

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Ausgabe № 01/2021

beim Nationalen Verband der landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine 

## AGRI-FOOD POLICY REVIEW

# Neue Gesetzgebung zur Stärkung der lokalen Selbst- verwaltung in der Ukraine – Optionen zur Entwicklung der Landwirtschaft

### Autoren

Volker Sasse, APD  
Mariya Yaroshko, APD  
Katja Dells, APD Fachdialog Boden

Durchgeführt von



Durchführer Fachdialog Boden



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

**Die gegenwärtige grundlegende Verwaltungsreform in der Ukraine umfasst neben der Vergrößerung der Rayons – mit in etwa gleichbleibenden Aufgaben – insbesondere die Zusammenlegung von Gemeinden und kleinen Dörfern zu sogenannten Territorialen Gemeinden (TG). Den TG werden gleichzeitig neue Aufgaben, z.B. bei der Flächennutzungsplanung, und auch Staatsvermögen, u.a. landwirtschaftlicher Flächen, übertragen.**

**Dies führt auf der einen Seite zu völlig neuen Möglichkeiten der Selbstverwaltung auf lokaler Ebene, insbesondere auch für die Entwicklung der Landwirtschaft. Auf der anderen Seite ergeben sich signifikante Herausforderungen für die Mitarbeiter der neuen Verwaltungen, bei deren Bewältigung Erfahrungen aus Deutschland hilfreich sein können.**

**In diesem Zusammenhang ist die Verabschiedung des Gesetzentwurfes Nr. 2194 ein essenzieller Baustein der von der Regierung eingeleiteten Reformvorhaben, eine wichtige Voraussetzung für den weiteren Dezentralisierungsprozess als auch für die transparente Gestaltung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes und somit ein wichtiger Beitrag zur weiteren Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Landwirtschaft.**

### **1. Hintergrund**

Seit dem 01.01.2002, mit Inkrafttreten des aktuellen Bodengesetzbuchs der Ukraine, dürfen die lokalen Selbstverwaltungen landwirtschaftliche Flächen

außerhalb der Siedlungsgebiete der Gemeinden nicht mehr selbst verwalten. Diese Regelung erschwerte bisher die materielle Basis für die Entwicklung der Gemeinden. Zudem führt ein akuter Mangel an Informationen, insbesondere an geo-

referenzierten Daten, über die Grenzen der Gemeinden, die ordnungsgemäß von der Staatsagentur für Geodäsie, Kartographie und Kataster erfasst sind, zu juristischen Streitigkeiten zwischen den lokalen Selbstverwaltungsbehörden.

Gemäß der Gesetzgebung der Ukraine „Über die staatliche Kontrolle über die Nutzung und den Schutz des Bodens“ wurden die Kontrollfunktionen im Bereich der Bodenverwaltung bisher von zwei zentralen Behörden ausgeführt - im Bereich der Landwirtschaft durch die Staatsagentur für Geodäsie, Kartographie und Kataster und im Bereich des Umweltschutzes durch die Staatliche Ökologische Inspektion der Ukraine. Die Verteilung vergleichbarer Befugnisse auf zwei zentralen Behörden führte in den letzten Jahren zur Ineffizienz der Bodenverwaltung.

Die eingeleitete Dezentralisierung im Bereich der Bodenverwaltung, insbesondere die Übergabe von staatlichen Landwirtschaftsflächen an die neu gegründeten TG, eingebettet in einen umfassenden Reformprozess der regionalen Verwaltung und in die vorgesehene Liberalisierung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes, soll zur Verbesserung des Geschäftsklimas in der Ukraine beitragen, die Benachteiligung der Landwirtschaft und die Korruption in der staatlichen Verwaltung in diesem Bereich reduzieren.<sup>1</sup>

Der Prozess der Übergabe der landwirtschaftlichen Flächen vollzieht sich bisher auf der Grundlage eines Beschlusses des Ministerkabinetts der Ukraine vom 31.01.2018 (Nr. 60-r) sowie eines Erlasses des Präsidenten der Ukraine (Nr. 449) vom 15. Oktober 2020. Viele katastertechnische Details, u.a. der Zugriff und die georeferenzierten Daten sind bisher nicht umfassend geklärt, was die Verfügungsmöglichkeiten der TG bisher erheblich einschränkt. Bis heute steht eine umfassende gesetzliche Grundlage für die Übertragung landwirtschaftlicher Flächen in das Eigentum der TG noch aus.

<sup>1</sup> Begründung zum Gesetzentwurf Nr. 2194, siehe dazu die Website der Werchovna Rada unter [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=66970](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66970).

Vor diesem Hintergrund haben Abgeordnete der Fraktion „Diener des Volkes“ am 01.10.2019 den Gesetzentwurf Nr. 2194 in die Werchovna Rada eingebracht. Der Entwurf umfasst über 100 Seiten. Er wurde im Agrarausschuss der Werchovna Rada mehrmals beraten und Anfang Februar 2021 für die zweite Lesung vorbereitet.

Zentraler Punkt des Gesetzentwurfs ist die gesetzliche Regelung der Übertragung von staats-eigenen Flächen außerhalb von Siedlungen (mit Ausnahme von Land, das der Staat zur Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt) in das Eigentum der neu gegründeten TG.

Durch eine weitgehende Deregulierung soll das Verwaltungssystem im Bereich der Bodenbeziehungen reformiert und ineffiziente Beschränkungen der Wirtschaftstätigkeit beseitigt werden. Damit sollen der Zugang der Bevölkerung und der Wirtschaft zu den Bodenressourcen vereinfacht und unnötige Genehmigungsverfahren abgeschafft werden.<sup>2</sup>

Der Gesetzentwurf soll den TG mehr Befugnisse zusichern, damit diese die Verfügungsgewalt über die ihnen übertragenen Flächen erhalten und die Bodenverwaltung auf ihrem Territorium vornehmen können. So sollen die TG die Umwidmung von privaten Grundstücken durchführen dürfen, erhalten die Zuständigkeiten für die Feststellung detaillierter Pläne der Raumordnung und der räumlichen Entwicklung außerhalb der Ortschaften (übergangsweise hier geregelt, bis das neue Raumordnungsgesetz in Kraft tritt), und sollen (teilweise) die Kontrolle der ordnungsgemäßen Bodennutzung vornehmen.<sup>3</sup>

Durch die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten der zentralen Verwaltung soll mehr Effizienz bei der Kontrolle des Bodenschutzes und der

ordnungsgemäßen Nutzung der Bodenressourcen erreicht werden.

Der Gesetzentwurf regelt ferner den transparenten, öffentlichen Zugang zur georeferenzierten Bodendokumentation und sieht für die Aussteller von Bodenordnungsdokumenten den ungehinderten Zugang zu Daten aus staatlichen, branchen- und ressorteigenen Katastern (Registern) vor. Letzteres befähigt die TG zu Flächeninventuren der sich in ihrem Gemeindegebiet befindlichen Flächen.

Ein weiterer zentraler Bestandteil des Gesetzentwurfes ist die vorgesehene Einführung eines die ganze Ukraine umfassendes Bodenmonitorings auf der Grundlage von Informationen aus dem staatlichen Register für Immobilienrechte (Grundbuch), einschließlich der Veröffentlichung der Ergebnisse. Nach der geplanten Öffnung des Bodenmarktes ermöglicht dies ein öffentliches Monitoring der Entwicklung der Eigentums- und Besitzstrukturen an landwirtschaftlicher Fläche sowie die Kontrolle des Eigentumsübergangs von staatlichen Flächen in kommunales Eigentum.

## ***2. Deutsche Erfahrungen im Bereich der kommunalen Bodenverwaltung***

Nach der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 wurde in Ostdeutschland eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse, die auch landwirtschaftliche Flächen betraf, erforderlich. Ehemals volkseigene Flächen wurden restituiert, privatisiert<sup>4</sup> oder aber Gebietskörperschaften zugeordnet.

Diese Neuordnung, die auf der Grundlage des Vermögenszuordnungsgesetzes erfolgte, sah zum einen die Rückübertragung ehemals kommunalen Eigentums, darunter auch landwirtschaftlicher Nutzflächen, an die Gemeinden vor.

<sup>2</sup> Siehe auch: Begründung zum Gesetzentwurf Nr. 2194 auf der Website der Werchovna Rada unter [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=66970](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66970).

<sup>3</sup> In Bezug auf die in das Eigentum der TG übertragenen Flächen bedeutet dies de facto eine Selbstkontrolle durch die Gemeinden. Ob und inwieweit eine Oblast- oder staatliche Behörde hier noch Kontrollfunktionen über die Gemeinden übernimmt geht aus dem Gesetzentwurf nicht hervor und wäre, um nicht weitere Kompetenzüberlappungen hervorzurufen, in weiterführenden Verordnungen zu präzisieren

<sup>4</sup> Privatisierung hier bedeutet in der Regel Verkauf, es handelt sich nicht um eine unentgeltliche Eigentumsübertragung, wie sie beispielsweise in der Ukraine erfolgt.

Zum anderen war eine Zuordnung von landwirtschaftlichen Flächen an die Gemeinden möglich, sofern diese nachweisen konnten, dass die Flächen für die Erbringung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben erforderlich waren.

Ähnlich, wie in der Ukraine mit dem Gesetzentwurf 2194 bezweckt, sollte durch Flächen- und Vermögensausstattung die Funktionsfähigkeit der lokalen Selbstverwaltungen hergestellt sowie ihre eigenständige Entwicklung gefördert werden. Während zu DDR -Zeiten in den ländlichen Gebieten häufig die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften oder Volkseigenen Betriebe bzw. Güter, die den wirtschaftlichen Mittelpunkt von ländlichen Ansiedlungen bildeten, kommunale Aufgaben übernommen hatten, mussten diese nach Liquidierung bzw. Umwandlung der Genossenschaften und Staatsbetriebe in privatrechtliche Gesellschaftsformen von den Kommunen übernommen werden.

Während in Westdeutschland bereits in den 1970 Jahren Gebietsreformen durchgeführt wurden und es seitdem nur noch zu kleineren Veränderungen kam, setzte dieser Prozess in Ostdeutschland in den 1990 Jahren, nach der deutschen Wiedervereinigung, ein. In den ostdeutschen Bundesländern wurden die Anzahl der Gemeinden und der Kreise deutlich reduziert.<sup>5</sup> Durch die anhaltende Strukturschwäche und dadurch finanziell schwierige Lage vieler öffentlicher Haushalte wurden in einigen ostdeutschen Bundesländern ab 2007 weitere Gebietsreformen durchgeführt. Insgesamt kam es zu einer ähnlich deutlichen Reduzierung von Kommunen und Kreisen wie knapp vierzig Jahre zuvor in Westdeutschland.

Bei der Betrachtung der Selbstverwaltungsaufgaben, zu denen die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, beispielsweise der Abwasser- und Abfallentsorgung, der Katastrophenschutz, der Anlage von Friedhöfen, der Anlage und Betrei-

bung von Kindergärten, der Energie- und Wasserversorgung, wird der Zusammenhang mit einer erforderlichen Flächenausstattung der Gemeinden deutlich. Hinzu kommen zahlreiche freiwillige Verwaltungsaufgaben, wie die Gewerbeansiedlung, die Anlage von Verkehrswegen, der Bau von Sportstätten, etc. für die ebenfalls Flächen vorgehalten werden müssen.

Aggregierte Daten über kommunales Eigentum an landwirtschaftlicher Fläche in Deutschland in Form einer umfassenden Statistik liegen nicht vor. Dennoch kann man davon ausgehen, dass die Ausstattung mit Flächen im Eigentum der Gemeinden eher gering ist. Generell ist der Anteil an Flächen, einschließlich landwirtschaftlicher Flächen, im öffentlichen Eigentum niedrig im Vergleich zur Ukraine, wo sich ein beträchtlicher Anteil an landwirtschaftlichen Flächen in öffentlicher Hand befindet. In Deutschland verfolgt man den marktwirtschaftlichen Grundsatz, dass eine effiziente Verwaltung von Vermögenswerten besser durch den Privatsektor gewährleistet werden kann.

Allerdings, vor dem Hintergrund der steigenden Nutzungskonflikte von Flächen, beispielsweise zwischen Naturschutzbelangen und Zielen der wirtschaftlichen Entwicklung, sowie die zunehmende Konkurrenz um landwirtschaftliche Flächen rückt die Bevorratung mit öffentlichen landwirtschaftlichen Flächen für eine konfliktfreie und konsensfähige Verwirklichung von z.B. Infrastrukturmaßnahmen oder den kommunalen Wohnungsbau wieder mehr in den Vordergrund.

### ***3. Handlungsoptionen für die Ukraine***

Vor dem Hintergrund deutscher Erfahrungen erscheint die Verabschiedung des Gesetzentwurfs Nr. 2194 und die Umsetzung als ein wichtiger Schritt im Rahmen der weiteren Dezentralisierung und Stärkung der lokalen Selbstverwaltungen in der Ukraine. Durch das Gesetz erhalten

<sup>5</sup> Ähnlich verhält sich auch in der Ukraine, wo die Anzahl der Rayons und Gemeinden im Zuge administrativer und territorialer Reform signifikant gesunken ist. So fiel beispielsweise die Anzahl der Rayons von 490 auf 119. Im Rahmen der Dezentralisierungsreform wurden auch bestimmte Befugnisse der Rayonverwaltungen auf die Ebene der TG übertragen.

die TG die Verfügungsgewalt über die ihnen bereits übertragenen bzw. noch zu übertragenden landwirtschaftlichen Flächen aus dem bisherigen Eigentum des ukrainischen Staates.

Die vorgesehene Ausstattung mit landwirtschaftlichen Flächen ermöglicht den Gemeinden ihre Aufgaben der Selbstverwaltung besser wahrzunehmen und bietet Möglichkeiten durch effektive Verwaltung, Einnahmen für den kommunalen Haushalt zu generieren. Da die Gemeinden darüber hinaus die Planungshoheit für ihr Gebiet erhalten, werden sie befugt, ganzheitliche Konzepte für die Entwicklung ihrer Territorien zu entwickeln, wobei die Landwirtschaft, angesichts ihres in den meisten TG hohen Anteils an der Gesamtwirtschaftskraft adäquat berücksichtigt werden sollte.

Allerdings sind mit der Übernahme von Befugnissen durch die TG auch Risiken verbunden. Zur Korruptionsprävention sollte das kommunale Flächenmanagement auf transparenten und nachprüfbareren Verfahren und partizipativen Prozessen der Entscheidungsfindung fußen. Die neuen Möglichkeiten der Digitalisierung der Verwaltung bieten dafür gute Voraussetzungen.

Darüber hinaus ergeben sich weitere Herausforderungen. So fallen beispielsweise Kosten für die Flächeninventur an. Die Erstellung von sogenannten Generalplänen für das Gemeindegebiet erfordert Ressourcen für die Umsetzung komplexer Planungsprozesse und hohe fachliche Kompetenz im Planungswesen. Die Administration der Flächen im Eigentum der TG erfordert qualifiziertes Fachpersonal und eine entsprechende finanzielle Ausstattung.

Auf der Ebene der Regierung ergeben sich folgende Handlungsoptionen:

Die Verabschiedung des Gesetzentwurfes Nr. 2194 und die folgende Implementierung des entsprechenden Gesetzes, erfordern u.a. die Ausarbeitung von begleitenden Verordnungen. Bei deren Erarbeitung sollten verstärkt partizipativer Prozesse zur Anwendung kommen, insbesondere die Einbeziehung der Interessenvertreter, d.h.

der Verbände der TG, um auf dieser Grundlage die öffentliche Akzeptanz für die Reformen zu erhöhen und deren Nachhaltigkeit zu gewährleisten.

Die Übertragung der landwirtschaftlichen Flächen inklusive der georeferenzierten Daten an die TG sollte fortgesetzt und schnellstmöglich abgeschlossen werden. Im Zusammenhang mit dem im Gesetzentwurf Nr. 2194 vorgesehenen umfassenden, transparenten Bodenmonitoring sind die relevanten zuverlässigen bodenstatistischen Basisdaten (Zustand und Veränderungen der Struktur der landwirtschaftlichen Flächen nach Eigentümer, Verwalter bzw. Nutzer) regelmäßig zu erfassen, z.B. durch die Staatsagentur für Geodäsie und Kataster, automatisiert auszuwerten und öffentlich zugänglich zu machen.

Eindeutige, transparente und partizipative Verfahren sind erforderlich, um die Abgrenzung der Flächen zwischen den TG und auch der Flächen, die der Staat zur Wahrnehmung seiner Aufgaben weiterhin benötigt, zu gewährleisten und juristische Verfahren möglichst zu vermeiden. Weiterhin erscheinen Schulungen der TG im Bereich Bodenverwaltung, u.a. im Pachtrecht, notwendig, um die Effizienz der Reform der Bodenverwaltung zu gewährleisten.

Mit Blick auf die TG können folgende Handlungsoptionen abgeleitet werden:

Die proaktive Planung und Umsetzung der Flächeninventur erscheint als eine der dringendsten Aufgaben der TG. Auch die transparente Erarbeitung langfristiger Strategien, spezieller Nutzungskonzepte für ökologisch wertvolle Flächen sowie das Vorhalten eines leicht verfügbaren (z.B. nur kurzfristig verpachteten, Flächenpools für Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen von Infrastrukturprojekten), und die intensive Kontrolle der Flächennutzung und des Bodenschutzes im Rahmen der erhaltenen Befugnisse sind gegenwärtig eine Aufgabe von besonderer Bedeutung.

Für die Wahrnehmung dieser Aufgabe müssen die TG entsprechende Kapazitäten schaffen bzw. Ressourcen bereitstellen. Hier wären einheitliche

Softwareanwendungen, die von der Regierung entwickelt bzw. unterstützt werden, hilfreich. Solche Lösungen könnten auch die zentrale Erfassung von statistischen Daten zur ländlichen Entwicklung und damit die agrar- und bodenpolitische Entscheidungsfindung der Regierung der Ukraine erleichtern.

Mit Blick auf das Management von Flächen im kommunalen Eigentum ist es eine zentrale Aufgabe der TG, die Ziele, die mit der Vergabe der Flächen erreicht werden sollen, klar zu definieren. Durch kurzfristige Verpachtung der landwirtschaftlichen Flächen können sich die TG Handlungsoptionen offenhalten. Dabei könnte beispielsweise die Förderung von ortsansässigen landwirtschaftlichen Familienbetrieben mit dem Ziel, die lokale wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und gleichzeitig Einkommensperspektiven für die Bevölkerung vor Ort zu schaffen, im Vordergrund stehen. Voraussetzung für die Akzeptanz durch die Gemeindemitglieder ist die Verpachtung auf Basis definierter Ziele und konkreter Verpachungskriterien, so dass der Vergabeprozess transparent und nachprüfbar ist.

*Dieser Beitrag wird mit Unterstützung 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.*