4),
- Träger öffentlicher Belange für agrarstrukturelle Angelegenheiten in der Landes- und Fachplanung
- Nachhaltige Entwicklung ländlicher Bereiche:
    - Bewilligung von Zuwendungen für Bodenordnungsverfahren,
    - Bewilligung von Zuwendungen für öffentliche und private Investitionen (z.B. Dorferneuerung) außerhalb der Flurbereinigung,
    - Bewilligung von Zuwendungen für Lokale/ Regionale Aktionsgruppen,
- (gegebenenfalls EU-Zahlstelle für die Förderung der Entwicklung ländlicher Räume (siehe Kapitel 2.8.4).

4. **Staatsbetrieb zur Verwaltung und Verwertung von Staatsland (neu)**

- die Verwaltung des Staatslandes,
    - dessen Verlagerung auf die kommunalen Selbstverwaltungsgebietskörperschaften (siehe 2.5.2) (vorübergehende Aufgabe),

- die Privatisierung von Staatsland (siehe 2.6, 2.5.3) (vorübergehende Aufgabe),
- sowie die Verwaltung und Bewirtschaftung der Staatsreserve (siehe 3.4),

- Aufarbeitung von Restaufgaben der Bodenreform (siehe 2.6.1) (vorübergehende Aufgabe).

Jede der genannten Institutionen sollte regionale oder sogar lokale nach-geordnete Einheiten haben, in denen alle fachpraktischen operativen Aufgaben wahrzunehmen sind. Die Aufsichts- und Kontrollbefugnisse der Zentralbehörden sind gegenüber den **nachgeordneten Behörden und staatlichen Institutionen** auf das Erforderliche zu reduzieren.

2.8.4 Vereinigte Territoriale Gemeinden (VTG)

Die seit langem von INTERNATIONALEM WÄHRUNGSFONDS und WELTBANK geforderte Reform der gemeindlichen Selbstverwaltung durch Schaffung von **Vereinigten Territorialen Gemeinden (VTG)**, die insbesondere die Bildung von handlungsfähigen Territorialgemeinden zum Ziel hat, ist zu begrüßen. Es wird ein Abschied von dem aus sowjetischer Zeit stammenden „Matryoshka- System" mit einer hierarchisch verschachtelten „Regierung in der Regierung" bzw. „Behörde in der Behörde" erwartet werden können (KVARLIUK 2015). Der Aufbau transparenter und leistungsfähiger Institutionen und die Dezentralisierung von Kompetenzen und Ressourcen sind auch Grundvoraussetzungen für eine nachhaltige ländliche Entwicklungspolitik. Die in der Ukraine in Gang gesetzten Dezentralisierungsprozesse werden richtungsweisend für die Zukunft der ländlichen Räume sein (HAIDU, GAGALYUK, SCHAFT 2018); sie werden zu größerer fiskalischer Unabhängigkeit und damit zu besseren, an den lokalen Bedürfnissen ausgerichteten Entscheidungen führen. Darüber hinaus wird die Reform zu effektiveren und professionelleren Verwaltungsstrukturen führen, auf die künftig über die originären Selbstverwaltungsaufgaben hinaus weitere operative staatliche Aufgaben aus den Ministerien und den Oblast-Verwaltungen delegiert werden können (siehe Kapitel 2.8).

Durch die „Assoziation der Vereinigten Territorialen Gemeinden" wird die lokale/ regionale Stimme in der nationalen Politik und im Parlament deutlicher zu vernehmen sein.

2.8.5 Die „Zahlstellenaufgabe" im Fördergeschehen

Bei Inanspruchnahme von finanziellen Fördermitteln der Europäischen Gemeinschaft ist nach den Vorgaben der Europäischen Kommission eine **Zahlstelle** beim national zuständigen Ministerium einzurichten. Diese Zahlstelle hat das gesamte

Fördergeschehen von der Programmierung und der Antragstellung über die Bewilligung und der Rechnungskontrolle bis hin zu den finalen Auditberichten zu administrieren. Anwendung findet diese Maßgabe auch bei der Förderung der ländlichen Entwicklung. Die Aufgabe kann auf eine nachgeordnete Behörde delegiert werden, welche diese Aufgabe dann „im Auftrage" des zuständigen Ministeriums wahrnimmt. Es reicht bei dieser Lösung, dass lediglich ein hoher Beamter im Ministerium als Leiter der Zahlstelle die Aufsicht ausübt und sporadische Kontrollen durchführt. In einigen europäischen Ländern sind die Aufgaben der nationalen EU-Zahlstelle einem nachgeordneten Bereich des Finanzministeriums zugeordnet.

3 HANDLUNGSOPTIONEN FÜR DIE UKRAINE

Die wichtigsten Analyseergebnisse aus Kapitel 2 werden nachfolgend zu Handlungsoptionen zusammengefasst. Diese Handlungsoptionen sind jedoch nicht als eine Sammlung von Einzelmaßnahmen zu verstehen, welche in einer noch festzulegenden Reihenfolge nacheinander abzuarbeiten sind. Die aufgezeigten Handlungsoptionen sind teilweise eng mit einander verknüpft und haben vielfältige Wechselwirkungen zu einander. Deshalb erscheint es als Erstes wichtig, die "Strategy for Agriculture and Rural Development 2015-2020 in Ukraine" (FAO 2016) bzw. „Strategy for Rural Development 2020" (MAPE 2016) dahingehend zu überprüfen

- "Was wurde bisher erreicht?"

und

- „Wo gibt es Anpassungsbedarf?".

Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die in im Jahre 2014 erarbeitete Strategie vor dem Hintergrund der inzwischen fortgeschrittenen Reformprozesse und dem in dieser Studie aufgezeigten weiteren Reformbedarf noch zutreffend die Strategie für die ländliche Entwicklung in der Ukraine beschreibt. So wird es beispielsweise notwendig sein zu prüfen, ob die derzeitige Bodenpolitik und die am 31.03.2020 beschlossene regulierte Öffnung des Grundstücksmarktes in Übereinstimmung mit aktuellen Politikzielen für die Entwicklung der ukrainischen Agrarstruktur, zur Bekämpfung der ländlichen Armut und zu den Umweltwirkungen der agrarischen Großflächenwirtschaft ist. Es wird zu prüfen sein, welche ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Wirkungen die möglicherweise nach 2024 erfolgende weitere Liberalisierung des Grundstücksmarktes für Agrarland entfalten wird. Hinsichtlich gesetzlicher Bodenordnungsinstrumente zur Förderung einer nachhaltigen Bodennutzung in den ländlichen Bereichen der Ukraine wird zu entscheiden sein, ob die künftige Bodennutzung den Kräften eines liberalisierten Grundstücksmarktes überlassen werden soll oder ob sich der Staat sozialverträgliche und umweltverträgliche Interventionen zum Wohle der Allgemeinheit vorbehalten will.

Diese Prüfung wird nicht Expertenzirkeln überlassen werden können. Bei dieser Prüfung werden Meinungsunterschiede in der Gesellschaft, vor allem handfeste Interessenunterschiede zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartnern offengelegt. Am Ende aber wird eine Positionsbestimmung und Entscheidung von Parlament und Regierung stehen müssen. Deshalb bedarf es dazu eines parlamentarischen Diskurses; die Auffassungsunterscheide müssen verbalisiert und hinsichtlich des Für und Wider offengelegt werden, damit die Erwägungsgründe bei der Entscheidung von Parlament und Regierung für die Öffentlichkeit nachvollziehbar werden. Nur in dem Bewusstsein um die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen den Handlungsfeldern werden ausgewogene und gesellschaftlich akzeptierbare Lösungen gefunden werden können.

Das bedeutet mit Blick auf die einzelnen Themenfelder:

3.1 AGRARPOLITIK UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

(siehe Kap. 2.1, 2.3.1 und 2.3.2)

- Verbreiterung der ukrainischen Agrarpolitik und Verzahnung mit der Umwelt- und Klimapolitik, deren Ausrichtung auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse der ländlichen Bevölkerung sowie erforderlichenfalls eine Rehabilitierung ländlicher Bereiche.
- Stärkung und Stabilisierung bäuerlicher Familien- und Farmbetriebe;
- Kritische Prüfung der Förderstrategie hinsichtlich der Allokation von Direktzahlungsquoten für Familien- und Farmbetriebe einerseits sowie Agroholdings andererseits.
- Schaffen von Voraussetzungen, welche den Kleinbauern und Arbeitskräften, die aus der Landwirtschaft ausscheiden wollen, eine Integration als Arbeitskraft in eine verlängerte landwirtschaftsnahe Wertschöpfungskette sowie eine außerlandwirtschaftliche Arbeitstätigkeit ermöglicht.
- Aufsetzen der Ziele der Politik für die ländlichen Bereiche auf eine zwischen den Planungsebenen abgestimmte und verbindliche Raum- und Landesplanung.
- Belebung des im Gesetz Nr. 2178-10 vom 31.03.2020 angekündigten „Entwicklungsfonds für ländliche Bereiche" durch schnellstmögliche Bewilligung erster Fördermaßnahmen.
- Unterstützung lokaler und regionaler Entwicklungsstrategien zur ländlichen Entwicklung, welche unter aktiver Beteiligung der jeweiligen lokalen bzw. regionalen Zivilgesellschaft aufgestellt werden.

3.2 LANDWIRTSCHAFTLICHE BETRIEBE UND AGRARSTRUKTURVERBESSERUNG

(siehe Kap. 2.1, 2.5.2, 2.5.4 und 2.5.5)

- Schaffen der Voraussetzungen für einen transparenten und funktionierenden Grundstücks- und Pachtmarkt, der auch den bäuerlichen Familienbetrieben einen tatsächlichen Marktzugang ermöglicht.
- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft durch Neuordnungsmaßnahmen der Grundbesitzverhältnisse durch Flurbereinigung.
- Zu gegebener Zeit der Privatisierung von Staatsland mit einem noch zu definierenden Ziel (etwa Verbesserung der Agrarstruktur).
- Schaffen von Liquidität für bäuerliche Familienbetriebe und Hauswirtschaften.

3.3 NATUR, UMWELT KLIMA

(siehe Kap. 2.2)

- Wirksame Erhöhung des Anteils „geschützter Naturschutzgebiete und Naturparke" an der Landfläche der Ukraine sowie ein allmählicher systematischer Aufbau von Biotopverbundsystemen zur Verbesserung der Landschaftsökologie und zur Förderung von Artenschutz und Biodiversität, insbesondere in den ökologisch verarmten Gebieten der agrarischen Großflächenwirtschaft.
- Obligatorische Aufnahme allgemeiner und international anerkannter Schutzziele für Natur und Umwelt in die nationale Landesplanung und Flächennutzungsplanung der Gemeinden.
- Gewährleisten kompetenter und leistungsfähiger Umweltbehörden, welche die Durchsetzung der Umweltgesetze und ökologischen Schutzziele sicherstellen.
- Offensiver Umgang mit der gesetzlich vorgeschriebenen Umwelt-verträglichkeitsprüfung und Nutzung möglicher ökologischer Kompensationsverpflichtungen zur nachhaltigen Entwicklung der durch die agrarische Großflächenwirtschaft beeinträchtigen Offenlandschaften.
- Operationalisierung und praktische Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie durch Einsatz von Bodenordnungsinstrumenten.

3.4 VERWALTUNG DES STAATSLANDES

(siehe Kap. 2.3.1, 2.5.3, 2.6.1 und 2.6.2)

- Einrichtung einer dem Finanzministerium nachzuordnenden staatlichen Institution zur Verwaltung und Verwertung des Staatslandes.
- Systematische und lückenlose Inventur aller öffentlicher und wirtschaftlich nutzbarer Staatslandflächen und Dokumentation in einer Datenbank.
- Zuführung aller öffentlichen Flächen, welche als Staatseigentum registriert sind, zu dem dafür vorgesehenen Zweck (per Gesetz oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag).
- Klärung noch offener Vermögensfragen hinsichtlich der Flächen, die in der Bodenreform bei Auflösung der Kollektive nicht privatisiert bzw. einem Rechtsinhaber zugeordnet werden konnten.
- Identifizieren aller Flächen aus dem wirtschaftlich verfügbaren Staatsland, welche nicht privatisiert, sondern als Staatsreserve bis auf weiteres vorgehalten werden sollen.
- Vollzug der gesetzlich beschlossenen Übertragung von Staatsland an die Gemeinden und die Bedarfsträger.
- Entwicklung eines betriebswirtschaftlich ausgerichteten IT-Tools für die sachgerechte Verwaltung des gesamten Bestands von wirtschaftlich nutzbarem Staatsland, in dem das Staatsland bis zu dessen endgültigen Verwendung bewirtschaftet wird. Das IT-Tool sollte auch für die Gemeindeebene verfügbar gemacht werden.
- Die gesplitteten und unübersichtlichen Zuständigkeiten und Verfügungsrechte über das Staatsland sind abzustellen.
- Die bisherige operative Tätigkeit des Staatlichen Dienstes der Ukraine für Geodäsie, Kartographie und Kataster im Zusammenhang mit der Verwaltung des Staatslandes sollte auf die Registrierung und den katastermäßigen Vollzug der abgeschlossenen Verträge beschränkt bleiben.

3.5 ÖFFNUNG DES GRUNDSTÜCKSMARKTES VON AGRARLAND

(siehe Kap. 2.4, 2.5.3, 2.6.1 und 2.6.2)

- Beobachtung des Grundstücksmarktes für Agrarland und Prüfung, ob die durch das Gesetz Nr. 2178-10 beabsichtigten Wirkungen auch eingetreten sind; gegebenenfalls ist rechtszeitig nachzusteuern.

- Nach der Entscheidung über die weiterer Privatisierung von wirtschaftlich nutzbarem Staatsland: strategische Festlegung des Zeitpunktes und der Art und Weise, wie das Staatsland unter Berücksichtigung der agrarpolitischen Ziele am wirksamsten auf den Markt gebracht werden kann.
- Bodenpolitische Entscheidung, ob künftig die Vergabe von wirtschaftlich nutzbarem Staatsland an ukrainische oder ausländische Investoren in großen Tranchen nur noch mittels langfristiger Pachtverträge erfolgen soll.
- Gesetzliche Ausgestaltung des Erbpachtrechts und liegenschaftsrechtliche Stärkung des Rechtsinstituts „Erbbaurecht".

3.6 SCHAFFEN VON MARKTTRANSPARENZ

(siehe Kap. 2.5.5)

- Gesetzliche Einführung einer Kaufpreissammlung für Immobilien und deren Führung durch Gutachterausschüsse beim Staatlichen Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster**.**
- Erweiterung der Kaufpreissammlung um eine Pachtpreissammlung.
- Einführung von Bodenrichtwerten und jährlichen Marktberichten zur Verbesserung der Transparenz auf dem Grundstücksmarkt.
- Integration der Daten der nationalen Bodenschätzung für Agrarflächen in den digitalen Datenbestand des Liegenschaftskatasters.
- Einrichtung eines web-basierten Zugangs zu den Bodenrichtwerten und Marktberichten für die Öffentlichkeit.

3.7 INSTRUMENTE DER BODENORDNUNG

(siehe Kap. 2.5 und 2.5.4)

- Schaffen der Voraussetzungen für den Einsatz von Bodenordnungs-instrumenten des Landmanagement wie Freiwilliger Landtausch und Flurbereinigung zur Konsolidierung der unzulänglichen Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft.
- Ermöglichen der Zusammenführung von Boden und Gebäudeeigentum durch Bodenordnungsmaßnahmen.
- In-Wert-Setzung des im Rahmen der Bodenreform privatisierten Grundvermögens durch Bodenordnungsmaßnahmen.
- Schaffung eines ukrainischen Flurbereinigungsgesetzes.

- Einrichtung von staatlichen Flurbereinigungsbehörden in einem zweistufigen Behördenaufbau mit operativen Einheiten auf Ebene der Oblaste und einer zentralen Steuerungs- und Aufsichtsbehörde.
- Ingangsetzen von Flurbereinigungstätigkeit auf breiter Front, und zwar aus agrarstrukturellen Gründen sowie aus Gründen der Landentwicklung einschließlich der Rehabilitierung der ländlichen Bereiche sowie bei Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur.

3.8 NACHWEIS DER LIEGENSCHAFTEN

(siehe Kap. 2.4 und 2.5.1)

- Kritische Analyse des derzeitigen Datenaustausches zwischen Staatlichem Register der Dinglichen Rechte an Immobilien und dem Staatlichen Landkataster:
    a. Beseitigen von Schwachstellen;
    b. Entwickeln und Installation eines IT-Moduls (normbasierte Datenbank- Schnittstelle), welches die digitale (am besten Online-) Übergabe der Daten in beide Richtungen zuverlässig gewährleistet.
- Fortentwicklung des Staatlichen Landkatasters zu einer Institution für Geobasisdaten als Grundlage für ein Mehrzweckkataster.
- Prüfung der Frage, ob und wie das Register der Dinglichen Rechte an Immobilien zusammen mit dem Staatlichen Landkataster die Qualität eines öffentlichen Registers erreichen kann, welches „öffentlichen Glauben" genießt.
- Web-basierte Öffnung des digitalen Registerbestandes (ohne personen-bezogenen Daten) einschließlich der Ergebnisse der landwirtschaftlichen Bodenschätzung für die Öffentlichkeit (Verwaltung, Wirtschaft, Bürger). Personen bezogene Daten des digitalen Registerbestandes bleiben der allgemeinen Öffentlichkeit verschlossen.

3.9 REFORM DER INSTITUTIONELLEN RAHMENBEDINGUNGEN

(siehe Kap. 2.8, 2.8.2, 2.8.3, 2.8.4)

- Organisatorische Vorkehrungen im Ministerium für Wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft und den gesamten nachgeordneten Bereich nach allgemein gültigen Organisations-grundsätzen, um die operativen Voraussetzungen für erweiterte Zuständigkeiten der nachgeordneten Institutionen zu schaffen.

- Ausgliederung der Bodenordnungsaufgabe in eine separate Behördenorganisation mit optimierter Aufbau - und Ablauforganisation.
- Durchführung einer wirkungsvollen Aufgabenkritik (möglichst unter externer Führung) und deren schrittweise Umsetzung.
- Nutzen der Reform der kommunalen Selbstverwaltung zu weitgehender Delegation staatlicher Aufgaben auf die Ortsebene.

3.10 GESTALTUNG VON PROZESSEN DER POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

(siehe Kap. 2.7)

- Verstärkung und Verstetigung von staatlichen Informationskampagnen zur Bodenpolitik und Entwicklung ländlicher Räume.
- Verstärkung und Verstetigung des Dialogs zwischen Politik und Zivilgesellschaft in Foren und Runden Tischen.
- Unterstützung der Bildung zivil-gesellschaftlicher Gruppen und deren Einbeziehung in den politischen Dialog.
- Förderung von partizipativen und „bottom-up"- Ansätzen auf kommunaler Ebene in Projekten der ländlichen Entwicklung durch Initiierung von Pilotprojekten.
- Förmliche Einführung der Instrumente von „Ländliches Entwicklungskonzept" (LEK) bzw. „Regionales Entwicklungskonzept"(REK) als Voraussetzung für die Förderung von Entwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum.

Für die Umsetzung einzelner Handlungsoptionen und Empfehlungen müssen diese in dem ukrainisch gesetzlichen Kontext und institutionellen Rahmen operationalisiert und auf Einzelmaßnahmen heruntergebrochen werden.

4 METHODISCHE UND TECHNISCHE HINWEISE

4.1 MONITORING DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN BODENNUTZUNG

Aus der in Kapitel 2 aufgezeigten Situationsbeschreibung ergibt sich ein Bedarf an verlässlichen und das ganze Territorium der Ukraine umfassenden Informationen über die jeweils aktuelle Landnutzung. Das Wissen um die aktuelle landwirtschaftliche Bodennutzung ist für die nationale Raumordnung und Landesplanung und darin eingebundene staatlichen Fachplanungen, die gemeindliche Bauleitplanung sowie für die Umwelt-, Natur- und Klimaschutz- Politik der Regierung unverzichtbar. Das ist gleichermaßen von Bedeutung auch für die engere Agrarpolitik; denn hierbei ist die Entscheidung über das Ob und die Höhe der Fördermittel davon

abhängig, dass durch die subventionierte Landwirtschaft keine nachteiligen Auswirkungen auf Natur und Umwelt ausgehen („Cross compliance strategy").

1. Die organisatorisch einfachste, aber wohl auch kostenträchtigste Lösung für eine **territorial umfassende Ersterfassung** wäre die Auswertung der auf dem internationalen Markt käuflich verfügbaren Satellitenaufnahmen etwa von LANDSAT, IRS, RADARSAT, SPOT, IKONOS, EROS, WorldView, OrbView, ERS, Envisat oder Quick Bird; die Auswahlentscheidung hängt davon ab, welche Lagegenauigkeit für den Zweck der Bodennutzungskartierung angestrebt wird. Alle genannten Satellitenaufnahmen erlauben eine Auflösung der Nutzungsgrenzen unterhalb eines Meters. Doch sollte zunächst geprüft werden, ob für den gewählten Erfassungszeitraum schon in der öffentlichen Verwaltung Satelliten- und aerophotogrammetrische Aufnahmen vorhanden und hinsichtlich Lagegenauigkeit verwendbar sind. Wenn es nur um die Erfassung etwa von Ackerland, Grünland, Wald, Gewässer und Verkehrs-wege geht, kann der Auswertevorgang durch die Anwendung von „Bilderkennungs-Software" erheblich vereinfacht und beschleunigt werden.

2. Die wohl anspruchsvollste Anwendung einer **Erfassung der tatsächlichen Landnutzung von Agrarflächen** mit Dezimeter-genauigkeit ist für das „Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) entwickelt worden, welches im Zuge der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union in Deutschland entstanden ist. Die Landwirte konnten in Abhängigkeit von angebauten Produkten Subventionen in unterschiedlicher Höhe erlangen; zudem waren damit Flächenstilllegungen obligatorisch verbunden, zu denen sich die Antragsteller für mehrere Jahre zu verpflichten hatten. Schließlich waren in diesem Zusammenhang auch Landschaftselemente wie Hecken, Baumreihen, Einzelbäume, Tümpel und sonstige Landschaftsbestandteile auszumachen und zu erfassen. Diese komplexen Nutzungsvorgänge waren zu überwachen und im Falle eines Verstoßes gegen die eingegangenen Verpflichtungen mit Strafzahlungen zu kompensieren. Für diese Kontrollarbeiten fand ein interaktives Verfahren Anwendung, bei dem digitale Satellitenbildern, hoch aufgelöste digitale Orthophotos, die Software einer computergestützten Bildinterpretation (CADI), Bestands- und Eigentümerdaten der digitalen Liegenschaftskarte sowie Visualisierungs- und GIS-Werkzeuge eingesetzt wurden (STEIN 2013).

3. Schließlich ist erwägenswert, nach einer kompletten Ersterfassung (oder auf Basis der zurzeit vorliegenden Daten) eine allmähliche Aktualisierung der Landnutzungsdaten vorzunehmen, und zwar immer dann, wenn aus anderen, in der Regel fachplanerischen Projekten, Teilgebiete der Ukraine hinsichtlich ihrer Landnutzung mittels Aerophotogrammetrie oder mittels einzelner Kacheln von Satelliten-aufnahmen erfasst werden müssen. Hierzu müsste allerdings eine Melde- und Abgabepflicht der Veranlasser untergesetzlich verordnet werden.

Für eine landesweit angelegte verlässliche Nutzungskartierung ist mit den vorstehenden Ausführungen der Handlungsrahmen abgesteckt. Welche Lösung angegangen wird, hängt vom qualitativen Anspruch an die Ergebnisse sowie vom Umfang und der Qualität der in der Ukraine vorhandener Daten ab.

Die Aufgabe des Monitorings der landwirtschaftlichen Bodennutzung sollte nach den vorstehenden Ausführungen dem Staatlichen Dienst für Geodäsie, Kartographie und Kataster übertragen werden, welche die operative Erfassung an die Privatwirtschaft vergeben kann. Die Ergebnisse des Monitorings wären als Geofachdaten im Mehrzweckkataster vorzuhalten.

4.2 WIRKUNGSANALYSE UND WIRKUNGSPROGNOSE IN DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG

Für alle vorstehend vorgeschlagenen staatlichen Maßnahmen für eine Gestaltung effizienter Rahmenbedingungen im Bereich der landwirtschaftlichen Bodennutzung in der Ukraine bedarf es der Abschätzung ihrer sozio-ökonomischen Wirkungen. Dies sollte bereits vor deren Einführung/ Durchführung (a priori) geschehen und nach einer gewissen, von der Art der Maßnahme abhängenden Laufzeit (a posteriori) verifiziert werden. Bei einer derartigen gesamtwirtschaftlichen Wirkungsanalyse sind nicht nur die finanziell greifbaren Wirkungen zu ermitteln (tangible Wirkungen), sondern auch die nur verbal beschreibbaren Wirkungen (intangible Wirkungen) zu betrachten und zu bilanzieren.

Für die hier in Rede stehenden Maßnahmen zum nachhaltigen Land-management wurde im Auftrage der Flurbereinigungsverwaltung des Bundes-landes Nordrhein-Westfalen am Beispiel von Unternehmensflurbereinigungen (siehe Kapitel 2.5.4) die Methode für ein „Wirkungsorientiertes Controlling (a posteriori)" entwickelt (BMS 2005). Mit diesem Ansatz kann die gesamt-wirtschaftliche Wertschöpfung von komplexen staatlichen Entwicklungs-maßnahmen durch ländliches Bodenmanagement analysiert und aussagekräftig beschrieben werden (siehe **Anhang 3**).

Dieser methodische Ansatz wurde im Auftrage der Flurbereinigungsverwaltung des Bundeslandes Rheinland-Pfalz für eine „a priori Wirkungsanalyse und Wirkungsprognose" weiterentwickelt (BMS 2006); damit sollen (a priori) Entscheidungen über das Ob und Wie von staatlichen Bodenordnungsmaßnahmen anhand einer gesamtwirtschaftlichen Wirkungsprognose nachvollziehbar gemacht werden. Bei entsprechender Anpassung ist die von Wissenschaftlern der Volkswirtschaft sowie der Betriebs- und Finanzwirtschaft der Universität Münster entwickelte Methode auf andere, das Landmanagement betreffende staatlichen Interventionen anwendbar.

4.3 STATISTIK

Die für die Bearbeitung dieser Untersuchung erforderlichen Daten waren grundsätzlich, wenn gleich mit erheblichem Suchen verbunden, verfügbar -teilweise mit einem 2 bis 3 Jahre zurückliegenden Status. Die Quellen für die benutzten Angaben waren sehr unterschiedlich und teilweise aus Veröffentlichungen, deren Solidität nicht einschätzbar ist, meistens jedoch nicht aus der ukrainischen Statistikbehörde. Die Statistikbehörde (State Statistical Service of Ukraine (SSSU)) arbeitet auf der Grundlage des novellierten Statistik-Gesetzes, welches der Statistikbehörde eine größere Unabhängigkeit gibt und künftig die nationalen Statistikinhalte an den „European Statistics Code of Practice" anpassen lässt (EU 2016). Ob und welche anderen Daten für die in dieser Abhandlung erforderlichen Daten in der Statistikbehörde vorgehalten werden, konnte aus Zeitgründen nicht recherchiert werden.

Deshalb wird in **Anhang 4** nur das Grundgerüst der für die Volkswirtschaft relevanten Daten zusammengestellt, welche in dem hier behandelten Kontext und für ein Monitoring der gewählten Handlungsoptionen von Bedeutung sind; dabei bleibt unberücksichtigt, ob einzelne der als erforderlich bezeichneten Daten schon in der Statistik der nationalen Statistikbehörde erfasst werden. Welche Institution die Daten erfasst, analysiert und zuliefert, bleibt der nationalen Entscheidung vorbehalten. Erstrebenswert ist ein System, in dem die Grunddaten der Volkswirtschaft, der Agrarwirtschaft, des Grundstücksmarktes, über die Verteilung des Grundeigentums und so weiter von der Statistikbehörde vorgehalten werden; die größere Detailtiefe kann dann durch das jeweilige Fachressort oder eine nachgeordnete zentrale Behörde auf der Basis dieser Grunddaten besorgt werden. Zurzeit ist eine in dieser Form konzipierte Aufgabenverteilung zur Statistik nicht erkennbar.

Folgende Themenbereiche werden im Zusammenhang mit dieser Untersuchung als statistisch erforderlich gesehen: Landnutzung, Agrarstruktur, Landwirtschaftliche Betriebe, Landmanagement, Förderung Ländlicher Raum. Details zu den zu erfassenden Daten sind dem **Anhang 4** zu entnehmen; dabei bleibt die Forstwirtschaft ausgeblendet.

4.4 AUS- UND FORTBILDUNG

Der Transformationsprozess von einer ehemals sozialistischen Planwirtschaft in eine demokratisch verfasste, auf Privatautonomie ausgerichtete pluralistische Gesellschaft, bei dem Parlament und Regierung der Ukraine schon weit fortgeschritten sind, hat die Rolle des Staates tiefgreifend verändert: der Staat ist nicht mehr der allzuständige „Besorger" (provider), sondern er tritt im Wesentlichen nur noch als „Ermöglicher" (facilitator) auf, der Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet, welche aber vom Bürger/ Unter-nehmer ausgestaltet werden müssen. Das scheint in dem Bewusstsein der Gesellschaft noch nicht angekommen zu sein.

Nach den vorstehenden Ausführungen liegt für die Bodennutzung in den ländlichen Bereichen ein erheblicher Reformbedarf vor. Die aufgezeigten Handlungsoptionen werden auch bei einer nur teilweisen Übernahme der Empfehlungen zu erheblichen und partiell paradigmatischen Veränderungen im Lebensalltag von Bevölkerung und öffentlicher Verwaltung führen. Die Entwicklung ländlicher Bereich auf örtlicher und regionaler Ebene erfolgt nicht mehr „top down", sondern muss auf „bottom-up" verändert werden; darauf muss die Gesellschaft eingestellt werden. Erfahrungen dazu und erprobte Methoden liegen in Deutschland und den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit der LEADER-Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union vor. **LEADER** (englischsprachiges Akronym von „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale", „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft") ist ein Maßnahmenprogramm der Europäischen Union, mit dem seit 1991 modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert wurden. Lokale Aktionsgruppen erarbeiteten vor Ort Entwicklungskonzepte. Ziel war es, die ländlichen Regionen Europas auf dem Weg zu einer eigenständigen Entwicklung zu unterstützen. Aufgrund des erfolgreich verlaufenden Einsatzes als so genannte Gemeinschaftsinitiative zwischen 1991 und 2005 ist der LEADER-Ansatz seit 2006 als eigenständiger Schwerpunkt in die Mainstream-Förderung der Europäischen Union aufgenommen worden.

Methodisch und praktisch kann auf den ausführlich dokumentierten Ergebnissen von LEADER auch in der Ukraine aufgebaut werden. Das kann für direkt von der Maßnahme Betroffene nur bedingt beiläufig geschehen, etwa anlässlich der Entwicklung oder Einführung neuer technischer Verfahren oder organisatorischer Maßnahmen. Bei verhaltensorientierten Veränderungen, etwa der Einführung partizipatorischer Ansätze in der ländlichen Entwicklung, sind erfahrungsgemäß Informations- und Trainingskampagnen im Vorfeld erforderlich; dabei sollten die Trainings auch die „Ertüchtigung" der Akteure für dialogische und kommunikative Prozesse im Blick haben; siehe hierzu auch KVARLIUK 2015.

Für die Einführung von Bodenordnungsverfahren nach einem Flurbereinigungs-gesetz bedarf es einer umfassenden Ausbildung des mit der Vorbereitung und Ausführung der Projekte betrauten Behördenpersonals sowie der in Kapitel 2.7 vorgeschlagenen Vorstände von Teilnehmergemeinschaften. Damit die Vorstände ihre Aufgabe der Interessenvertretung in klar definierten Verfahrens-abschnitten qualifiziert wahrnehmen können, müssen sie in Trainings auf diese Aufgabe vorbereitet und ertüchtigt werden, um „auf Augenhöhe" mit der Flurbereinigungsbehörde und den von ihr beauftragten Experten agieren zu können.

Schließlich sind auch die Universitäten und Hochschulen gefordert, den Berufsnachwuchs für die künftig in der ländlichen Entwicklung und dem Landmanagement tätigen Experten auszubilden; hierfür bestehen bereits gute Voraussetzungen

und Ansätze z. B. in der Nationalen Universität für Bioressourcen und Naturnutzung der Ukraine (NUBiP) in Kiew. Hier werden nicht nur bedarfsorientierte Studiengänge mit Bachelor- und Masterabschlüssen durchgeführt; bemerkenswert ist auch, dass für die in der Praxis der Flurbereinigung tätigen (lizensierten) Experten die Teilnahme an Fortbildungskursen in der Universität obligatorisch sind (MARTYN 2020). Mit Blick auf den vorstehend analysierten Reformbedarf im Bodensektor müssen möglicherweise die Curricula für die Ausbildung und Fortbildung z.B. im Planungswesen, in Landmanagement und Bodenordnung sowie in der Wertermittlung von Immobilien angepasst werden.

5 SCHLUSSBEMERKUNG

Die dargestellten Rahmenbedingungen für eine effiziente Bodennutzung in den ländlichen Bereichen in der Ukraine weisen auf einen außerordentlich großen Reformbedarf hin. Die aufgezeigten Handlungsoptionen und Empfehlungen sind nicht als Kritik an den bestehenden Verhältnissen zu verstehen. Es sind transformationsbedingte Umstände, welche einer Veränderung bedürfen und auch in anderen mittel- und osteuropäischen Transformationsländern initiiert werden. Die Empfehlungen mögen dazu beitragen, den für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine zweckmäßigsten Weg zu finden.

6 QUELLEN

APD 1 (2019): Staatliche Einrichtungen in der Ukraine 18.12.2019.

APD 2 (2019): Constitution of Ukraine in der Fassung vom 07.02.2019.

APD 3 (2020): Wirtschaftsverbände; Zivilgesellschaft

www.apd-ukraine.de/de/agrarpolitische-interessen-gruppen/

APD 4 (2020): Neuigkeiten des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD). Nr. 9/April 2020.

BILENKO, S.B. (2020): Schriftliche Auskunft zu Fachfragen des ukrainischen Bodenrechts im Rahmen des APD vom 19.04. / 07.05.2020.

BILENKO, S. B.; KOSHYL, A. H. (2017): "Status quo" und Aussichten zur Anwendung des Erbpachtrechts im Agrarsektor der Ukraine. APD Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog. APD/APB/03/2017.

https://www.apd-ukraine.de/images/APD_APR_03-2017_Erbpachtrecht_Ukraine_deu.pdf

BITTL, R.; BERENDT, Ch. (2017): Kommentierung der Gesetzentwürfe zum Flurbereinigungsverfahren. APD Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD/KAG/05/2017.

www.apd-ukraine.de

BMS (2005): Wirkungsorientiertes Controlling: Gesamtwirtschaftliche Wertschöpfungsanalyse von Bodenordnungsverfahren der Verwaltung für Agrarordnung am Bei-

spiel der Bodenordnung nach § 87 FlurbG (Unternehmensflurbereinigung). Bezirksregierung Münster NRW/ BMS Consulting Düsseldorf.

BMS (2006): Wirkungsorientiertes Controlling: Entwicklung und Einführung eines Konzepts zur Wirkungsanalyse und-prognose für Bodenordnungsverfahren in Rheinland-Pfalz. Nachrichten aus der Landeskulturverwaltung Rheinland.-Pfalz, Sonderheft 17/2006, Mainz.

BMVEL (2004): Actively shaping rural development; Guidelines for integrated rural development. Federal Ministry for Consumer Protection, Food and Agriculture. Bonn, 2004.

DELLS, K.; FEDORCHENKO, M. et al. (2006): State Land Management of Agricultural Land in Ukraine. BMZ-GIZ Bonn.

DERKULSKYI, R. (2016): Current status and trends of green zones use in Kiev. National University of Life Sciences Kiev, 2016.

romderk@ukr.net

EU (2016): Association Implementation report on Ukraine. European Commission. Joint Staff Working Document, SWD (2016) 446 final, Brussels, 09.12.2016.

FAO (2016): Strategy for Agriculture and Rural Development 2015-2020 in Ukraine.

www.fao.org/family-farming/en/

FEDORCHENKO, M.; YANOV, A. (2007): Legal and institutional aspects of agricultural land markets in Ukraine. Institute for economic Research and Policy consulting. Policy Paper No. 13; 05.2007.

GAGALYUK et al. (2018): Daten des Ukrainian Agribusiness Club. DGO.

www.laender-analysen.de/ukraine

GRAUBNER, M.; OSTAPCHUK,I. (2018): Efficiency and Profitability of Ukrainian Crop Production. Agricultural Policy Report APD 01.04.2018.

HAJDU, A.; GAGALYUK, T.; SCHAFT, F. (2018): Gesellschaftliche Verantwortung in der ukrainischen Landwirtschaft. Ukraine-Analysen Nr. 2010 v. 13.12.2018; IAMO.

www.laender-analysen.de/ukraine

HONTSCHARUK, O. (2019): Änderungsantrag zum Gesetz der Ukraine "Über Einbringung von Veränderungen in einigen Gesetzgebungsakten der Ukraine bezüglich des Umlaufs von Flächen landwirtschaftlicher Nutzung", 2019.

IHK (2016): Ukraine: Modernisierungsbedarf der Landwirtschaft. Industrie- und Handelskammer Hannover, 31.03.2016.

www.hannover.ihk.de/internationalzoll/

IMMOWERTV (2010): Immobilienwertermittlungsverordnung (IMMOWERTV) vom 19.05.2010, BGBl. I S. 639.

KVARTIUK, V. (2015): Participatory Governance in Rural Development – Evidence from Ukraine. Studies on the Agricultural and Food Sector in Transition Economies. IAMO Leibniz Institute of Agricultural Development in

Transition Economies, Volume 78, Halle (Saale) 2015. ISBN 978-3-938584-84-2.

KVARTIUK, V.; HERZFELD, TH.; MARTYN, A.; BUKIN, E. (2020): Rental Price Dynamics of State-Owned Agricultural Land in Ukraine. APD/ BVVG/01/2020.

KAUFMANN, J.; STEUDLER, D. (1998): CADASTRE 2014. Die Vision eines zukünftigen Katastersystems. Fèdèration Internationale des Gèomètres, Kopenhagen.

KOSHYL, A.(2019): Status Quo der Gesetzgebung zum Grundstücksmarkt der Ukraine: Land Union der Ukraine. APD/APR/06/2019.

LAPA, V.; GAGALYUK, T. et al. (2015): The emergence of Agroholdings and patterns of land use in Ukraine. IN: Transition to Agricultural market Economies – the future of Kazakhstan, Russia and Ukraine. CAB International, ISBN-13:9781780645353.

MAPE 1: The history of land reform in Ukraine: key stages.

www.minagro.gov.ua/en/napryamki/reforms/zemelna.reforma/

MAPE 2: Portal of normative monetary valuation of land plots.www.minagro.gov.ua/en/napryamki/reforms/zemelna-reforma/

MAPE (2015): Single and comprehensive Strategy and Action Plan for Agriculture and Rural Development in Ukraine for 2015-2020. Kiev 2015. www.fao.org/family-farming/en/

MAPE (2016): Revival and Development of Rural Areas – the Priority Tasks for us.

www.minagro.gov.ua/en/news/taras-kutovyi-revival-and..., 21.04.2016

MAPE (2017): Ausblick des Agrarsektors in der Ukraine 2017. Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung. Kiew 2017.

MAPE (2019): The one-fifth of agrarian budget of Ukraine is provided for small producers.

www.minagro.gov.ua/en/news/on-fifth-agrarian-budget 02.07.2019

MARENKOV, D. (2017): Ukraine – Neues Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Germany Trade & Invest (GTAI), Rechtsmeldung vom 09.10.2017.

MARTYN, A. (2020): Tischvorlage für die Videokonferenz von ukrainischen und deutschen Experten im Rahmen des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs am 21.04.2020. APD/ BVVG 2020.

MUROVA, O. (2015): Agricultural land policy of Ukraine: state legislation and efficiency analysis. IN: Transition to Agricultural market Economies – the future of Kazakhstan, Russia and Ukraine. CAB International, ISBN-13:9781780645353.

MYLOWANOW, T (2019): Erläuterungsschrift zu HONTSCHARUK 2019.

NIZALOV, D.; THORNSBURY, S. et al. (2015): Dynamics of Agricultural Production and Land Use in Post-Soviet Ukraine. IN: Transition to Agricultural

market Economies – the future of Kazakhstan, Russia and Ukraine. CAB International, ISBN-13:9781780645353.

OAKL INST (2014): The corporate Takeover of Ukraine Agriculture. Country Fact sheet 12/2014.

www.oaklandinstitute.org

RC (2011): Cadastre Registration System in Ukraine: present state and prospects of development. Razumkov Centre. National Security & Defence, no. 6/2011.

SCHIERHORN, F.; MÜLLER, D.; HOFMANN, M. (2018): Der Klimawandel gefährdet den boomenden Getreidesektor in der Ukraine. Länderanalysen – Ukraine, Nr. 210 vom 13.12.2018. Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO), Leibniz-Institute für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale).

SEDIK, D.; LERMAN, Z. (2015): Agricultural Cooperative Development in Kazakhstan and Ukraine. IN: Transition to Agricultural market Economies – the future of Kazakhstan, Russia and Ukraine. CAB International, ISBN-13:9781780645353.

STEIN, R. (2013): InVeKoS – Agrarsubventionskontrolle mit Fernerkundung in Deutschland. EFTAS Münster, 2013.

STOROZHUK,V.; JURK, S.; SASSE, V. (2019): Der Agrarsektor der Ukraine und Deutschlands; fakten und Kommentare. APD Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog. www.apd-ukraine.de

SWINNEN, J.F.M.; VRANKEN, L. (2009): Land & EU-Accession. Review of the Transitional restrictions Maintained by New Member States on the

Acquisition of Agricultural Real Estate. Centre for European Policy Studies, Brussels 2009.

THOMAS (1985): 100 Jahre Neuvermessung im Rheinland durch Flurbereinigungsbehörden. Zeitschrift für Vermessungswesen, 110, S. 545-552.

THOMAS (2006): Property rights, land fragmentation and the emerging structure in Central and Eastern European countries, eJADE electronic Journal of Agricultural and Development Economics, Vol. 3, no. 2, pp. 225-275, Rome 2006. www.fao.org/es/esa/eJADE/

THOMAS (2011): Landentwicklung 2011 in Europa - Gemeinsamkeiten im Grundsätzlichen und Vielfalt im Detail (Teil 1+2). Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement (ZfV), 136, S.360-367, und 137, S.46-57.

THOMAS (2013): Arbeitsprozess Flurbereinigung. In: Kummer/ Frankenberger (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs-und Geoinformationswesen 2013 - Landesentwicklung für ländliche Räume. S. 431-620; Wichmann Verlag 2012. ISBN 978-3-87907-523-2.

THOMAS (2015): Entwicklung ländlicher Räume. In: Kummer/ Kötter/ Eichhorn (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs-und Geoinformationswesen 2015, S. 521-588; Wichmann Verlag 2014. ISBN 978-3-87907-547-8.

THOMAS (2016): Is there any Alternatives to Compulsory Land Acquisition by Big Public Infrastructure Projects? FAO Land Tenure Journal 1/2016, pp 7-33; Rome. ISBN 978-92-5-009887-6; ISSN 2079-7168.

THOMAS (2020): 5. Chinesisch- deutsche Landwirtschaftswoche 2019 in Peking. Tagungsbericht. Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, 140. Jahrgang, 1/2020.

UNEP,UNECE,UNDP,NATO,OSZE (2007): Environment and Security - Transforming Risks. The case of Eastern Europe: Belarus, Moldova, Ukraine. 2007. ISBN 972-82-7701-044-1.

ANHANG

ANHANG 1

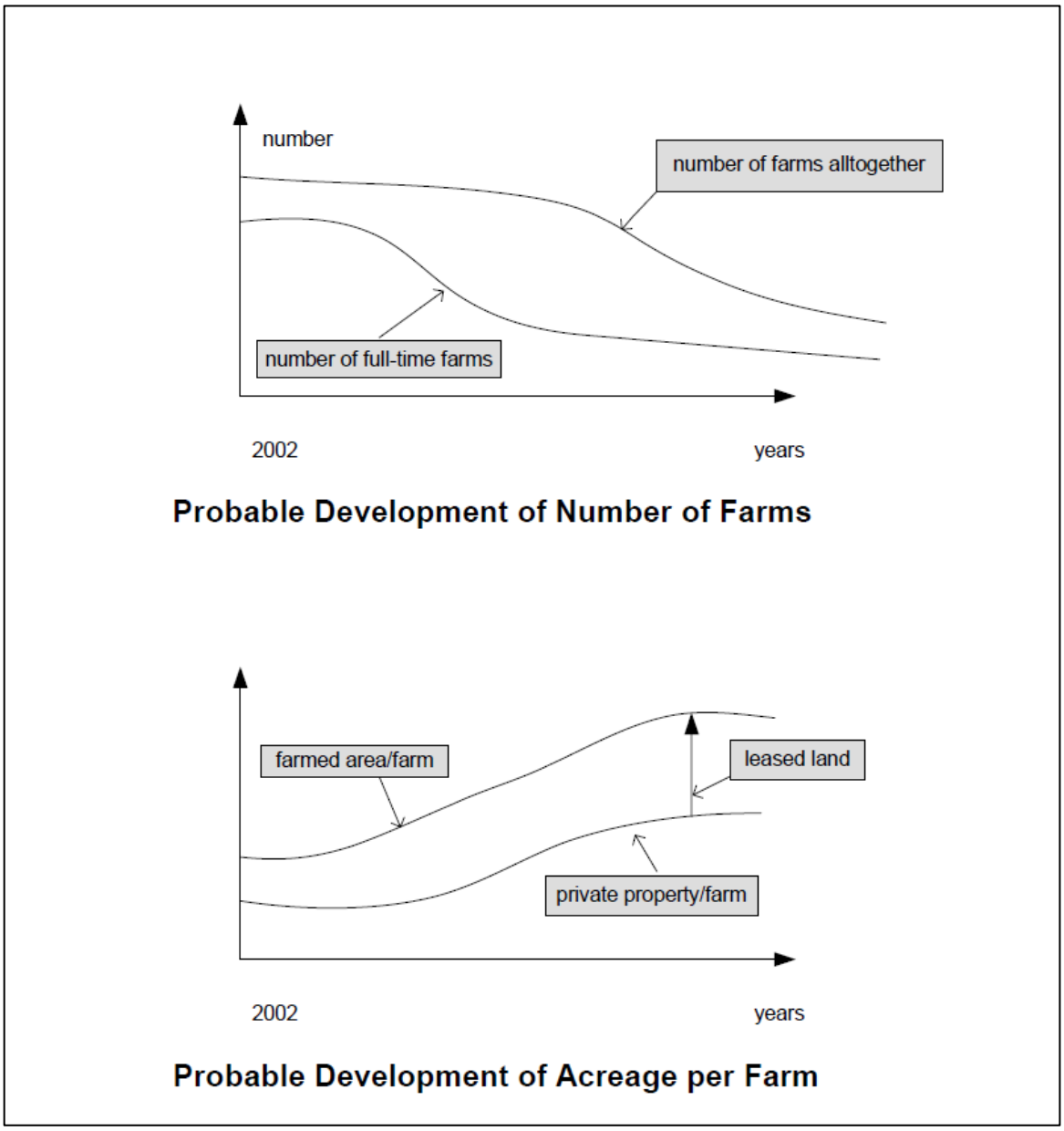
Table 1: Foreign Investments in Agriculture in Ukraine[12]

Company	Country	Land area (ha)
Trigon Agri	Denmark	52,679
Public Investment Fund (PIF) of Saudi Arabia, Saudi Al Rajhi Group, Almarai Co.	Saudi Arabia	33,000
Renaissance Group	Russian Federation	250,000
MK Group	Serbia	50,000
Glencore Xstrata PLC	Switzerland	80,000
Sintal Agriculture Plc	Cyprus	146,800
Agrokultura AB	Sweden	68,700
AgroGeneration	France	120,000
Kernel Holding S.A.	Luxembourg	405,000
MCB Agricole	Austria	96,000
Mriya Agro Holding Public Limited	Cyprus	298,000
Total		**1,600,179**

(OAKL INST 2014)

ANHANG 2

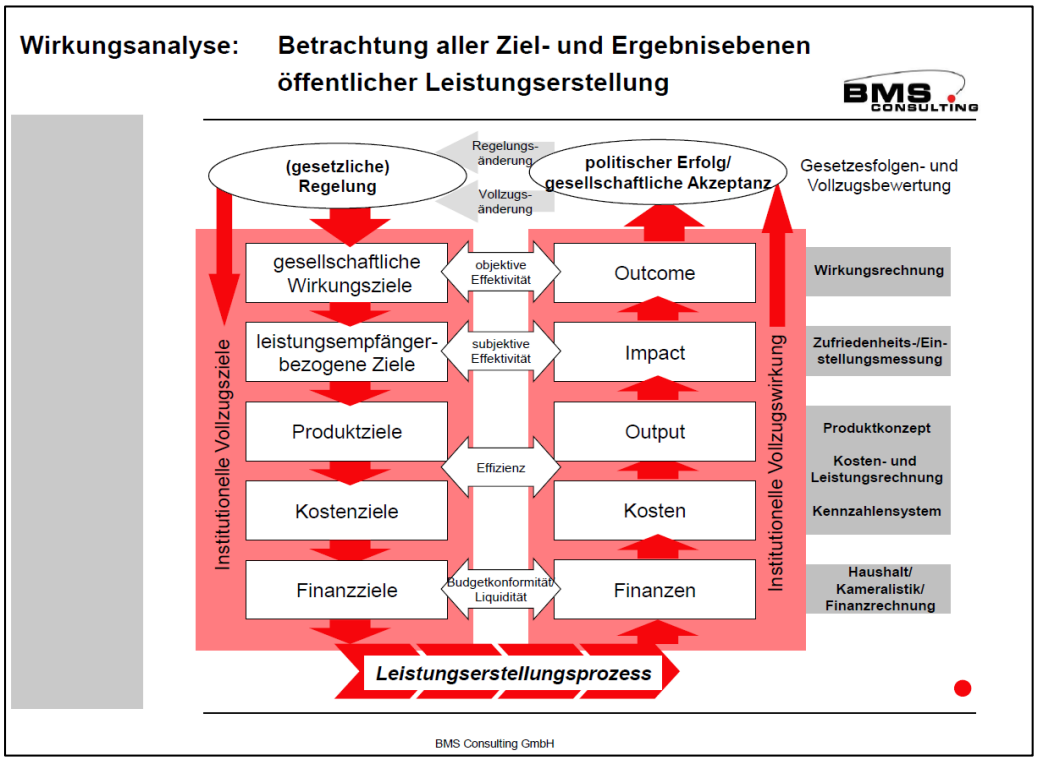
Autonome Entwicklung der Agrarstrukturen

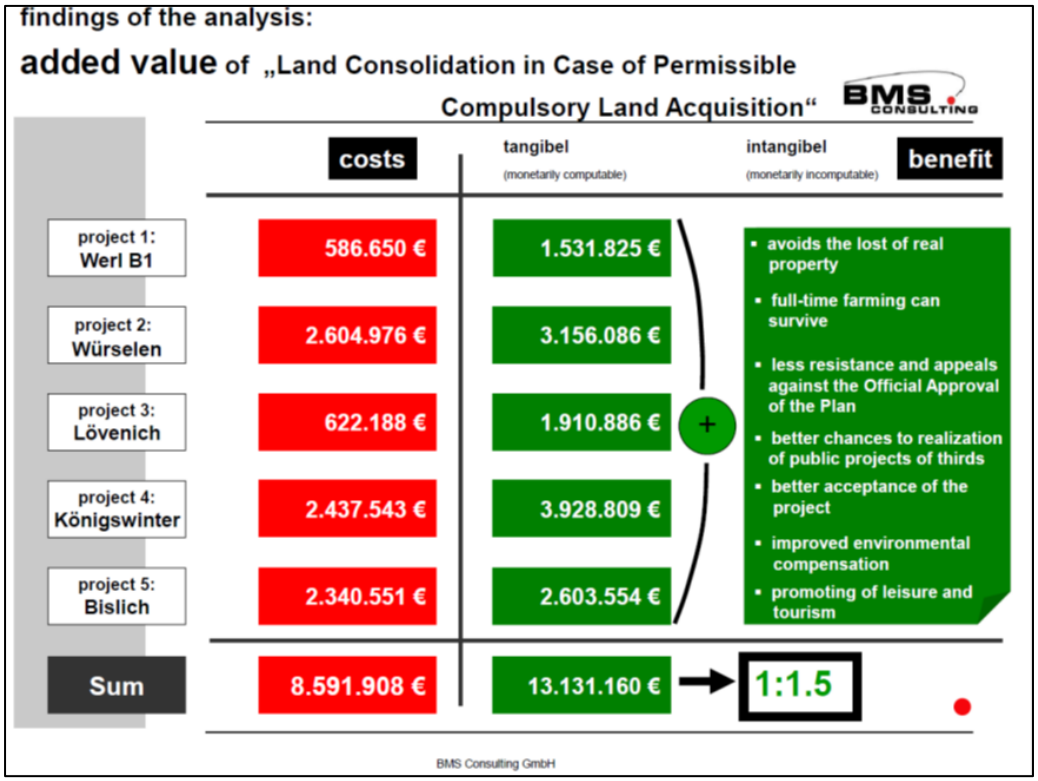


(THOMAS 2003)

ANHANG 3

Wirkungsorientiertes Controlling





(BMS 2005)

ANHANG 4

Statistik zur ländlichen Entwicklung

Statistikbereich	**Thema**	**Themenebene 1**	**Themenebene 2**
Landnutzung	Nationale Landnutzung	Siedlung, Verkehr, Vegetation (Landwirtschaft, Wald), Gewässer, sonstige	mit jeweils weiteren Spezifikationen
	Landnutzung im Agrarbereich	Ackerland, Dauergrünland, Brachen, Wald, Siedlungsflächen, Verkehrsflächen, sonstige Flächen	
	Gesetzliche Schutzgebiete	Naturschutz, Wasserschutz, sonstige	von internationaler, nationaler, regionaler, lokaler Bedeutung
Agrarstruktur	Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe	Flächenausstattung mit Verteilung nach Größenklassen, Betriebsart und Rechtsform	Einzelunternehmen privat, Personengesellschaften (GmbH, GbR, eingetragene Genossenschaft, Aktiengesellschaften), Holdings, Juristische Personen des öffentlichen Rechts
	Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, insgesamt	nach Produktionsart (Pflanzenproduktion, Tierproduktion, Gemischtbetrieb)	Einzelunternehmen privat, Personengesellschaften(GmbH, GbR, eingetragene Genossenschaft), Holdings

	Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe im Ökolandbau	Anzahl, Flächenausstattung, Rechtsformen	
	Besitz- und Eigentumsverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe	nach Größenklassen und Produktionsart	Eigentum, Pacht, pachtgeldlose Überlassung zur Nutzung
Landwirtschaftliche Betriebe	Arbeitskräftebesatz landwirtschaftlicher Betriebe nach Betriebsart	Bestand an Vollzeit-Arbeitskräften: Familienarbeitskräfte, Lohnarbeitskräfte	ständig, nicht ständig, männlich, weiblich, ggfls, nach Regionen/ Oblasten/ Distrikten unterscheiden
	Landwirtschaftliche Betriebe nach Betriebsart	Ernteerträge ausgewählter landwirtschaftlicher Produkte	davon nachwachsende Rohstoffe, ggfls, nach Regionen/ Oblasten/ Distrikten unterscheiden
	Landwirtschaftliche Betriebe nach Betriebsart	Investitionen in Maschinen, Neubauten, Viehbestände	ggfls, nach Regionen/ Oblasten/ Distrikten unterscheiden
	Landwirtschaftliche Betriebe nach Rechtsform	Fremdkapital, Hypotheken, Zinsleistungen	ggfls, nach Regionen/ Oblasten/ Distrikten unterscheiden

	Landwirtschaftliche Betriebe nach Betriebsart und Betriebsgrößen	Betriebsertrag in UAH/ EUR pro Betrieb und Hektar	ggfls, nach Regionen/ Oblasten/ Distrikten unterscheiden
Landmanagement	Leistungen der ländlichen Bodenordnung	Regelflurbereinigung, Flurbereinigung zur Landentwicklung, Unternehmensflurbereinigung, Freiwilliger Landtausch, Freiwilliger Pachttausch	Anzahl der Verfahren, Anzahl der beteiligten Betriebe; Anzahl der beteiligten Grundeigentümer, konsolidierte Flächen, - jeweils mit u. ohne Neuvermessung der Katastergrundstücke
	Leistungen in der Dorferneuerung	Anzahl der Dorferneuerungskonzepte, Art und Anzahl der Erneuerungsmaßnahmen, Anzahl lokaler Aktionsgruppen	Finanzmitteleinsatz - öffentlich und privat
	Entwicklung der Kaufpreise (incl. Erbbaurechte)	für Bauland, Agrarland (Acker, Dauergrünland), Anzahl der Transaktionen, Aufkommen an Gebühren und Steuern	ggfls. nach Oblasten verteilt
	Entwicklung der Pachtpreise (incl. Erbpacht)	für Agrarland (Acker, Dauergrünland), Anzahl der Transaktionen, Aufkommen an staatlichen Gebühren und Steuern	ggfls. nach Oblasten verteilt
	Privatisierung von Staatsland	Anzahl der Transaktionen, Flächentyp und Fläche der Privatisierung, Art der Transaktion (freihändig,	ggfls. nach Oblasten verteilt

		Auktion), erzielte Verkaufserlöse, Rechtsform der übernehmenden Betriebe	
Förderung ländlicher Raum	Allgemeine Bevölkerungsentwicklung	Anzahl, nach Altersgruppen, männlich/ weiblich	
	Wertschöpfung im ländlichen Raum	Landwirtschaftliche Produktion, vor- und nachgelagerter Bereich, Tourismus, Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft	absolut und in %
	Arbeitskräfte im ländlichen Raum	Landwirtschaftliche Produktion, vor- und nachgelagerter Bereich, ländlicher Tourismus, Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft	absolut und in %, Vollzeit-Arbeitskräften: Familienarbeitskräfte, Lohnarbeitskräfte, männlich/ weiblich
	Aufwendungen der Regierung für	Flurbereinigung, Wirtschaftswege außerhalb der Flurbereinigung, Meliorationen incl. Boden- und Wasserschutz, außerhalb der Flurbereinigung, Dorferneuerung, Elektrifizierung, Digitalisierung, Initiativen Lokaler Aktionsgruppen	in Form von Zuschüssen, Krediten, Zinsverbilligungen, ggfls. nach Oblasten verteilt
	Einsatz der Fördermittel nach Förderbereichen	Landwirtschaft, Umwelt/ Klima, Ländliche Entwicklung, lokale Initiativen	EU-Mittel, nationale Kofinanzierung, zusätzliche nationale Mittel (etwa aus dem Verkehrswegebau, Naturschutz, Umwelt- u. Klimaschutz, Hochwasserschutz etc.

	Anzahl von Neugründungen im Dienstleistungsbereich außerhalb der Landwirtschaft oder landwirtschaftsnahen Bereichen	nach Dienstleistungsbereichen	Vollzeitarbeitskräfte männlich, weiblich, ggfls. nach Oblasten verteilt

ANHANG 5

10-Punkte-Programm zur weiteren Gestaltung eines effizienten Bodenmarktes

- kurzfristige Handlungsoptionen für die politischen Entscheidungsträger –

Oberziel	Ziel	notwendige Maßnahmen	Art der Maßnahme	Federführung/ Durchführung durch	involvierte Institutionen und Interessengruppen
Transparenz auf dem Grundstücksmarkt	1	Einrichtung einer Kaufpreissammlung beim Staatlichen Landkataster, verpflichtende Mitteilung aller Grundstückstransaktionen, Einrichtung von Gutachterausschüssen für Grundstückswerte, Zuweisung der Aufgaben der Gutachterausschüsse, insbesondere Herausgabe von jährlichen Bodenrichtwerten und Marktberichten. Optional dasselbe für Pachtpreise (hilfsweise Beschränkung auf Pachtverträge ab einer Pachtdauer von 7 oder 10 Jahren).	Einführung durch **Gesetz** Organisatorische und methodische Grundlagen durch **Rechtsverordnung**	**Regierung,** **Parlament** **zuständiges Ministerium** **Staatliches Landkataster**	Öffentlichkeit, Wirtschaftspartner und deren Verbände, öffentliche Verwaltung, Finanzverwaltung, Justizverwaltung, Notare, Makler, Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure, Banken,

	2	Nachweis der Bodenrichtwerte und Marktberichte in einem web-basierten Informationssystem mit unbeschränktem Zugang der Öffentlichkeit zu den Ergebnissen.	**IT-Tool**	**Staatliches Landkataster**	Öffentlichkeit, Wirtschaftsverbände, Makler, Banken
	3	Systematisches Monitoring der Wirkungen des Gesetzes Nr. 2178-10 vom 31.03.2020 mit einer regulierten Öffnung des Grundstücksmarktes für Agrarland als Entscheidungsgrundlage für eine mögliche weitere Öffnung des Grundstücksmarktes.	**Vorbereitende Maßnahme für die Gesetzgebung**	**Regierung,** **Fachausschüsse des Parlaments**	Parlamentarier, Regierung, Berater von Parlament und Regierung
Klärung offener Vermögensfragen	4	Klärung aller noch offener Vermögensfragen aus der Bodenreform. Klärung der Rechtsnachfolge der aufgelösten Kollektive. Klärung und Entscheidung über die tatsächlichen Rechte an vormals eingeräumten Dauernutzungsverhältnissen. Prüfung der eingetretenen Erbfälle an landwirtschaftlichen Grundstücken bei ausländischen Personen.	**Vollzug von Rechtsvorschriften**	**Bodenreformkommissionen** (oder durch neu zu bestellende Kommissionen)	Grundeigentümer, Gemeinden, Inhaber von Dauernutzungsrechten, Grundbesitzerverbände
Zukunftsfähiges Management	5	• Schaffung einer Institution zur Verwertung und Verwaltung von Staatsland.	**Gesetz**	**neue Institution**	

von Staatsland		• Umfassende Inventur aller Staatslandgrundstücke in den ländlichen Bereichen und deren aktualisierte Dokumentation im Staatlichen Landkataster.	**Inventur und Dokumentation**	(dem **Finanzministerium** nachgeordnet)	
	6	• Kategorisierung der Staatslandgrundstücke dahingehend, welche Grundstücke - Versorgungs- und Bedarfsträgern zu übereigenen sind, - an die Selbstverwaltungskörperschaften zu übertragen sind, - als Staatsreserve im Eigentum des Staates verbleiben - und bis zur Endgültigen Verwendung oder Privatisierung (gegebenenfalls durch die jeweilige Gemeinde im Auftrage des Staates) zu bewirtschaften sind. • Rechtliche Übertragung von Eigentumsrechten und Verwaltungsbefugnissen.	**Vorbereitung eines Gesetzes** **Maßnahmengesetz**	**Expertenkommission mit Vertretern aus der Staats- und der Kommunalverwaltung** **Regierung** **Parlament**	Allgemeinheit, Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, Versorgungs- und Bedarfsträger, Wirtschaftsverbände, Nichtregierungsorganisationen

Grundlagen für eine nachhaltige Bodenordnung	7	Breit angelegte Informationskampagnen über die „moderne Flurbereinigung" mit dem Ziel einer privatnützigen und am Gemeinwohl orientierten Bodennutzung.	**Öffentlichkeitsarbeit** **Diskussions-Foren, Fachtagungen,** **Seminare**	Zuständiges **Ministerium,** **Nationaler Verband der Flurbereiniger,** **Landunion der Ukraine**	Agrarwirtschaft, Grundbesitzerverbände, Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, Wirtschaftsverbände, Träger öffentlicher Belange, Nichtregierungsorganisationen, Bevölkerung im ländlichen Raum Hochschulen
	8	Erarbeiten des Entwurfes eines Flurbereinigungsgesetzes sowie erste Vorstellungen über dessen operative Umsetzung.	**Vorbereitung eines Gesetzes**	Bestellen einer **Expertengruppe aus Wissenschaft und Praxis durch die Regierung** und **Erteilung eines Auftrags**	wie bei Ziel 7

	9	Informationskampagnen zur partizipativen Landentwicklung auf Gemeindeebene. Einführung von „bottom-up – Ansätzen" in die Förderung der ländlichen Entwicklung.	**Öffentlichkeitsarbeit** **Diskussions-Foren, Fachtagungen,** **Seminare**	**Regierung,** **Nationaler Verband der Flurbereiniger,** **Landunion der Ukraine**	Zivilgesellschaft, Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, Wirtschaftsverbände, Nichtregierungsorganisationen
Nachhaltige Agrarpolitik und Entwicklung ländlicher Bereiche	10	Status quo – Wirkungsprüfung der „Strategy for Agriculture and Rural Development 2015-2020" sowie Aktualisierung und Fortschreibung für die Zeit bis 2030.	**Politische Programmierung**	**Ministerium** für Wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft	Parlament, Regierung, Zivilgesellschaft, Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, Wirtschaftspartner (insbesondere der Landwirtschaft), Nichtregierungsorganisationen,

Die vorstehenden „kurzfristigen Handlungsoptionen" für politische Entscheidungsträger sind ganz wesentlich bestimmt durch die gesellschaftliche und politische Dynamik, welche durch die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 2178-10 „Über die Einbringung von Veränderungen in einigen Gesetzgebungsakten der Ukraine bezüglich des Umlaufs von Flächen landwirtschaftlicher Nutzung" vom 31.03.2020 und die dadurch bewirkte „regulierte Öffnung" des Grundstückmarktes für Agrarland entstehen wird. Die Reihenfolge der

vorgeschlagenen Maßnahmen stellt keine Priorisierung dar; die Maßnahmen sind untereinander sowie mit vielen anderen in dieser Studie empfohlenen Maßnahmen verzahnt. Die Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, rechtzeitig verlässliche Entscheidungsgrundlagen zu erlangen, ob und welche weiteren Öffnungen des Grundstücksmarktes für die Zeit ab dem Jahre 2024 zu beschließen sind.