


Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



Deutsch-Ukrainischer
Agrarpolitischer Dialog

beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine 

Kommentierung zum Verordnungsentwurf

APD/KG/03/2022

Ergänzender Kommentar bzgl. Bodenfragen mit Bezug auf den Kommentar des Experten Roman Korinets zum Verordnungsentwurf des Ministerkabinetts der Ukraine „Über die Bewilligung der Strategie zur Förderung der unternehmerischen Initiativen von Kriegsveteranen für den Zeitraum bis 2030“

Katja Dells

Kyjiw, Mai 2022

Durchgeführt von



Ansprechpartner:
APD Ukraine
wul. Reytarska 29-b,
01054 Kyjiw
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 2024 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Agriculture and Finance Consultants GmbH durchgeführt. Projektträger ist der Nationale Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine „Dorada“. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie bei Schutz der nützlichen Ressourcen unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrar- und forstpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autor

Katja Dells

BVVG

Leiterin Fachdialog Boden des APD

Disclaimer

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD entsprechen.

INHALTVERZEICHNIS

1. Allgemeine Bemerkungen zur Strategie und zum Kommentar von Roman Korinets.....	4
2. Zuteilung von Grundstücken an Kriegsveteranen im Rahmen der kostenlosen Privatisierung.....	5
3. Vergünstigte Pachtpreise bei der Pacht von kommunalen und staatlichen Flächen	6

1. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN ZUR STRATEGIE UND ZUM KOMMENTAR VON ROMAN KORINETS

Vor dem Hintergrund der russischen Invasion in der Ukraine und den aktuellen Kriegshandlungen unterstreichen wir, wie Herr Korinets, die Wichtigkeit der Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie für unternehmerische Initiativen von Kriegsveteranen bis 2030 ausdrücklich.

Herr Korinets hat eine fundierte Analyse und Kommentierung der vom Ministerium für Veteranen entworfenen Strategie sowie des dazugehörigen Aktionsplans vorgenommen. Die von ihm dargestellten Schlussfolgerungen und Empfehlungen unterstützen wir weitestgehend.

Im Folgenden sollen daher lediglich einige ergänzende Aspekte mit Bezug auf den in der Strategie angesprochenen Zugang zu landwirtschaftlicher Fläche durch Veteranen beleuchtet und einige Empfehlungen aufgeführt werden.

Laut Strategie ist das Ziel die Herbeiführung von günstigen Bedingungen für Existenzgründungen, die Förderung und Entwicklung der von Veteranen geführten Unternehmen und die Steigerung deren Wettbewerbsfähigkeit, um das Problem der sozialen Wiedereingliederung der Kriegsveteranen zu ermöglichen. Als zu den Schlüsselbereichen der wirtschaftlichen Aktivitäten der von Veteranen geführten Unternehmen genannten Sektoren wird unter anderem die Landwirtschaft genannt.

Als eine Maßnahme zur Unterstützung von Existenzgründungen und der Entfaltung unternehmerischer Aktivitäten wird die Einführung von Instrumenten zur „Verringerung von Zinssätzen bzw. Teilabfindungen der Pachtpreise“ für Grundstücke des kommunalen und staatlichen Eigentums vorgeschlagen. Mit anderen Worten sollen Kriegsveteranen für staatliche oder kommunale Flächen geringere Pachtpreise zahlen und dadurch beim Zugang zu Pachtflächen begünstigt werden.

Dies soll im Ergebnis, zusammen mit weiteren genannten Maßnahmen, dazu führen, dass „eine zweckgebundene Nutzung von Grundstücken durch Kriegsveteranen“ gewährleistet wird. Gemeint ist hier scheinbar die Nutzung von jenen, den Kriegsveteranen im Rahmen der kostenlosen Privatisierung zugeteilten, Grundstücke für die landwirtschaftliche Produktion im Rahmen der Existenzgründung von Kriegsveteranen.

In den folgenden Ausführungen möchten wir uns auf die Kommentierung dieser zwei Instrumente:

- Zuteilung von Grundstücken an Kriegsveteranen im Rahmen der kostenlosen Privatisierung
- Vergünstigte Pachtpreise für Kriegsveteranen bei der Pacht von kommunalen und staatlichen Flächen

beschränken.

2. ZUTEILUNG VON GRUNDSTÜCKEN AN KRIEGSVETERANEN IM RAHMEN DER KOSTENLOSEN PRIVATISIERUNG

Gesetzliche Grundlagen:

Gemäß Artikel 121 des Bodengesetzbuches der Ukraine hat jeder Bürger der Ukraine das Recht auf freien Besitz von Grundstücken aus staatlichen und kommunalen Grundstücken:

- für die private Landwirtschaft - nicht mehr als 2,0 Hektar;*
- für den Gartenbau - nicht mehr als 0,12 Hektar;*
- für den Bau und die Instandhaltung von Wohngebäuden, Nebengebäuden und Bauwerken (Gehöft) in Dörfern - nicht mehr als 0,25 Hektar, in Siedlungen - nicht mehr als 0,15 Hektar, in - Städten - nicht mehr als 0,10 Hektar;*
- für den individuellen Landhausbau - nicht mehr als 0,10 Hektar;*
- für den Bau von Einzelgaragen - nicht mehr als 0,01 Hektar.*

Diese Regelung gilt für Kriegsveteranen genauso wie für jeden Bürger der Ukraine. Es gibt keine Sonderregelung für die kostenlose Übertragung von Land für Kriegsveteranen. Kriegsveteranen erhalten Land auf die gleiche Weise wie andere Bürger der Ukraine.

Alle Grundstücke in der Ukraine, einschließlich der an Kriegsveteranen übertragenen Grundstücke, dürfen nur für den vorgesehenen Zweck verwendet werden.

Das Grundstücksrecht enthält jedoch kein Verbot ihres Verkaufs oder ihrer Nutzungsüberlassung an andere Personen sowie Änderungen der vorgeschriebenen Art und Weise ihrer Zweckbestimmung. Das ukrainische Parlament hat mehrere Versuche unternommen, diese Möglichkeit einzuschränken, aber diese Versuche waren erfolglos.

Die Bodengesetzgebung der Ukraine sieht keine Qualifikationsanforderungen für die Landwirtschaft für Kriegsveteranen auf ihren eigenen Grundstücken vor.¹

Das System der kostenlosen Privatisierung hat bis heute viel Kritik geerntet. Insbesondere die Korruptionsanfälligkeit sowie die Möglichkeit des Weiterverkaufs bzw. Nutzungsüberlassung an Dritte stellt die ursprüngliche Intention, nämlich Fläche für die Eigenbewirtschaftung zur Verfügung zu stellen, in Frage. Darüber hinaus kann bezweifelt werden, dass auf Dauer ausreichend Fläche für die kostenlose Privatisierung zur Verfügung steht.

Als Folge des Krieges kann außerdem erwartet werden, dass die Nachfrage nach Zuteilung von landwirtschaftlicher Fläche aufgrund von fehlenden Alternativen zur Existenzsicherung sowie auch zur Ansiedlung von Binnenflüchtlingen steigen wird, so dass potentielle zukünftige Förderprogramme für andere Personengruppen unter Umständen zum geplanten Veteranenprogramm in Konkurrenz treten.

¹ Quelle: Serhij Bilenko, Juristischer Berater des Parlamentsausschusses für Agrarpolitik und Bodenfragen

Generell ist fraglich, ob eine kostenlose Zuteilung von landwirtschaftlichen Grundstücken allein, insbesondere in Größenordnungen von 2 ha, eine Entwicklung von ökonomisch nachhaltigen Landwirtschaftsbetrieben gewährleisten kann.

Die Zuweisung von landwirtschaftlichen Grundstücken an Kriegsveteranen kann somit nicht losgelöst von der Frage der kostenlosen Privatisierung insgesamt betrachtet werden.

Im Hinblick auf das Ziel der in Rede stehenden Strategie ist generell – sofern langfristig an dem System der kostenlosen Privatisierung festgehalten wird - zu empfehlen, dieses Instrument nur für Kriegsveteranen, die sich explizit für die Gründung eines landwirtschaftlichen Betriebes entscheiden, zu propagieren und mit weiteren Maßnahmen, wie der Unterstützung bei der Entwicklung des Betriebskonzepts, Unterstützung beim Zugang zu Krediten, Begleitung durch landwirtschaftliche Beratungsdienste, etc. zu flankieren.

Kriegsveteranen, die sich für andere Formen der Existenzgründung interessieren, sollten andere maßgeschneiderte Unterstützungsleistungen zur Verfügung gestellt werden.

Herr Korinets fasst dies ebenso in seinem Kommentar zusammen: Es sollte von einem „grundlegenden Wandel des Ansatzes zur Zuteilung von Grundstücken dieser Art gesprochen werden: sie sollten nur jenen zur Verfügung gestellt werden, die den Wunsch haben und in der Lage sind, unternehmerische Aktivitäten auf diesem Land zu betreiben“.

3. VERGÜNSTIGTE PACTPREISE BEI DER PACT VON KOMMUNALEN UND STAATLICHEN FLÄCHEN

Mit dem in der Strategie enthaltenen Vorschlag, Kriegsveteranen einen Preiserlass auf kommunale und staatliche Flächen zu gewährleisten wird bezweckt, Kriegsveteranen als begünstigte Personengruppe durch Subvention des Pachtpreises bei der Gründung und Etablierung eines landwirtschaftlichen Betriebes zu unterstützen.

Um einem Missbrauch vorzubeugen, sollte die Bereitstellung von vergünstigten Pachtflächen an definierte Bedingungen geknüpft werden, deren Einhaltung auch einer entsprechenden Kontrolle bedarf. So müsste zum Beispiel die Eigenbewirtschaftung durch den Kriegsveteranen sichergestellt werden und eine Unterverpachtung ausgeschlossen werden. Tatsächlich hat sich in vielen Ländern, in denen Pachtpreise staatlich auf niedrigem Niveau fixiert wurden, eine florierende Unterverpachtung etabliert, wo die Pächter zu höheren Preisen unterverpachtet haben und somit die ursprüngliche Intention der Regelung, nämlich den Pächter als selbstwirtschaftenden Landwirt zu unterstützen, umgangen wurde.

Ferner ist fraglich, ob eine solche Regelung im Falle von kommunalen Flächen überhaupt durchsetzbar wäre. Hier ist zu überprüfen, inwieweit ein nationales Gesetz (die Verpachtung zu begünstigten Konditionen müsste in jedem Fall gesetzlich fixiert werden) das kommunale Selbstbestimmungsrecht (und damit die Selbstbestimmung der Gemeinden, wie die kommunalen Flächen genutzt werden sollen) aushebeln darf.

Auch stellt sich die Frage, wie der Zugang zu Pachtflächen für Veteranen praktisch gestaltet werden soll. Für die Kommunen würde dies bei begünstigten Pachtbedingungen für Veteranen einen Teilverzicht von Einnahmen bedeuten. Wie sollten die Gemeinden dennoch dazu angehalten werden, an Kriegsveteranen zu verpachten, wenn sie beispielsweise bei einer Verpachtung an einen Investor höhere Pachteinnahmen generieren können und gleichzeitig darin eine größere Entwicklungsperspektive für die Gemeinde erkennen.

Sofern mit diesem Instrument intendiert wird, dass Pachtverträge zwischen Kriegsveteranen und Verpächtern zu normalen Konditionen (normalen Preisen) geschlossen werden und den Veteranen die gezahlten Pachtpreise teilweise von dritter Stelle (durch staatliche Förderprogramme?) erstattet werden, so gäbe es einfachere Förderinstrumente, wie beispielsweise eine (temporäre) Einkommensunterstützung für Existenzgründer.

Als alternatives Instrument, um für Kriegsveteranen einen bevorzugten Zugang zu landwirtschaftlicher Fläche zu gewährleisten, kann die beschränkte Ausschreibung oder beschränkte Auktion genannt werden. Hier werden Flächen von Staat oder der Gemeinde im Rahmen einer Ausschreibung/einer Auktion zur Pacht vergeben, an der nur eine bestimmte Personengruppe, beispielsweise Kriegsveteranen, die einen landwirtschaftlichen Betrieb gegründet haben oder gründen möchten und die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, teilnehmen dürfen. Durch die dadurch eingeschränkte Konkurrenz können in der Regel Flächen zu niedrigeren Pachtpreisen durch den Höchstbietenden gepachtet werden. Gleichzeitig wird jedoch auf eine Vergabe im Bieterverfahren nicht gänzlich verzichtet, wodurch zum einen ein transparentes Verfahren gewährleistet wird und zum anderen davon ausgegangen werden kann, dass die Flächen für den geplanten Zweck ersteigert werden und es nicht zu sogenannten Mitnahmeeffekten kommt.

In Deutschland hat man mit beschränkten Ausschreibungen, durch die man bestimmten landwirtschaftlichen Betriebsformen den Vorzug bei der Flächenausstattung gewähren möchte, gute Erfahrungen gemacht.