



[www.laender-analysen.de/ukraine](http://www.laender-analysen.de/ukraine)

## BIO-LANDWIRTSCHAFT BODENMORATORIUM

■ EDITORIAL	
Von der Redaktion	2
■ ANALYSE	
Ukraine – mehr als eine Biokornkammer Europas	2
Von Tobias Eisenring, Toralf Richter und Natalie Prokopchuk (Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), Frick/Schweiz)	
■ TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT	
Entwicklung des biologischen Landbaus in der Ukraine	7
■ ANALYSE	
Die Debatte über die ukrainische Bodenmarktreform: Weichenstellung für die Agrarpolitik	9
Vasyl Kvartiuk (Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale)) und Thomas Herzfeld (Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale); Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)	
■ TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT	
Kennziffern zum Landbesitz	14
■ UMFRAGE	
Öffentliche Meinung zur Beendigung des Donbas-Konflikts	15
■ CHRONIK	
24. September – 3. Oktober 2019	16

## Von der Redaktion

Die Ukraine gehört zu den weltweit wichtigsten Agrarproduzenten und wird mit ihren ertragreichen Schwarzerden häufig die »Kornkammer Europas« genannt. Wie dieses Potenzial zukünftig noch stärker durch den biologischen Landbau genutzt werden kann und ob die Ukraine auf dem Weg ist, zur Biokornkammer Europas zu avancieren, betrachtet der erste Beitrag dieser Ausgabe der Ukraine-Analysen. Hier stellen MitarbeiterInnen des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL) in der Schweiz die Situation und Perspektiven der Biolandwirtschaft in der Ukraine vor. Nachdem Anfang August dieses Jahres das Gesetz über den biologischen Landbau in der Ukraine in Kraft getreten ist, ergeben sich zusätzliche Chancen diesen Wachstumssektor weiterzuentwickeln, etwa hinsichtlich der Einrichtung einer effektiven staatlichen Überwachung der Bio-Zertifizierungsstellen oder einer Stärkung der Exporte.

Der Plan, das Moratorium für den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen bis Ende 2019 aufzuheben und den Bodenmarkt bereits im Jahr 2020 zu öffnen, wird eine der tiefgreifendsten Reformmaßnahmen der letzten Jahre sein mit fundamentalen Auswirkungen auf den Agrarsektor. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive geben Wissenschaftler des Leibniz-Instituts für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) einen einordnenden Überblick zu den Debatten der Bodenreform, die bereits seit Jahren äußerst kontrovers geführt werden. Dabei werden auch Bezüge zu dem Gesetzentwurf hergestellt, der vom ukrainischen Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft Ende September 2019, kurz vor dem Erscheinen dieser Ausgabe, vorgelegt wurde.

*Die Redaktion der Ukraine-Analysen in Zusammenarbeit mit dem IAMO*

## Ukraine – mehr als eine Biokornkammer Europas

Von Tobias Eisenring, Toralf Richter und Natalie Prokopchuk (Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL), Frick/Schweiz)

### Zusammenfassung

In der Ukraine gibt es circa 300 zertifizierte Bio-Betriebe, die eine Fläche von 289.000 Hektar bewirtschaften. Dies entspricht – bezogen auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche der Ukraine – einem Anteil von weniger als einem Prozent. Obwohl der biologische Landbau in der Ukraine bei Betrachtung der prozentualen Anbaufläche von verschwindender Bedeutung ist, entwickelt er sich mit Fokus auf Export und angesichts eines wachsenden einheimischen Markts zunehmend dynamisch. Könnte die Ukraine in den kommenden Jahren zur Biokornkammer Europas aufsteigen?

### Landwirtschaft als zentraler Wirtschaftssektor der Ukraine

Die Ukraine war und ist auch heute noch einer der wichtigsten Agrarproduzenten Europas. Gemäß dem ukrainischen Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft<sup>1</sup> exportierte die Ukraine im Jahr 2018 Agrargüter im Wert von rund 17 Milliarden Euro. Von August 2018 bis Juli 2019 stiegen die Agrarexporte in die EU um 34 % auf 6,7 Mrd. US-Dollar, wie die Europäische Kommission kürzlich mitteilte.

Die Ukraine gehört zu den weltweit wichtigsten Produzenten und Exporteuren von Sonnenblumen, Mais, Weizen, Raps, Gerste und Walnüssen. Rund 20 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung arbeitet im Agrarsektor.

### Biologischer Landbau als lukrativer Wachstumsmarkt

Die biologische Produktion in der Ukraine ist in den letzten zwei Jahrzehnten stetig gewachsen. Primärer Anreiz für dieses Wachstum waren Exportmöglichkeiten

<sup>1</sup> Am 29. August 2019 beschloss das ukrainische Parlament, das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel mit dem Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung zum Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft zusammenzulegen.

insbesondere für den europäischen Markt. Ende 2017 wurden rund 289.000 Hektar Land biologisch bewirtschaftet. Viele Biobetriebe werden auf den Feldern ehemaliger Kolchosen betrieben. Sie werden mittlerweile privat geführt und arbeiten oft mit modernstem agronomischen Wissen und Technik.

Auch wenn derzeit noch weniger als ein Prozent der gesamten Landwirtschaftsfläche in der Ukraine für den biologischen Landbau genutzt wird, so wächst dieser Sektor stark. Lag die Zahl der biologisch zertifizierten Betriebe im Jahr 2002 erst bei 31, gab es Ende 2017 mit 304 bereits zehn Mal so viele Biobetriebe (siehe Grafik 1). Die große Mehrheit sind Ackerbaubetriebe ohne Tierhaltung. Dank der günstigen Marktbedingungen hat in den letzten drei Jahren aber auch die Anzahl der Betriebe mit Tierhaltung, besonders im Bereich der Honigproduktion, zugenommen.

Gemäß der EU-Importstatistik hat die Ukraine 2018 Agrarprodukte aus zertifizierter biologischer Erzeugung im Umfang von knapp 267.000 Tonnen in die Europäische Union (EU) exportiert (siehe Tabelle 1). Dies entspricht nach Schätzungen der ukrainischen Zertifizierungsstelle »Organic Standard« einem Wert von rund 95 Millionen Euro. Zu den wichtigsten Abnehmern gehören die Niederlande, Deutschland, Italien, England und die Schweiz. Ein Großteil des Bioexports sind unverarbeitete Rohwaren, insbesondere Getreide und Ölsaaten (siehe Tabelle 1). Der Anteil an teil- und weiterverarbeiteten Exporterzeugnissen, die auch das Potenzial haben, eine höhere Wertschöpfung direkt in der Ukraine zu generieren, ist nach wie vor gering.

Die Gründe für die positive Entwicklung des Biosektors in der Ukraine sind vielseitig. Einerseits war und ist die große Nachfrage aus Westeuropa, vor allem für Futtermittelzwecke, ein wichtiger Grund für die Umstellung auf eine biologische Produktion. Diese wird stark begünstigt durch die Abwertung der Hrywnja infolge der Wirtschaftskrise von 2014, als die Währung gegenüber US-Dollar und Euro binnen Wochen mehr als die Hälfte ihres Wertes einbüßte. Die schwache Währung macht Bio-Importe aus der Ukraine interessant für ausländische Händler. Gleichzeitig sah sich die konventionelle Landwirtschaft mit gestiegenen Importpreisen für synthetische Dünger und Spritzmittel konfrontiert, was für die Bio-Landwirtschaft nicht zutrifft.

### **Mutige Pioniere prägen den Biosektor in der Ukraine**

Einer der ersten Biopioniere der Ukraine, Semen Antonez, Eigentümer des landwirtschaftlichen Betriebs Agroecology in der Region Poltawa, hat bereits in den 1970er Jahren mit der sogenannten Direktsaat begonnen. Bei dieser Ackerbaumethode wird ohne Boden-

bearbeitung die nächste Kultur gesät, mit dem Ziel, zusätzlichen Kohlenstoff im Boden zu binden und damit Erosions-, Wasser- und somit auch Klimaschutz zu erreichen. Antonez baut auf rund 7.000 Hektar verschiedene Getreidesorten an, darunter Weizen, Gerste, Sonnenblumen und Raps. Der Betrieb ist gemäß den offiziellen Biostandards der EU, Nordamerikas und der Schweiz zertifiziert. Noch heute hat Agroecology für viele Biolandwirte aus der Ukraine und Osteuropa Modellcharakter und ist einer der Demonstrationsbetriebe, auf dem jedes Jahr besucherstarke Biofeldtage stattfinden.

Daneben gibt es viele Quereinsteiger – die vormals Möbelbauer, Lehrer, Ingenieure oder Regionalpolitiker waren –, welche die junge Biobewegung prägen. Es sind soziale, ökologische und ökonomische Überlegungen, die diese Quereinsteiger dazu ermuntern haben, in den Biolandbau zu investieren. Die Wettbewerbsfähigkeit dieser Biolandbaubetriebe, wie beispielsweise Galeks-Agro, EthnoProduct, Porytske oder Agrofirma Pole basiert meist auf – verglichen mit westeuropäischen Standards – größeren Bewirtschaftungsstrukturen. Entsprechend sind sie wichtige lokale Arbeitgeber. Mit der Umstellung auf eine biologische Produktionsweise und dem Aufbau zusätzlicher Verarbeitungsstrukturen, wie beispielsweise Biomolkereien oder Biomühlen, schaffen diese Betriebe diverse Beschäftigungsmöglichkeiten (z. B. in den Bereichen Qualitätssicherung oder Marketing) im ländlichen Raum.

### **Gesetzgebung angelehnt an EU-Normen**

Der Reaktorunfall von Tschernobyl im Jahr 1986 sowie der intensive Einsatz von Pestiziden und synthetischen Düngemitteln in der Zeit der Sowjetunion und ihre negativen Auswirkungen auf die Natur und den Menschen haben die Bevölkerung sensibilisiert. Mehr Ökologie wird gefordert, auch seitens des ukrainischen Staates. Somit ist die Förderung des biologischen Landbaus ein Schwerpunkt der Reformstrategie »Landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung 2015–2020« und ihrer stärker konkretisierten Version, der sogenannten »3+5 Strategie« geworden. Eine wichtige Umsetzungsmaßnahme in diesem Zusammenhang ist, dass ab 2017 das damalige Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung begonnen hat, Daten zum Biolandbau zu sammeln (siehe Grafik 1). Dies war der erste Schritt zu einer konsequenteren Kontrolle der 18 Biozertifizierungsstellen, die derzeit in der Ukraine aktiv sind.

Das ukrainische Gesetz »Über die Grundprinzipien und Anforderungen an die Herstellung, den Handel und die Kennzeichnung von biologischen Erzeugnissen« (Nr. 2496-VIII) wurde 2018 vom ukrainischen Parlament verabschiedet und ist seit dem 2. August 2019 in Kraft. Dieses Gesetz ist das Ergebnis einer mehr

als zehn Jahre anhaltenden Diskussion zur Verabschiedung einer nationalen Biogesetzgebung, wobei über viele Jahre kein politischer Wille bestand, die Entwicklungen zu forcieren. Erst mit der Ratifizierung des Assoziationsabkommen zwischen der Ukraine und der EU entstand zusätzlicher Handlungsdruck. Derzeit arbeiten Politik, lokale Akteure und internationale Partner daran, entsprechende Verordnungen zur Umsetzung dieses Gesetzes zu entwerfen. Von zentraler Bedeutung ist die Akkreditierung und die effiziente Überwachung der Zertifizierungsstellen durch den ukrainischen Staat mit dem Ziel, die Verbraucher zu schützen und Betrug zu bekämpfen.

Die Ökologisierung der Landwirtschaft ist auch zunehmend von strategischer Wichtigkeit in den Regionen der Ukraine. In den letzten Jahren haben verschiedene Oblaste, darunter Schytomyr, Poltawa, Lwiw, Odesa, Tschernihiw und Sumy, begonnen, die Entwicklung des Biolandbaus zu forcieren. Sie unterstützen beispielsweise Produzenten bei der Umstellung auf biologische Landwirtschaft durch Informationsveranstaltungen oder mit Zuschüssen zu den Zertifizierungskosten. Die Agrarverwaltungen der Oblaste Poltawa und Lwiw haben Daten zur Entwicklung der biologischen Landwirtschaft in ihre Berichterstattung integriert oder unterstützen Reisen für Medienvertreter zu Bioproduzenten und tragen so zur Bewusstseinsbildung bei.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind rund 95 Prozent aller Bioprodukte, die in der Ukraine produziert und auf dem heimischen oder dem Exportmarkt verkauft werden, mit dem grünen Bio-Logo der EU gekennzeichnet. Der Privatsektor hatte sich, mangels einer nationalen Biogesetzgebung und mit Blick auf den wichtigsten Exportmarkt, dazu entschieden, sich an den Kriterien des EU-Biolabels zu orientieren. Die Bekanntmachung des ukrainischen staatlichen Logos für zertifizierte biologische Produkte (siehe Grafik 2), mit dem in Zukunft biologische Produkte aus der Ukraine gekennzeichnet werden sollen, ist ein wichtiges Anliegen und Bestandteil der neuen Biogesetzgebung. Bisher sind noch keine ukrainischen Bioprodukte für den heimischen Markt mit dem nationalen Logo gekennzeichnet, da die Biogesetzgebung noch nicht implementiert ist. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass die Einführung eines nationalen Logos für Bioprodukte viel Zeit und Ressourcen braucht, so dass es auch in der Ukraine noch dauern könnte, bis das neue Logo eingeführt und etabliert ist.

### **Trotz höherer Preise liegt Bio im Trend**

Der heimische Markt für Bioprodukte ist zunehmend zu einem zweiten Standbein für ukrainische Produzenten geworden. Anfänglich wurde vor allem importierte Bioware in der Ukraine verkauft, insbesondere

Gemüse, Kindernahrung und Fruchtsäfte. Seit rund zehn Jahren stehen nun auch heimisch produzierte Bioprodukte in den Regalen der Supermärkte. Diese setzen ganz bewusst auf Bioprodukte, um kaufkräftige und wachsende Kundensegmente zu bedienen, insbesondere im städtischen Umfeld. Die wichtigsten Vertriebskanäle sind heute Supermärkte bzw. international agierende Einzelhandelskonzerne wie Auchan aus Frankreich oder Metro aus Deutschland sowie ukrainische Einzelhändler wie Goodwine, Fozzy Group und Novus. Neben diesen grösseren Unternehmen gibt es auch kleinere Läden, die zu den Pionieren im Verkauf von biologischen Produkten zählen und eine besonders gesundheitsbewusste Klientel ansprechen. Der Bioproduzentenverband »Organic Federation of Ukraine« schätzt den Umsatz mit biologischen Produkten auf dem ukrainischen Markt für das Jahr 2017 auf knapp 30 Millionen Euro (siehe Grafik 3).

Trotz dem noch relativ gering ausgeprägten Biobewusstsein in der breiten Bevölkerung gehört es inzwischen auch für viele jüngere Konsumenten in den Großstädten wie Kiew, Odesa, Charkiw und Lemberg zum guten Ton, Bioprodukte zu konsumieren. Glaubwürdigkeit, Transparenz und der Stolz auf die Ukraine als Produktionsstandort sind für diese neue Generation wichtige Werte, die sich auch in ihrem Kaufverhalten reflektieren.

Das Sortiment an Bioprodukten, die in der Ukraine angebaut, verarbeitet und verkauft werden, umfasst Milch- und Fleischprodukte, Mehl, Teigwaren, pflanzliche Öle, Getränke (Frucht- und Gemüsesäfte, Birken-saft, Kräutertee), Konserven (z. B. Beeren, Sirup, Marmelade), einige Gemüse, Früchte und Eier – insgesamt fast 180 Artikel.

Eine aktuelle Preisstudie von »Organic Ukraine«, einem der zwei nationalen Bioproduzentenverbände, zeigt, dass Bioprodukte in der Ukraine ähnlich wie in westeuropäischen Ländern teurer sind als konventionelle Lebensmittel: Frischeprodukte wie Milchprodukte, Obst oder Gemüse im Durchschnitt um zwei Drittel. Doch die Preisunterschiede variieren zwischen den Produktgruppen stark. Während eine Bio-Wassermelone im Einzelfall zehn Prozent teurer sein kann als ein konventionell erzeugtes Vergleichsprodukt, können Blaubeeren aus dem Biolandbau fast 90 Prozent mehr kosten als herkömmlich erzeugte Beeren. Die Gründe liegen meist in den unterschiedlich hohen Produktionskosten.

Auch ein Preisvergleich von Bioprodukten in ukrainischen Supermärkten (durchgeführt im August 2019 durch »Organic Ukraine«) mit Bioprodukten in deutschen Supermärkten ist interessant. Da in der Ukraine bisher relativ wenige Anbieter Bioprodukte für den heimischen Markt produzieren, sind die Preise für Bio-

produkte im Vergleich zu Deutschland vergleichsweise hoch. Beispielsweise kostete zum Zeitpunkt der Umfrage die günstigste Biomilch in einem ukrainischen Supermarkt umgerechnet 1,27 Euro pro Liter (in Deutschland 1,05 Euro), Weizenmehl 1,77 Euro pro Kilogramm (in Deutschland 1,00 Euro) oder Joghurt 2,83 Euro pro Kilogramm (in Deutschland 1,70 Euro). Viele Bioprodukte in der Ukraine befinden sich also immer noch im Hochpreissegment. Mit einem zunehmendem Produktangebot werden aber vermutlich auch in der Ukraine Bioprodukte zukünftig günstiger.

### **Stetig steigende Diversifizierung von Exportprodukten**

Wie bereits angesprochen, hat sich die Ukraine in den letzten zehn Jahren zu einem wichtigen Anbieter von Bioprodukten entwickelt. Die wichtigsten biologischen Exportprodukte sind nach wie vor ackerbauliche Erzeugnisse wie beispielsweise Getreide, Ölpflanzen und Hülsenfrüchte. Produkte aus der Wildsammlung, wie etwa Wildbeeren, Pilze, Kräuter, sind volumen- und wertmäßig stark gewachsen. Aber auch beim Honig, angebauten Beeren und Nüssen sind die Exportzahlen rasant gestiegen. Gemäß den Angaben der lokalen Zertifizierungsstelle »Organic Standard« wurde 2017 der erste Biohonig exportiert. Ein Jahr danach waren es bereits 300 Tonnen. Bei gefrorenen Himbeeren wuchs das Exportvolumen innerhalb kurzer Zeit auf 400 Tonnen und bei biologisch zertifiziertem Zucker aus Zuckerrüben auf rund 800 Tonnen.

Inzwischen bieten die ukrainischen Exporteure mehr als 70 verschiedene Bioprodukte auf dem internationalen Markt an. Dazu zählen auch immer häufiger ganz- oder teilverarbeitete Produkte, wie zum Beispiel Sonnenblumenöl, Birkensaft, Apfelsaft (Konzentrat), Tiefkühlbeeren, Getreideflocken, etc. Es werden aber auch Futtermittelprodukte wie etwa Sonnenblumen- und Sojapresskuchen exportiert, die durch den wachsenden Biofleischkonsum in Europa zunehmend international nachgefragt werden.

### **EU-Marktzugang als Entwicklungsmotor**

Ein wichtiger Faktor in der Entwicklung des Biosektors war das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine in 2014. Dieses ermöglicht es, dass ukrainische Unternehmen Waren zu vorteilhafteren Zollbedingungen in die EU exportieren können. Im Biobereich gibt es jedoch auch zusätzliche Auflagen, welche Exporte erschweren. Denn im Zusammenhang mit Betrugsfällen hat die EU die Importbedingungen seit 2015 für mehrere Staaten der ehemaligen Sowjetunion verschärft, darunter auch für die Ukraine. Bioproduktionsbetriebe müssen sich in diesen Ländern zusätzlichen Kontrollen

unterziehen, welche nicht nur mehr Kosten implizieren, sondern auch die Logistik im Exportgeschäft aufwendiger machen. Mit den zusätzlichen Kontrollen möchte die EU vermeiden, dass gefälschte Bioware aus diesen Ländern auf den EU-Markt gelangt.

### **Verstärkter Fokus auf Wertschöpfungssteigerung**

Der Anteil an landwirtschaftlichen Roherzeugnissen, welche westeuropäische Verarbeitungsbetriebe in der Ukraine kaufen, ist nach wie vor hoch. Doch wie bereits angesprochen, streben immer mehr landwirtschaftliche Unternehmen in der Ukraine an, in stärkerem Umfang verarbeitete Produkte mit einer höheren Wertschöpfung zu exportieren. Dieser Verarbeitungsschritt vor Ort ist aus volkswirtschaftlicher Sicht äußerst interessant und kann zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen. Das Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) hat 2018 eine Studie verfasst, welche die Schaffung von Arbeitsplätzen durch den Biolandbau in der Ukraine genauer untersucht. Dazu wurden mehr als 140 Akteure aus Produktion, Verarbeitung, Handel, Dienstleistungen, usw. befragt. Die Studie bestätigt, dass gerade im Bereich der Verarbeitung – als Teil einer Produktdifferenzierungsstrategie – qualitativ hochstehende und interessante Arbeitsplätze im Tandem mit Marketingaktivitäten geschaffen werden. Im Anbau sind die Beschäftigungswirkungen, angesichts der starken Mechanisierung der Ackerbaubetriebe, weniger stark ausgeprägt. Hier führen Investitionen, vor allem im Bereich der mechanischen Unkrautbekämpfung, tendenziell dazu, dass eher weniger Arbeitskräfte eingesetzt werden müssen. Dies ist anders als beim Aufbau eines neuen Verarbeitungsbetriebs oder bei arbeitsintensiven Kulturen, wie beispielsweise Gemüse, Beeren oder Kräuter.

Die lokale Verarbeitung macht auch zunehmend Sinn, um den lokalen Markt zu bedienen und importierte Bioprodukte durch vergleichbare einheimische Produkte zu ersetzen. Seit einigen Jahren kommen vor allem im Milch- und Fleischsektor immer mehr Produkte aus der Ukraine auf den einheimischen Markt, wie z. B. Bio-Eiscreme oder Sauerrahm.

### **Ausblick**

Aufgrund der Nachfrageentwicklung nach Bioprodukten auf dem internationalen Markt und innerhalb der Ukraine kann davon ausgegangen werden, dass auch in den kommenden Jahren die biologische Produktion in der Ukraine weiter steigen wird. Eine FiBL-Studie zeigt, dass die befragten Akteure im ukrainischen Biosektor überzeugt sind, dass der biologische Anbau längerfristig nicht nur für die Umwelt, sondern auch wirt-

schaftliche Vorteile bringen wird. Zusätzlich gaben die Befragten auch an, dass sie weiterhin in diesen Bereich investieren werden. Das Inkrafttreten der nationalen Biogesetzgebung im August 2019 ist ein wichtiger Meilenstein und wird den Sektor sowie das Vertrauen in die Branche weiter stärken.

Eine Herausforderung für den Biosektor in der Ukraine ist das Vermeiden von Betrugsfällen, in Bezug auf den Export und den heimischen Markt. Die hohen Produktpreise für biologische Ware sind ein Anreiz für Betrug. Hier ist der Sektor als Ganzes gefordert, aber insbesondere die Kontrollstellen und die staatlichen Institutionen, welche auch in Zusammenarbeit mit der EU und einheimischen Bioverbänden die nötigen Maßnahmen anstoßen und umsetzen müssen, um das Betrugsrisiko einzudämmen. Wie in diesem Beitrag geschildert, hat das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft erste Schritte in diese Rich-

tung unternommen. Es sammelt seit 2017, auch auf ausdrücklichen Wunsch der ukrainischen Akteure, von den Zertifizierungsstellen Daten zur Entwicklung des Biosektors. Darüber hinaus sind neue Ansätze in der Zertifizierung und Überwachung, insbesondere auch das Verwenden von Satellitendaten und digitalen Rückverfolgbarkeitssystemen, vielversprechend. Diese können dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit der ukrainischen Bioproduktion weiter zu verbessern und die Grundlage für ein solides Wachstum dieses zukunftssträchtigen Sektors zu schaffen.

Schafft es die Ukraine, diese Herausforderung zu meistern und zugleich die Produktqualität stetig zu steigern, steht der Ukraine nichts im Wege, nicht nur die Biokornkammer Europas zu werden sondern auch ein Benchmark für einen zukunftsgerichteten Biolandbau, der traditionelles Wissen mit moderner Technologie smart verknüpft.

#### *Über die Autoren*

*Tobias Eisenring* ist seit 2006 als Projektleiter und Berater am Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Biosektor- und Marktentwicklung sowie dem Aufbau von Regionalmarken. Er leitet seit 2008 verschiedene von der Schweiz finanzierte Biomarktprojekte in der Ukraine.

*Toralf Richter* arbeitet seit 2014 als Berater am Forschungsinstitut für biologischen Landbau (FiBL) und hat in der Ukraine Biobauern unterstützt, ihre Produkte besser vermarkten zu können. Sein Arbeitsschwerpunkt liegt im Marketing und der Konsumentenforschung.

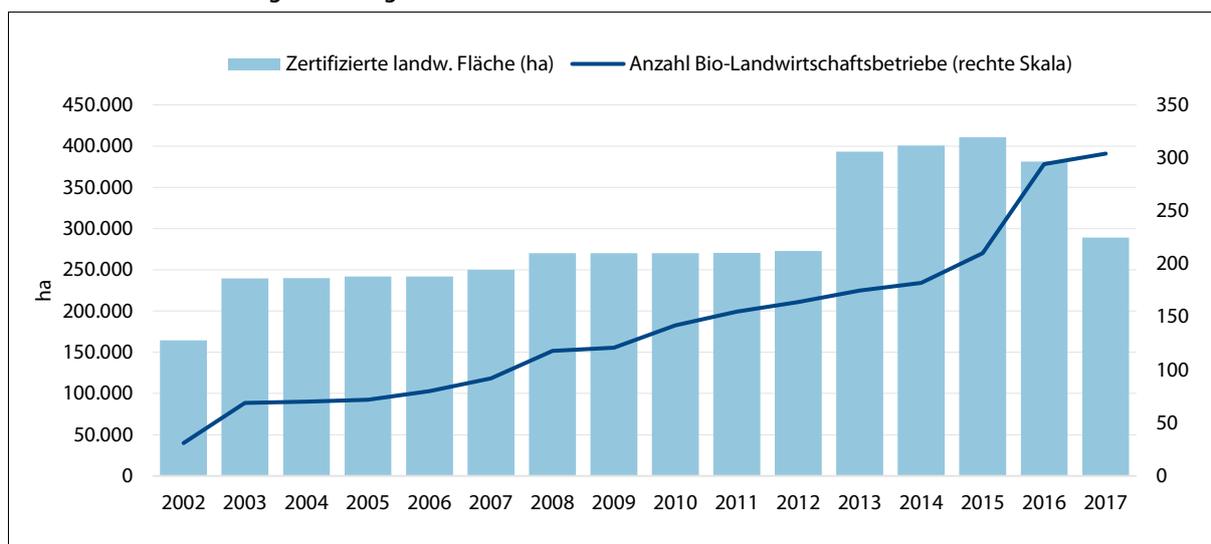
*Natalie Prokopchuk* ist die lokale Vertreterin des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL) in der Ukraine und koordinierte zwischen 2008 und 2018 ein von der Schweiz finanziertes Biomarktprojekt in der Ukraine. Sie lebt und arbeitet in der Ukraine.

#### *Bibliographie*

- Bernet T., Home R., Hasiuk O. (2018). Socio-Economic Study of Organic Market and Sector Development in Ukraine. <http://orgprints.org/34371/>
- NZZ (2018). Bio-Pioniere pflügen die Ukraine um. Von Matthias Benz für die neue Züricher Zeitung (19.07.2018). <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wie-bio-pioniere-die-ukraine-umpfluegen-ld.1404663>
- Watson (2018). Vom Kampfjet-Piloten zum Bio-Bauern. Von Philipp Löpfe für Watson (14.07.2018). <https://www.watson.ch/!328279549>

## Entwicklung des biologischen Landbaus in der Ukraine

**Grafik 1: Entwicklung des biologischen Landbaus in der Ukraine seit 2002**



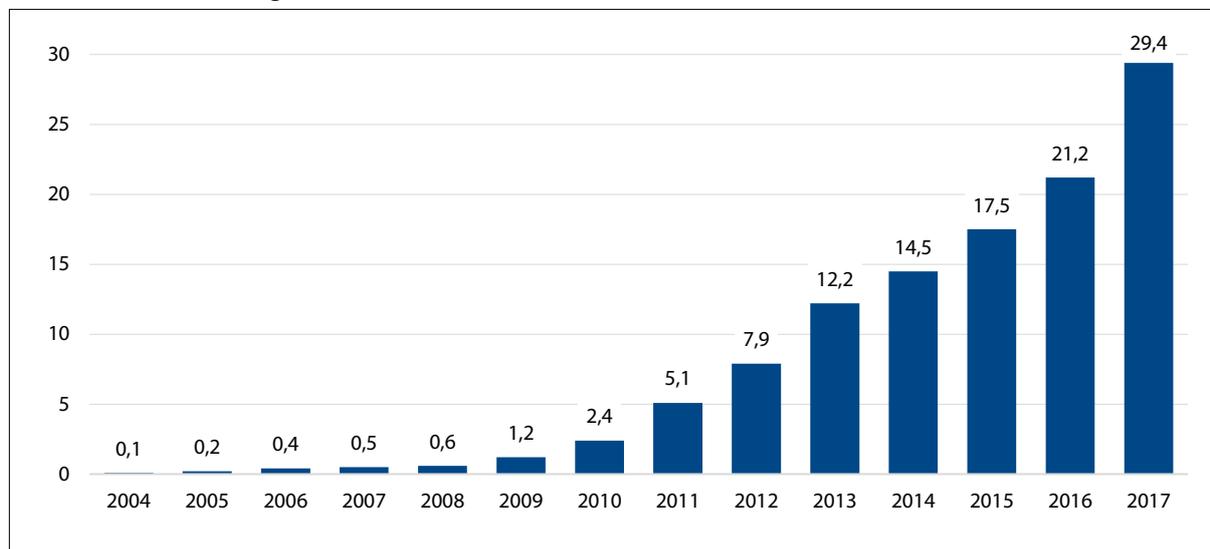
Quelle: Organic Federation of Ukraine (für die Jahre von 2002 bis 2015) und Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung (für die Jahre 2016 und 2017).

Bemerkung: Der Grund des Rückgangs der zertifizierten landwirtschaftlichen Fläche im 2016 und 2017 ist auf eine Änderung in der Datensammlung zurückzuführen. Bis ins Jahr 2015 wurden die Daten durch den lokalen Bioproduzentenverband »Organic Federation of Ukraine« gesammelt. Seit 2016 sammelt das »Reform Support Office« des Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft (bis August 2019: Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung) die Daten.

**Grafik 2: Ukrainisches staatliches Logo für zertifizierte biologische Produkte**



Quelle: Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung: Nakas 22.02.2019 Nr. 67 Pro satwerdshennja dershawnogo logotypa dlja organitschnoji produkziji, [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/RE33232.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE33232.html)

**Grafik 3: Entwicklung des ukrainischen Biomarktvolumens von 2004 bis 2017, Umsatz in Millionen Euro**

Quelle: Organic Federation of Ukraine (2018)

**Tabelle 1: Die 10 wichtigsten Bioprodukte, die im Jahr 2018 von der Ukraine in die EU exportiert wurden**

Produkte/ Produktgruppen	In Tausend Tonnen	%
Getreide, ausgenommen Weizen und Reis	114,20	42,8
Weizen	75,97	28,5
Ölsaaten, ausgenommen Sojabohnen	28,77	10,8
Sojabohnen	13,27	5,0
Früchte (frisch oder getrocknet)	12,96	4,9
Fruchtsäfte	5,95	2,2
Mehle und Müllereiprodukte	3,92	1,5
Gemüse, frisch und getrocknet	3,55	1,3
Presskuchen für Futterindustrie (z. B. Soja, Sonnenblumen)	2,56	1,0
Andere	5,59	2,0
<b>Insgesamt</b>	<b>266,74</b>	<b>100,0</b>

Quelle: EU Datenbank Traces zitiert aus: Europäische Kommission/European Commission (2019): Organic imports in the EU. A first Analysis – Year 2018, EU Agricultural Markets Briefs, No 14, March 2019; Link: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/market-brief-organic-imports-mar2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/market-brief-organic-imports-mar2019_en.pdf)

## Die Debatte über die ukrainische Bodenmarktreform: Weichenstellung für die Agrarpolitik

Vasyl Kvartiuk (Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale)) und Thomas Herzfeld (Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale); Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)

### Zusammenfassung

Die neue ukrainische Regierung plant die Aufhebung des seit 2001 geltenden Moratoriums, das den Verkauf von Agrarflächen verbietet. Das Moratorium nimmt der breiten ländlichen Bevölkerung die Möglichkeit, ihren Besitz zu veräußern und nutzt den großen Getreideproduzenten, die auf Pachtflächen zu sehr niedrigen Pachtzinsen wirtschaften. Obwohl zahlreiche Ökonomen für den Fall einer Aufhebung des Moratoriums einen signifikanten Anstieg des Bruttoinlandproduktes (BIP) prognostizieren, herrschen in der ukrainischen Öffentlichkeit Sorgen über die Folgen einer möglichen Bodenverteilung vor, von der möglicherweise nur einige wenige wirtschaftlich starke Akteure profitieren werden. Dieser Beitrag liefert einen Überblick über die Hauptaspekte der Bodenmarktreform. Insbesondere werden ausgewählte Vorschläge ukrainischer Agrarexperten diskutiert und aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive analysiert. Abschließend werden Politikoptionen diskutiert, die am effektivsten zum Wachstum des ukrainischen Agrarsektors und zu einer nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Regionen beitragen können.

### Einleitung

Die Ukraine hat sich in den letzten Jahren zu einem der führenden Getreideproduzenten und -exporteure in der Welt entwickelt. Im Jahr 2018 feierte die ukrainische Regierung mit 50 Millionen Tonnen Getreideexporten ein neues Rekordergebnis. Fast die Hälfte des produzierten Getreides stammt von großen landwirtschaftlichen Unternehmen, die auf riesigen Flächen mit bis zu 500.000 Hektar arbeiten (das entspricht etwa der doppelten Fläche von Luxemburg). Die zehn größten Agrarunternehmen bewirtschaften derzeit 7,2 Prozent aller ukrainischen Agrarflächen. Die Flächen sind hauptsächlich von Mitgliedern der ehemaligen Kollektivbetriebe gepachtet, die diese in den 1990er Jahren im Rahmen der Privatisierung erhielten. Rund 6,7 Millionen Ukrainer besitzen Agrarflächen, aber verpachten diese vorwiegend an Agrarunternehmen.

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern sind die Pachtpreise in der Ukraine sehr niedrig (siehe Grafik 1). So lag der durchschnittliche jährliche Pachtpreis im Jahr 2017 bei knapp 46 Euro pro Hektar. Dieser Preis liegt deutlich unter dem Wert der von den Agrarunternehmen pro Hektar erzeugten Produktion (»Wertgrenzprodukt des Bodens«). Somit profitieren die relativ arme ländliche Bevölkerung und der Staat, der ca. 26 Prozent aller Agrarflächen besitzt, nicht vom tatsächlichen Wert des Bodens.

Die niedrigen Pachtpreise lassen sich durch das Fehlen eines Bodenmarktes erklären. Der Verkauf der Flächen ist seit fast zwei Jahrzehnten durch ein Moratorium verboten und verhindert damit eine transparente Preisbildung für Boden. Nicht zuletzt durch ein Urteil

des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) und den Druck internationaler Geldgeber gibt es eine massive öffentliche Debatte über den zukünftigen Bodenmarkt. Die neue ukrainische Regierung hat angekündigt, das Moratorium aufzuheben. Bereits am 20.09.2019 präsentierte das neu zugeschnittene Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Landwirtschaft einen Gesetzentwurf Nr. 2178 »Über die Änderungen bestimmter Gesetze der Ukraine über den Agrarbodenverkehr«. Das Ministerium rechnet damit, dass die landwirtschaftliche Produktion durch den Bodenmarkt jährlich um sechs Prozent wachsen würde. Außerdem prognostiziert die Weltbank einen Anstieg des Wirtschaftswachstums um zwei Prozent, wenn das Moratorium aufgehoben wird.

Dieser Beitrag zielt auf die Beantwortung der folgenden zwei Fragen: Welche Optionen zur Ausgestaltung einer Bodenmarktreform sind in der Diskussion? Welche Bodenpreisentwicklung ist für die jeweiligen Optionen wahrscheinlich? Die folgende Analyse basiert auf einer Reihe von Studien, die von Mitarbeitern des Leibniz-Institutes für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) durchgeführt wurden. Zum einen wurden Anfang 2018 zwölf halbstrukturierte Interviews mit ukrainischen Experten aus Agribusiness, staatlicher Verwaltung und Kommunalpolitik zum Thema Bodenmarktreform durchgeführt. Ein Jahr später wurden in ähnlicher Form sechs weitere Experten und elf Bürgermeister befragt. Zum anderen wurden Paneldaten des Statistischen Dienstes der Ukraine auf Betriebsebene (2006–2017) mit Hilfe ökonomischer Verfahren analysiert. Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse zusammen

und präsentiert sie im Licht der jüngsten politischen Entwicklungen.

### Ein Bodenmarkt in Wartestellung

Seit dem Inkrafttreten des Moratoriums im Jahr 2001 sind verschiedene formelle und informelle Pachtbeziehungen entstanden. In Abhängigkeit von der regionalen Agrarstruktur ist die Auswahl möglicher Pächter an einem bestimmten Standort begrenzt. Die Bodeneigentümer haben kaum Anhaltspunkte über den tatsächlichen Markt- bzw. Pachtwert ihres Bodens. Zusätzlich befinden sich aktuell noch circa 10 Millionen Hektar Agrarfläche im Staatsbesitz. Da nur circa 44 Prozent dieser Staatsflächen im Kataster und nur knapp 21 Prozent in dem Register der Eigentumsrechte registriert sind (in der Ukraine gibt es zwei unterschiedliche Register), ist die Nutzung der Staatsflächen besonders intransparent. Diese Umstände führen insgesamt dazu, dass landwirtschaftlicher Boden zu relativ günstigen Preisen gepachtet werden kann. Damit haben Agrarunternehmen, die es geschafft haben, große Flächen innerhalb einer Region zu pachten und zu bewirtschaften, einen Wettbewerbsvorteil. Die Geschäftsmodelle dieser Unternehmen zielen vor allem auf die schnelle Verzinsetzung des eingesetzten Kapitals und auf die Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen für den Export (i. d. R. unverarbeitete Rohprodukte).

Ohne die Existenz eines funktionsfähigen Bodenmarkts können die Kauf- und Pachtpreise nicht die Präferenzen der Akteure und die tatsächlichen Knappheitsrelationen widerspiegeln. Wenn kein Verkauf des landwirtschaftlichen Bodens möglich ist, ist es schwieriger, den Wert einer Fläche und damit einen Pachtpreis zu bestimmen. Aus diesem Grund entstand in der Ukraine die sogenannte »normative Preisbewertung des Bodens« – ein Pachtpreis, der von staatlichen Behörden festgelegt wird. Viele ukrainische Experten sind sich einig, dass dieser festgelegte Preis nichts mit einem vom Markt bestimmten Preis zu tun hat und erwarten im Falle einer Marktöffnung deutlich höhere Pachtpreise.

Des Weiteren benachteiligt das Verbot des Bodenverkaufs kleinere landwirtschaftliche Betriebe beim Zugang zu den Finanzmärkten. Da die Bauern mit Bodeneigentum ihre Flächen nicht als Sicherheiten für Kredite beleihen können, ist der Zugang zu Krediten für sie schwieriger und die Zinsen höher. Die ukrainischen Banken sind eher geneigt, mit den großen Agrarunternehmen zusammen zu arbeiten, die zudem in einigen Fällen auch Zugang zu einer Auslandsfinanzierung mit niedrigeren Zinsen haben [der Leitzins in der Ukraine liegt aktuell bei hohen 16,5 Prozent, Anm. d. R.]. Trotz dieser Nachteile sind kleine Agrarproduzenten (z. B. Haushalte und Familienbetriebe) weiterhin wichtige

Akteure in der landwirtschaftlichen Produktion. Laut Statistischem Jahrbuch der Ukraine produzierten private Haushalte und Familienbetriebe zusammen in 2017 rund 58 Prozent aller Ackerkulturen (siehe Grafik 2). Wie Grafik 3 zeigt, nutzten diese aber nur knapp 47 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Dieser Anteil blieb über die letzten Jahre betrachtet relativ stabil.

### Um was geht es in der gegenwärtigen Debatte?

Der EGMR veröffentlichte am 22. Mai 2018 sein Urteil zum Fall »Selentschuk und Zyzura gegen den Staat Ukraine« zugunsten der Kläger. Sofija Selentschuk und Wiktor Zyzura sind zwei Vertreter der 6,7 Millionen Landbesitzer, die ihre Grundstücke aufgrund des Moratoriums nicht verkaufen konnten. Die Hauptaussage des EGMR in seiner Urteilsbegründung war, dass die Eigentumsrechte der ukrainischen Bodenbesitzer für eine lange Zeit verletzt worden seien. Nach Ansicht des EGMR sollte nach der Einführung des Bodengesetzes im Jahr 2001 inzwischen genug Zeit verstrichen sein, um eine angemessene Bodenmarktreform durchzuführen. Wiktor Zyzura ist inzwischen 81 Jahre alt. Seitdem er in den 1990er Jahren sein Grundstück bekommen hat, konnte er von seinem Wert nicht vollständig profitieren. Es gibt über eine Million ukrainischer Bodeneigentümer, die mittlerweile verstorben sind und von ihrem Eigentum nicht vollumfänglich profitieren konnten.

Obwohl die öffentliche Unterstützung für die Aufhebung des Moratoriums zunimmt und der Druck seitens internationaler Organisationen gewachsen ist, ist laut mehrerer Umfragen die Mehrheit der Ukrainer gegen die Aufhebung des Moratoriums. Ein wichtiger Grund dafür ist die Tatsache, dass die öffentliche Debatte von Interessengruppen dominiert wird. Zum Beispiel haben Agrarunternehmen mit einem hohen Anteil an Pachtland Anreize, den derzeitigen Status quo aufrecht zu erhalten. Viele Ukrainer befürchten zudem, dass die großen Agrarunternehmen nach Aufhebung des Moratoriums schnell viele Agrarflächen sehr günstig aufkaufen werden. Sie vermuten, dass, ähnlich wie in den 1990er Jahren in anderen Industriezweigen, neue Agraroligarchen entstehen werden. Daneben wird das Thema auch emotional aufgeladen, z. B. mit dem Argument, dass Ausländer den »heiligen ukrainischen Boden« kaufen könnten. Politische Parteien nutzen diese Ängste für ihre Zwecke aus und heizen damit die kritische öffentliche Meinung zur Liberalisierung des Bodenmarktes weiter an. So baute sich über die Jahre hinweg eine allgemeine Atmosphäre auf, in der die Aufhebung des Moratoriums als ein »politisch giftiges« Thema angesehen wurde.

Trotz dieser politischen Schwierigkeiten hat die neue ukrainische Regierung sich der Herausforderung angenommen, den Bodenmarkt zu liberalisieren. Uneinigkeit besteht zum einen hinsichtlich der Frage, ob und wie der Zugang zu Bodenmärkten beschränkt werden soll: Beispielsweise hinsichtlich der Festlegung möglicher Eigentumsobergrenzen oder des Ausschlusses bestimmter Marktteilnehmer. Zum anderen gibt es Diskussionen, ob die Reformen schrittweise implementiert werden sollten. Wir betrachten im Folgenden diese Aspekte und diskutieren die möglichen Konsequenzen für die Preisentwicklung des landwirtschaftlichen Bodens.

### **Welche wirtschaftlichen Auswirkungen sind von den Politikvorschlägen zu erwarten?**

#### *Eigentumsobergrenzen*

Um die Konzentration von Boden in den Händen einiger weniger Agrarproduzenten und die Spekulation mit Agrarflächen zu verhindern, existieren in vielen europäischen Ländern Beschränkungen für den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen. Auch in der Ukraine werden verschiedene Beschränkungen diskutiert. Vor allem große Agrarunternehmen, die Zugang zu internationalen Finanzmärkten haben, so wird befürchtet, hätten einen Wettbewerbsvorteil beim Kauf von Agrarflächen. Eine weitere Befürchtung ist, dass eine Gruppe von Bodenbesitzern entstehen könnte, die kein Interesse daran hat, in der Landwirtschaft tätig zu sein, sondern fruchtbare Böden als Spekulationsobjekt nutzt. Um solchen Entwicklungen vorzubeugen, forderten manche ukrainische Politiker Obergrenzen für den Erwerb von ukrainischem Bodeneigentum, deren Höhe von 50 Hektar bis 1.000 Hektar variiert. Der Gesetzentwurf des Ministeriums sieht eine relativ hohe Eigentumsobergrenze von 15 Prozent aller Flächen auf regionaler Ebene und von 0,5 Prozent auf nationaler Ebene vor. Die Reaktion der großen Agrarunternehmen war schnell: Eine der ukrainischen Agrarlobbygruppen forderte eine Erhöhung der Eigentumsobergrenzen auf 1,5 Prozent aller ukrainischen Agrarflächen.

Sehr niedrig angesetzte Eigentumsobergrenzen widersprechen der Idee eines liberalen Bodenmarkts. Im Falle der Einführung solcher Eigentumsobergrenzen ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach landwirtschaftlichem Boden niedriger als in einem unbeschränkten Gleichgewicht sein wird. Potenzielle Interessenten könnten nur so lange zusätzliches Land erwerben, bis die entsprechende Obergrenze erreicht ist. Infolgedessen ist zu erwarten, dass die Verkaufs- und Pachtpreise niedriger sein werden als in einer Referenzsituation mit einem unbeschränkten Gleichgewicht. Die entgangenen Verkaufserlöse der abgebenden Eigentümer wären

ein Wohlfahrtsverlust. Die Einführung (zu) niedriger Obergrenzen könnte zudem weitere bedeutsame indirekte Effekte für die ukrainische Landwirtschaft und die ländlichen Regionen haben. Aufgrund der vergleichsweise niedrigeren Bodenpreise ist es wahrscheinlich, dass die Attraktivität von Agrarflächen als Sicherheit für Kredite sinkt und der Kreditzugang weiterhin schwierig bleibt. Die begrenzte Nachfrage wird sich außerdem negativ auf den Umfang der Handelsaktivitäten auf dem Bodenmarkt auswirken und kann im Extremfall (wenn alle potenziellen Interessenten in einer Region bereits die maximal erlaubte Menge besitzen) zu Marktversagen führen.

Darüber hinaus ist es sehr wahrscheinlich, dass einige Marktteilnehmer ohnehin alternative Strategien entwickeln werden, um solche Kaufbeschränkungen zu umgehen, wie z. B. durch die Gründung von Tochtergesellschaften. Daher erscheint es fraglich, ob die Eigentumsobergrenzen ein geeignetes Instrument sind, eine Bodenkonzentration in den Händen einer kleinen Elite zu verhindern und eine vielfältige Betriebsstruktur zu fördern. Alternative agrarpolitische Instrumente, die auf eine möglichst breite Streuung der Bodenverteilung mit minimalen Wohlfahrtsverlusten und auf die Stärkung benachteiligter Marktteilnehmer zielen, sollten in diesem Zusammenhang stärker diskutiert werden. Dazu zählen beispielsweise Preisinformationsplattformen, Aufklärung der Bodeneigentümer über die Funktionsweise der Preisbildung und ihrer Rechte oder ein erleichterter Kreditzugang durch subventionierte Kredite oder Bürgschaften.

#### *Ausschluss bestimmter Marktteilnehmer*

In vielen Ländern Europas wird eine Konzentration von Agrarflächen in den Händen ausländischer Investoren oder Kapitalgesellschaften kritisch gesehen. Diese Ansicht findet auch in der Ukraine viele Befürworter. Vor allem wird befürchtet, dass derartige Marktteilnehmer einen besseren Zugang zu Finanzmitteln haben, als kleine und mittlere lokale Landwirte. Darüber hinaus wird der Bodenbesitz durch Ausländer in einigen Narrativen mit nationalen Sicherheitsbedenken verknüpft. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Konflikts mit Russland stehen besonders potenzielle russische Investoren im Fokus dieser Debatte. Der Gesetzesvorschlag des Ministeriums sieht nur den Ausschluss ausländischer Marktteilnehmer, aber nicht den Ausschluss juristischer Personen vor. Es gibt aber weitere Befürchtungen, dass ausländische Investoren durch Gründung ukrainischer Tochtergesellschaften diese Regeln umgehen können.

Welche Auswirkungen sind bei einem Ausschluss bestimmter Marktteilnehmer auf die Entwicklung der Bodenpreise zu erwarten? Auch in diesem Fall wird die

Nachfrage nach Boden sinken, was ebenfalls die Verkaufs- und Pachtpreise im Vergleich zur Referenzsituation senken würde. Wie stark der Effekt ist, hängt davon ab, wie viele potenzielle Marktteilnehmer unter die Beschränkung fallen (z. B. auch lokale juristische Personen). Vergleichbar mit den Eigentumsobergrenzen bedeuten niedrigere Preise entgangene Verkaufserlöse für die Verkäufer. In Anbetracht des Interesses der vielen potenziellen Verkäufer, deren Zahl sich während der Laufzeit des Moratoriums akkumuliert hat, werden voraussichtlich in einem Anpassungszeitraum nach der Aufhebung des Moratoriums zahlreiche verhältnismäßig kleine Flächenstücke (durchschnittlich 3,5 Hektar) angeboten werden. Um eine Übervorteilung der Anbieter und die Benachteiligung kleiner und mittlerer Betriebe während der Anpassungsperiode zu verhindern, ist es grundsätzlich denkbar, bestimmte Marktteilnehmer in einem begrenzten Zeitraum auszuschließen. In jedem Fall sollten diese Einschränkungen transparent umgesetzt und kontrolliert werden. Grundsätzlich müssen die ökonomischen Implikationen einer solchen Restriktion sorgfältig mit ihrem potenziellen Nutzen, dem politischen Ziel einer gewünschten Bodenverteilung, abgewogen werden.

#### *Schrittweise Liberalisierung: Ausgewählte Testregionen oder nur staatlicher Boden*

Die Durchführung von Pilotprojekten in ausgewählten Testregionen ist ein weit verbreitetes Verfahren für die Erprobung neuer Politikmaßnahmen, auch in der Ukraine. Häufig werden Vorschläge diskutiert, die entweder den Bodenverkauf zunächst nur in bestimmten Regionen vorsehen oder erst einmal nur die Privatisierung der rund 10 Millionen Hektar Agrarflächen in staatlichem Besitz. Die Idee einer schrittweisen Reformumsetzung wird häufig damit begründet, dass man so die Möglichkeit hätte, aus den möglichen Fehlern der einzelnen Schritte zu lernen. Der Gesetzesvorschlag des Ministeriums sieht keine schrittweise Einführung vor. Aber viele hochrangige ukrainische Politiker sprechen sich dafür aus.

Das Hauptproblem mit diesem Ansatz ist, dass die Auswahl der Regionen für solche Experimente oft nicht den Kriterien der Repräsentativität folgt und sich unter Umständen ein verzerrtes Bild des Bodenmarktes ergäbe. In den Pilotregionen wäre es für potenzielle Käufer aus der ganzen Ukraine möglich, um ein knappes Bodenangebot zu konkurrieren. Dies würde sehr wahrscheinlich die Bodenpreise in den Testregionen nach oben treiben. Im Gegensatz dazu wäre aber auch denkbar, dass viele potenzielle Investoren erst die Öffnung des gesamten Marktes abwarten und sich in der Pilotphase mit Käufen zurückhalten würden. Deswegen wären das

Angebot, die Nachfrage und die resultierenden Gleichgewichtspreise in den Pilotregionen nicht repräsentativ. Außerdem ist es schwierig, repräsentative Regionen zu finden, da die Bodenqualität und Grundstücksgrößen regional sehr unterschiedlich sind. Infolgedessen können die Aussagekraft solcher Experimente und damit verbundene mögliche Lerneffekte eher als gering eingestuft werden.

Wenn das Moratorium nur für staatlichen Boden aufgehoben wird, ist anzunehmen, dass aufgrund des begrenzten Angebotes die Verkaufspreise verglichen mit einer Situation, in der alle Besitzer Flächen anbieten können, tendenziell höher sein werden. Damit bietet sich eine derartige Strategie an, wenn die Regierung ihre Einnahmen aus der Bodenprivatisierung maximieren wollen würde. Aber auch diese Maßnahme ergäbe ohne die privaten Grundstücke kein repräsentatives Bild eines zukünftigen Bodenmarktes. Außerdem werden kaufinteressierte Betriebe mit eingeschränktem Kapitalzugang weniger profitieren können als Betriebe mit guten, unter Umständen sogar ausländischen, Finanzierungsmöglichkeiten. Die Situation der verkaufsbereiten privaten Bodenbesitzer, die wie Selentschuk und Zyzura seit Jahren auf die Liberalisierung warten, würde sich im Vergleich zum Status quo nicht ändern.

#### **Fazit**

Der Aufstieg großer Agrarunternehmen, die das Wachstum des ukrainischen Getreidesektors gefördert haben, lässt sich nicht nur durch verbesserte Management- und Technologieansätze erklären, sondern auch durch den Zugang zu vergleichsweise billigem Ackerland. Aufgrund des Moratoriums für Agrarflächenverkäufe und eines fehlenden Verkaufsmarktes sind die Pachtpreise im Vergleich zu anderen europäischen Ländern deutlich niedriger. Diese Umstände benachteiligen fast sieben Millionen Bodenbesitzer und geben den Agrarunternehmen keine Anreize, den Boden effizient zu nutzen. Der Status quo fördert die Nutzung der größeren Agrarflächen mit kurzfristigen Geschäftsmodellen, die sich auf die Getreideerzeugung fokussieren.

Mit dem neuen Präsidenten und der neuen Regierung, die über eine starke Mehrheit im Parlament verfügt, entstand eine historische Chance für die Ukraine, das Moratorium für Agrarflächenverkäufe aufzuheben. Die Liberalisierung des ukrainischen Bodenmarktes sollte so gestaltet werden, dass durch die Reformmaßnahmen ein nachhaltiges Wachstum der landwirtschaftlichen Produktion gefördert, aber gleichzeitig auch die Lebensbedingungen in den ländlichen Gebieten verbessert werden. Zu niedrige Bodeneigentumsobergrenzen und der Ausschluss bestimmter Marktteilnehmer wären ungeeignet, um das Ziel einer breiten Bodenei-

gentsstreuung und einer vielfältigen Betriebsstruktur zu erreichen. Darüber hinaus wäre mit erheblichen Wohlfahrtsverlusten zu rechnen. Die gezielte Stärkung benachteiligter kleiner und mittlerer Agrarbetriebe scheint ein besser geeignetes Instrument zu sein, um eine ausgewogene Bodenmarktstruktur zu erreichen. Auch ist unwahrscheinlich, dass die schrittweise Einführung eines Bodenverkaufsmarktes (entweder durch Pilotierung der Reformmaßnahmen in ausgewählten

Regionen oder durch Privatisierung der staatlichen Agrarflächen) der ukrainischen Politik nützliche Informationen liefern würde, die dann auf das ganze Land bzw. den weiteren Liberalisierungsprozess übertragen werden könnten. Letztlich ist es wichtig, dass der Aufbau von bodenmarktfördernden Institutionen wie etwa Rechtssicherheit und Markttransparenz im Mittelpunkt der Gesetzgebung steht.

#### *Über die Autoren:*

Dr. *Vasyl Kvartiuk* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) in Halle (Saale). 2014 wurde er durch die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im Fach Volkswirtschaftslehre promoviert. Er hat umfangreiche Erfahrung in der technischen Zusammenarbeit und Politikberatung. Seine Forschungsinteressen umfassen die Themen lokale Kommunalverwaltung, politische Ökonomie, und Bodenbeziehungen.

Prof. Dr. *Thomas Herzfeld* ist seit 2011 Direktor am IAMO und Leiter der Abteilung »Agrarpolitik« und lehrt an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Er wurde von der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel promoviert und habilitierte sich an der gleichen Universität. Zwischen 2007 und 2011 arbeitete er als Assistant Professor an der Universität Wageningen. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen Agrarpolitik, ländliche Entwicklung und Institutionenökonomie.

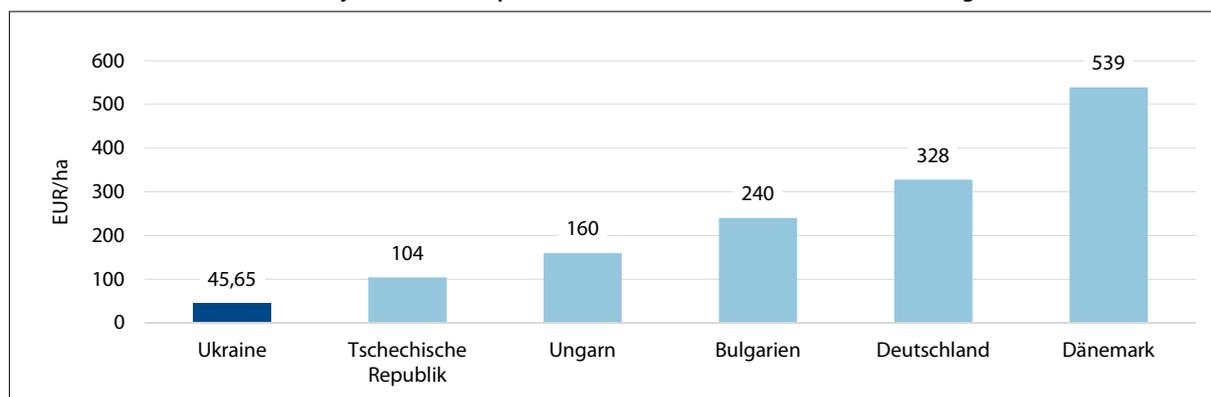
#### *Bibliographie:*

- Deiningner, K., Nizalov, D., & Singh, S. K. (2017). Determinants of productivity and structural change in a large commercial farm environment: Evidence from Ukraine. *The World Bank Economic Review*, (February), 1–25. <https://doi.org/10.1093/wber/lhw063>
- Easybusiness. (2016). *Development of the free farmland market in Ukraine: Detailed analysis of international experience and assessment of socio-economic effect*. Kyiv.
- Gilgen, C., & Meyer-Everloh, U. (2017). *Transparency in land management – German experiences and options for Ukraine*. Kyiv.
- Kvartiuk, V., & Herzfeld, T. (2019). *Welfare effects of land market liberalization scenarios in Ukraine: Evidence-based economic perspective* (IAMO Discussion Papers No. 186). Halle (Saale).

## TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT

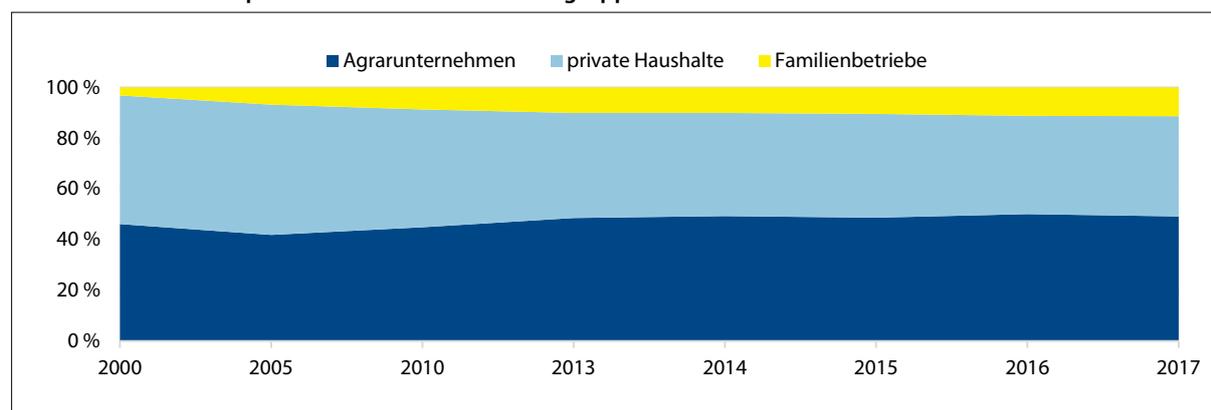
## Kennziffern zum Landbesitz

Grafik 1: Durchschnittliche jährliche Pachtpreise für landwirtschaftlichen Boden im Vergleich, 2017 (EUR/ha)



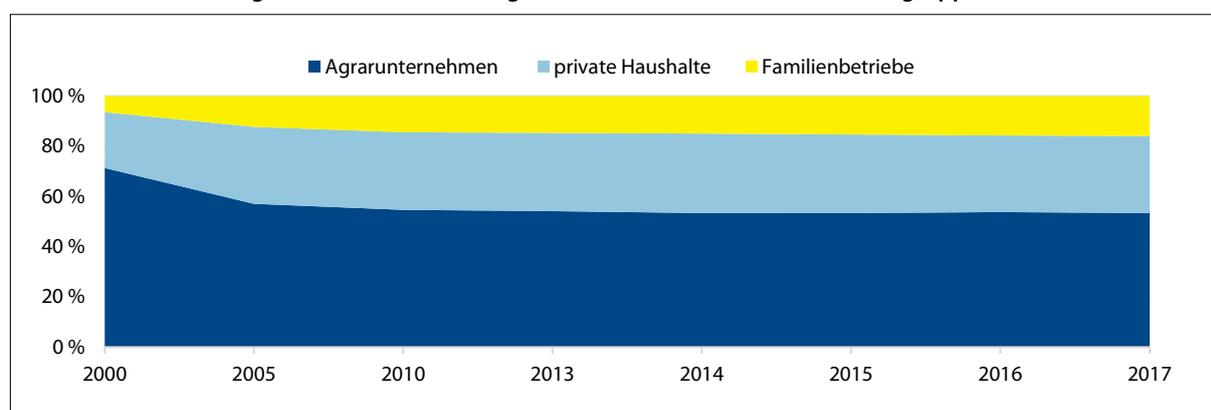
Quelle: EUROSTAT und Staatsdienst der Ukraine für Geodesie, Kartographie und Kataster

Grafik 2: Getreideproduktion nach Produzentengruppen in der Ukraine



Quelle: Ukrainisches Statistisches Jahrbuch (2018)

Grafik 3: Verteilung der landwirtschaftlich genutzten Flächen nach Produzentengruppen in der Ukraine

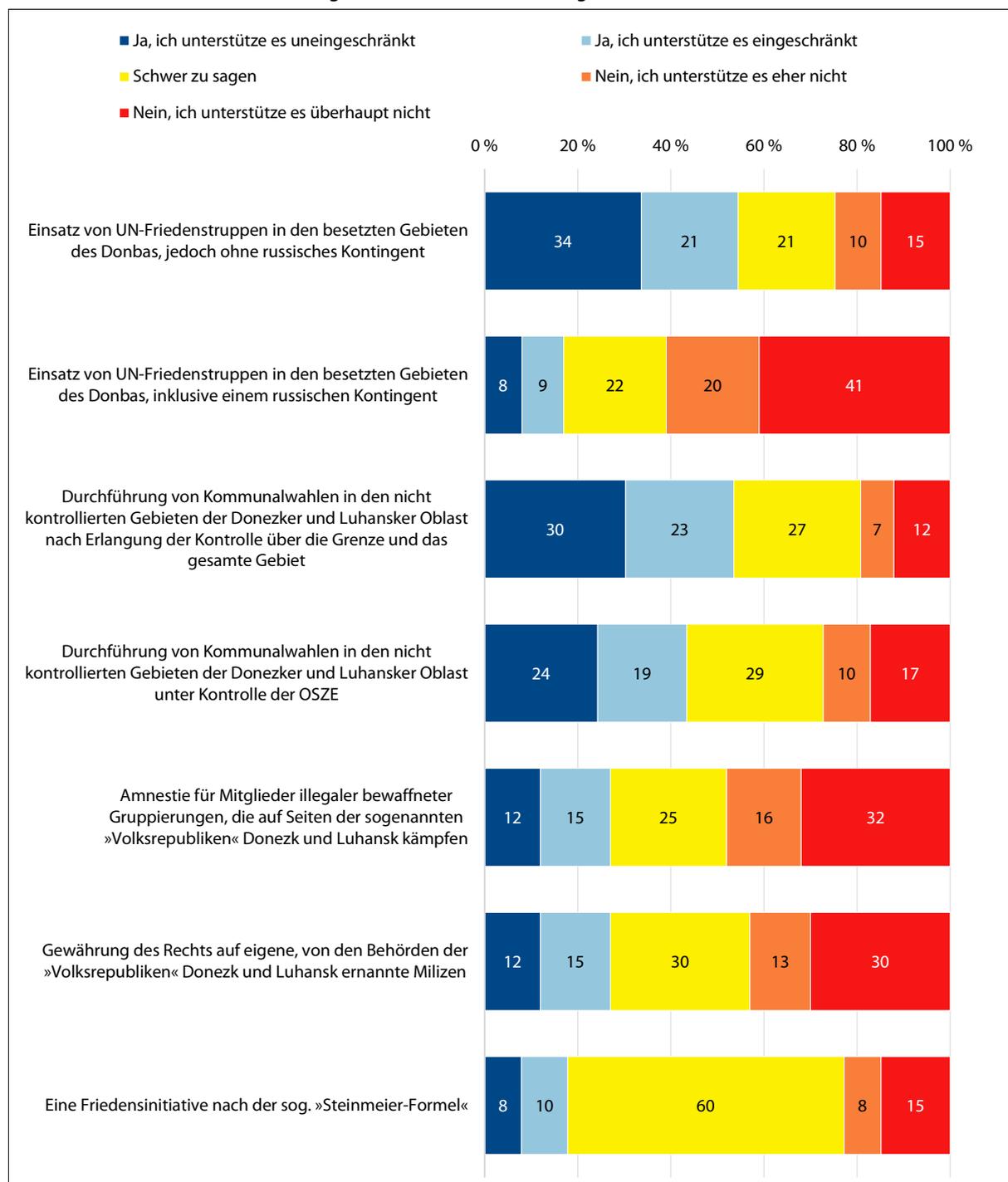


Quelle: Ukrainisches Statistisches Jahrbuch (2018)

## UMFRAGE

## Öffentliche Meinung zur Beendigung des Donbas-Konflikts

**Grafik 1: Unterstützen Sie die folgenden Initiativen zur Lösung des Donbas-Konfliktes? (in %)**



Quelle: Umfrage der Rating-Group, 02.10.2019, [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie\\_ukraincev\\_k\\_resheniyu\\_voprosa\\_okkupirovannyh\\_territoriy.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_resheniyu_voprosa_okkupirovannyh_territoriy.html)

## 24. September – 3. Oktober 2019

24.09.2019	Der Chef der ukrainischen Nationalpolizei, Serhij Knjasew, tritt zurück. Zwei Tage zuvor war seine Ex-Frau von polnischen Grenzbeamten aufgehalten worden, als sie beim Grenzübertritt 500.000 Euro Bargeld dabei hatte. Die polnische Polizei eröffnete ein Verfahren wegen Geldwäsche.
24.09.2019	Die Leiterin der Abteilung für strategische Planung im Gesundheitsministerium, Iryna Litowtschenko, kritisiert in einem offenen Brief an Premierminister Olexij Hontscharuk, dass die Führung des Gesundheitsministeriums Reformen im Gesundheitssektor blockiere. Die NGO »Patienten in der Ukraine« äußert ebenfalls Kritik, da aufgrund fehlender Unterschriften aus dem Ministerium die Arzneimittelbeschaffung unterbrochen sei und deshalb Patienten auf Medikamente warten müssen.
24.09.2019	Präsident Wolodymyr Selenskyj trifft in New York ein, wo er unter anderem auf der 74. Generalversammlung der UN sprechen wird. Im Fokus der medialen Aufmerksamkeit steht aufgrund der »Ukraine-Affäre« von US-Präsident Donald Trump jedoch das Treffen zwischen Selenskyj und Trump. Der amerikanische Präsident soll bei einem Telefonat der beiden im Juli Selenskyj dazu gedrängt haben, Ermittlungen gegen den Sohn von Trumps politischem Konkurrenten Joe Biden einzuleiten und soll, um Druck auszuüben, bereits bewilligte Militärhilfen für die Ukraine im Umfang von knapp 400 Millionen US-Dollar, zurückgehalten haben.
24.09.2019	Das Weiße Haus veröffentlicht ein Gedächtnisprotokoll des Telefonats zwischen US-Präsident Donald Trump und dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj vom 25. Juli 2019. Aus dem Dokument geht hervor, dass Trump Selenskyj mehrfach aufforderte, gegen Joe Bidens Sohn Hunter Biden zu ermitteln, der für einen ukrainischen Energiekonzern arbeitete. In der Ukraine wird vor allem Selenskyjs Aussage, dass der neue Generalstaatsanwalt zu »100 Prozent seine Person« sein werde, kritisiert. In der EU hingegen stößt die Aussage von Trump und Selenskyj, dass die EU und namentlich Bundeskanzlerin Angela Merkel und der französische Präsident Emmanuel Macron zu wenig für die Ukraine täten, auf Kritik.
25.09.2019	Bei der 74. Generalversammlung der UN in New York spricht Präsident Wolodymyr Selenskyj über den Krieg in der Ostukraine. Er werde sich in seiner Präsidentschaft für die Beendigung des Krieges und die Wiederherstellung des Friedens einsetzen, »aber nicht auf Kosten des Lebens unserer Menschen, ihrer Freiheit oder des Rechts der Ukraine, ihren eigenen Weg zu gehen«, so Selenskyj.
25.09.2019	Die Nationalbank der Ukraine gibt neue Handelszahlen bekannt, denen zufolge China im ersten Quartal 2019 Russland als größten Handelspartner der Ukraine abgelöst hat. Das Handelsvolumen zwischen der Ukraine und China erreichte 2,55 Milliarden US-Dollar, wobei die Importe aus China 1,93 Milliarden US-Dollar betrug. Der Gesamtanteil Chinas am Außenhandel lag bei 10,6 Prozent, dahinter folgen Russland mit 9,7 Prozent, Deutschland mit 6,9 Prozent und Polen mit 6,1 Prozent.
26.09.2019	Das Weiße Haus veröffentlicht den Bericht des anonymen Hinweisgebers aus den amerikanischen Sicherheitsbehörden, der die sog. »Ukraine-Affäre« ins Rollen brachte. Aus dem Bericht geht unter anderem hervor, dass Kurt Volker, der US-Sondergesandte für die Ukraine, gemeinsam mit dem US-Botschafter bei der Europäischen Union, Gordon D. Sondland, der ukrainischen Führung Ratschläge gegeben haben soll, wie sie die Forderungen von Donald Trump, die dieser im Telefonat an Wolodymyr Selenskyj richtete, »steuern« kann.
26.09.2019	Die IWF-Mission, die seit dem 12. September in der Ukraine weilt, verlässt das Land ohne Einigung auf eine neue Kreditlinie. Die Ukraine habe zwar Erfolge vorzuweisen, aber es gebe vor allem noch Probleme bei der Korruptionsbekämpfung. Auch drängt der IWF auf eine stärkere Privatisierung staatlicher Unternehmen und kritisiert die Dominanz der ukrainischen Wirtschaft durch Oligarchen. Politische Beobachter vermuten, dass der IWF abwartet, wie es im Fall der 2016 verstaatlichten Privatbank weitergeht. Der ehemalige Eigentümer, Oligarch Ihor Kolomojskyj, versucht mit juristischen Mitteln die Kontrolle über die Bank zurückzugewinnen oder zumindest eine milliardenschwere Entschädigung zu erhalten.
27.09.2019	Der Leiter des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrates der Ukraine, Olexandr Danyljuk, reicht seinen Rücktritt bei Präsident Wolodymyr Selenskyj ein. Als Hintergrund wird ein Konflikt mit dem einflussreichen Leiter des Präsidentenbüros, Andrij Bohdan, vermutet, sowie der wachsende Einfluss von Oligarch Ihor Kolomojskyj. Danyljuk war eine der treibenden Kräfte der Verstaatlichung von Kolomojskyjs Privatbank 2016.
27.09.2019	Kurt Volker, der US-Sondergesandte für die Ukraine, der am Vortag wegen seiner Rolle im Rahmen der »Ukraine-Affäre« in die Kritik gekommen war, reicht seinen Rücktritt ein.
30.09.2019	Präsident Wolodymyr Selenskyj weist die Aufforderung seines amerikanischen Amtskollegen Donald Trump öffentlich zurück, gegen den Präsidentschaftsanwärter und Konkurrenten von Trump, Joe Biden, zu ermitteln. Er weist auf die Unabhängigkeit der Ukraine und der Strafverfolgungsorgane des Landes, die Untersuchungen nicht auf Geheiß einleiten, sondern wenn das Gesetz gebrochen werde, so Selenskyj.
01.10.2019	Die Ukraine stimmt im Rahmen von Gesprächen der Trilateralen Kontaktgruppe zwischen der Ukraine, Russland und Vertretern der sog. »Separatisten« in der Ostukraine der »Steinmeier-Formel« zu. Die vom ehemaligen deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier 2016 vorgeschlagene Lösung sieht vor, dass die besetzten Gebiete der Ostukraine nach Kommunalwahlen, die in Übereinstimmung mit der ukrainischen Gesetzgebung stattfinden und von der OSZE als frei und fair anerkannt werden müssen, automatisch einen Sonderstatus erhalten. Der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj betont, dass die Ukraine dafür zunächst die Kontrolle über die gesamte Grenze zu Russland wiedererlangen müsse und dass es keine Wahlen unter vorgehaltener Waffe geben werde. Russland hingegen fordert, dass zunächst die Wahlen abgehalten werden müssen.

01.10.2019	Die Nachricht, dass die Ukraine der »Steinmeier-Formel« zustimmt, stößt in der Ukraine auf viel Kritik. Im Zentrum Kiews protestieren hunderte Nationalisten gegen diese »Kapitulation« vor Russland. Im Ausland hingegen wird der Schritt als Hoffnungsschimmer für die Beilegung des Kriegs in der Ostukraine gesehen.
01.10.2019	Der neue Generalstaatsanwalt, Ruslan Rjaboschapka, ernannt einen umstrittenen Staatsanwalt aus der Oblast Charkiw, Olexandr Filtschakow, zum leitenden Staatsanwalt der Region Charkiw. Die Entscheidung stößt auf Kritik von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Filtschakow in den letzten Jahren wiederholt Korruption vorgeworfen haben.
02.10.2019	Die Werchowna Rada verabschiedet in zweiter Lesung ein Gesetz zum Neustart der Nationalen Agentur für Korruptionsprävention (NAPC). Die wegen Ineffizienz und Korruptionsvorwürfen unter Kritik stehende Agentur soll komplett neugestaltet werden. Dazu zählt auch eine neue Führung, die gemeinsam mit ausländischen Experten ausgesucht werden soll.
02.10.2019	Ein Militärgericht in der südrussischen Stadt Rostow am Don verhängt eine Freiheitsstrafe von 2,5 Jahren gegen den krimtatarischen Aktivist Nariman Memedeminow wegen angeblicher »öffentlicher Aufrufe zum Terrorismus«. Memedeminow wurde im März 2018 verhaftet, da er auf seinem YouTube-Kanal über politisch motivierte Gerichtsverhandlungen gegen krimtatarische Aktivistinnen berichtet. Darunter ist auch ein Video von 2013 über die in der Ukraine erlaubte, aber in Russland verbotene »Hizb ut-Tahrir«, die in Russland als Terrororganisation eingestuft wird, weswegen er nun verurteilt wurde. Human Rights Watch spricht von einem politisch motivierten Prozess.
03.10.2019	Wolodymyr Selenskyj ernannt Olexij Danylów zum neuen Sekretär des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrates. Am 30. September hatte Selenskyj das Rücktrittsgesuch des bisherigen Amtsinhabers Olexandr Danyljuk akzeptiert. Danyljuk gab in einem Interview mit der BBC seine »komplizierte Beziehung« zu Andrij Bohdan, dem Leiter des Präsidialbüros, als Begründung an sowie die mögliche Rücknahme der Verstaatlichung der PrivatBank, für dessen Nationalisierung Danyljuk 2016 maßgeblich verantwortlich war. Der neue Sekretär Danylów, 57, war von 1994 bis 1997 Bürgermeister von Luhansk und 2005 kurzzeitig Gouverneur desselben Gebietes.

*Die Chronik wird zeitnah erstellt und basiert ausschließlich auf im Internet frei zugänglichen Quellen. Die Redaktion bemüht sich, bei jeder Meldung die ursprüngliche Quelle eindeutig zu nennen. Aufgrund der großen Zahl von manipulierten und falschen Meldungen kann die Redaktion der Ukraine-Analysen keine Gewähr für die Richtigkeit der Angaben übernehmen.*

*Zusammengestellt von Dr. Eduard Klein*

*Sie können die gesamte Chronik seit Februar 2006 auch auf <http://www.laender-analysen.de/ukraine/> unter dem Link »Chronik« lesen.*

#### Herausgeber:

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen  
 Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.  
 Deutsches Polen-Institut  
 Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien  
 Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung  
 Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) gGmbH

#### Redaktion:

Dr. Eduard Klein, Dr. Franziska Schaff (verantwortlich)  
 Chronik: Dr. Eduard Klein  
 Satz: Matthias Neumann

#### Wissenschaftlicher Beirat:

Dr. Kseniia Gatskova, Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung Regensburg  
 Prof. Dr. Guido Hausmann, Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung Regensburg  
 Dr. Susan Stewart, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin  
 Dr. Susann Worschech, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/O.

Die Meinungen, die in den Ukraine-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Ukraine-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann und Michael Clemens

Alle Ausgaben der Ukraine-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de)

Die Ukraine-Analysen werden im Rahmen eines Lizenzvertrages in das Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung ([www.bpb.de](http://www.bpb.de)) aufgenommen.

ISSN 1862-555X © 2019 by Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V., Deutsches Polen-Institut, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien, Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) gGmbH  
 Forschungsstelle Osteuropa • Länder-Analysen • Klagenfurter Str. 8 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607  
 e-mail: [laender-analysen@uni-bremen.de](mailto:laender-analysen@uni-bremen.de) • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>



## Kostenlose E-Mail-Dienste: Länder-Analysen

 @laenderanalysen

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig im kostenlosen Abonnement kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa und der GUS. Alle Länder-Analysen verstehen sich als Teil eines gemeinsamen Projektes, das der wissenschaftlich fundierten, allgemeinverständlich formulierten Analyse der Entwicklungen im östlichen Europa, der Offenheit für verschiedene inhaltliche Positionen und der kostenlosen und nicht-kommerziellen Information einer breit verstandenen interessierten Öffentlichkeit verpflichtet ist. Autor/innen sind internationale Fachwissenschaftler/innen und Expert/innen. Die Redaktionen der Länder-Analysen bestehen aus Wissenschaftler/innen mit langjähriger Forschungserfahrung.

Die deutschsprachigen Länder-Analysen werden gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, dem Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, dem Deutschen Polen-Institut, dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien und dem Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung herausgegeben. Die englischsprachigen Länder-Analysen erscheinen in Kooperation der Forschungsstelle Osteuropa mit dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

### Belarus-Analysen

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/belarus/>

### Caucasus Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/cad.html>

### Polen-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/newsletter/polen-analysen/>

### Russland-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/russland/>

### Russian Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/rad.html>

### Ukraine-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>

### Zentralasien-Analysen

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.laender-analysen.de/zentralasien/>