

Vielfältige Agrarstrukturen sichern

Wie Landgrabbing in Deutschland durch Änderung des Grundstückverkehrsrechts verhindert werden könnte

von Frieder Thomas

Die Landwirtschaft steht weltweit vor einem tiefgreifenden Wandel der Eigentumsverhältnisse. Die Ursachen für diesen Wandel sind vielfältig und reichen von Fragen der Hofnachfolge über falsch gesetzte politische Rahmenbedingungen bis hin zu einem wachsenden Interesse kapitalkräftiger Investoren an Anlagemöglichkeiten, die hohe Renditen verheißen. Der folgende Beitrag skizziert zentrale Varianten des Strukturwandels konkret in Deutschland und macht Vorschläge, wie das Grundstückverkehrsrecht (Grundstückverkehrsgesetz, Landpachtgesetz und Reichssiedlungsgesetz) überarbeitet werden kann, um das Ziel einer vielfältigen, bäuerlich geprägten Agrarstruktur zu erreichen. Im Anschluss dokumentieren wir in Auszügen die Berliner Erklärung des Netzwerks Flächensicherung vom Oktober 2018 (»Einer neuen Generation von Bäuerinnen und Bauern den Boden bereiten«), in der sich zentrale Forderungen des Beitrags wiederfinden.

Die Ressource »fruchtbarer Boden« ist weltweit begrenzt. Die Nachfrage nach Agrarprodukten steigt jedoch weiter: Es wächst die Weltbevölkerung, es steigen flächenintensive Ernährungsgewohnheiten wie der Konsum tierischer Produkte und zugleich nimmt die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohstoffen für eine energetische und stoffliche Verwendung zu. Die damit verbundene Knappheit lässt die Preise für landwirtschaftliche Flächen kontinuierlich steigen. In Deutschland stiegen in den zehn Jahren von 2006 bis 2015 die Kaufpreise von Ackerland um 120 Prozent an. In den neuen Bundesländern haben sie sich – von einem relativ niedrigen Niveau aus – sogar mehr als verdreifacht.

Zur Knappheit kommen niedrige Zinsen und viel freies Kapital hinzu. Investoren sind bei der Suche nach Anlagemöglichkeiten auf die endliche Ressource Boden gestoßen. Das Risiko eines Preisverfalls tendiert gegen null. Sie orientieren sich mit ihren Angeboten beim Kauf von Agrarflächen nicht am erzielbaren landwirtschaftlichen Ertrag, sondern spekulieren auf steigende Bodenpreise. Landwirte stehen Konkurrenten gegenüber, deren Investitionshintergrund einer ganz anderen Logik folgt als die Erzeugung von Lebensmitteln. Nicht selten übersteigt inzwischen der Verkehrswert den Ertragswert beträchtlich. Das heißt konkret: Die Kosten (Kauf, Pacht) des unverzichtbaren

»Produktionsfaktors Boden« sind durch eine ordentliche Landbewirtschaftung nicht mehr finanzierbar.

Hinzu kommt eine Agrarpolitik, die die Bewirtschaftung von Fläche in besonderer Weise unterstützt: völlig unabhängig von der konkreten Wirtschaftsweise oder der erzielten Wertschöpfung. Das fördert das Interesse am Bodenbesitz und steigert die Flächenkonkurrenz. Insbesondere die flächengebundenen Direktzahlungen führen zu einer einseitigen Förderung der größeren Betriebe. Eigentlich soll die sog. Erste Säule der EU-Agrarpolitik einkommenssichernd wirken. Gerade dieses Ziel erreicht sie bei kleineren Betrieben aber nicht, weil diese über wenig Fläche verfügen.

Neben dieser Entwicklung, die »von außen« auf die Höfe wirkt, hat der Wandel der Eigentumsverhältnisse auch einen Grund in den Familienbetrieben selbst: Auch wirtschaftlich prosperierende Betriebe haben oft niemanden, der (oder die) den Hof weiterführen will. Gleichzeitig steigt die Zahl junger Menschen, die nicht aus der Landwirtschaft kommen, aber dort arbeiten wollen. Nur wenige von ihnen sind kapitalkräftig genug, um einen Hof kaufen zu können. Daher sind in der jüngeren Vergangenheit vielfältige Konzepte entwickelt worden, wie eine außerfamiliäre Hofnachfolge organisiert werden kann – unter anderem auch mit außerlandwirtschaftlichem Kapital. Hier dient der Wandel der Eigentumsverhältnisse in der Regel nicht

der Optimierung der Kapitalrendite; vielmehr sollen landwirtschaftliche Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen werden. Ein Wandel in diesem Sinne könnte durchaus positiv dazu beizutragen, bäuerliche Wirtschaftsformen zu erhalten.

Die Folgen des Wandels für die Agrarstruktur

Die Wanderung landwirtschaftlicher Nutzflächen in das Eigentum von wenigen kapitalkräftigen Investoren steht im Widerspruch zu einer bäuerlich-ökologischen Landwirtschaft und einer breiten Eigentumsstreuung. Mit diesem Wandel verliert die Landwirtschaft Schritt für Schritt ihre Bäuerlichkeit. Für Bauern und Bäuerinnen steht der Erhalt ihres Betriebes im Vordergrund, denn er ist die Grundlage für ihren Arbeitsplatz und ihr Einkommen. Daher sind bäuerliche Betriebe am Erhalt von Arbeitskapazitäten und an einer möglichst hohen Wertschöpfung pro eingesetzter Arbeitseinheit interessiert. Ganz anders sieht es aus, wenn die Eigentümer vor allem ein Interesse an hoher Kapitalrendite haben. Da geht es um einen möglichst hohen Gewinn pro Quadratmeter Boden und in der Regel wird das teure Produktionsmittel »Arbeit« so weit wie möglich reduziert.

Die Tendenz, die sich daraus ergibt, kann man bei einem Vergleich der beiden Bundesländer Brandenburg und Nordrhein-Westfalen deutlich sehen: Beide verfügen über einen ähnlich großen Umfang an landwirtschaftlicher Nutzfläche. In Brandenburg wird viel extensiver Ackerbau betrieben, in Nordrhein-Westfalen gibt es mehr Tierhaltung oder auch Gemüsebaubetriebe. In Nordrhein-Westfalen erwirtschaftet die eher bäuerliche Landwirtschaft eine Bruttowertschöpfung, die dreimal höher liegt als die im agrarindustriell geprägten Brandenburg. In Nordrhein-Westfalen waren entsprechend rund 120.000 Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt, in Brandenburg hingegen nur rund 40.000.¹

Das ist übrigens kein neues Phänomen: Es ist überall dort zu beobachten, wo Fläche reichlich vorhanden ist und Arbeit einen relevanten Kostenfaktor darstellt. Auch die großen Haciendas in Südamerika hatten eine geringe Flächenproduktivität. Und so war es auch bei den Gütern der Junker in Ostelbien. Nicht zuletzt wegen deren geringen Flächenproduktivität hat die Agrarpolitik in Westeuropa bereits Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts auf eine bäuerliche Landwirtschaft gesetzt und Familienbetriebe gefördert. Auch bei der Technik kam man von Maschinen für Großbetriebe ab und entwickelte geeignete Maschinen für bäuerliche Familienbetriebe.²

Das europäische Parlament stellt im Übrigen fest, dass die zunehmende Landkonzentration zwar konkret die Landwirtschaft betreffe, dass sie aber zugleich

den ländlichen Raum destabilisiere, die Ernährungssicherheit gefährde, zu einer irreversiblen Schädigung der Wirtschaftsstrukturen auf dem Land und zu einer weiteren Verschärfung der Industrialisierung der Landwirtschaft führe.³

Land ist keine Ware

Was tun? In Deutschland soll das Grundstücksverkehrsgesetz eine »ungesunde Verteilung von Grund und Boden« verhindern (§ 9). Doch wie eine »gesunde« Verteilung von Grund und Boden aussieht, ist nicht im Detail formuliert. Das muss kein Nachteil sein, denn derzeit verändern sich in der Gesellschaft die Vorstellungen, was eine »gute Agrarstruktur« ist. Breite Besitzstreuung statt Konzentration ist angesagt; Bäuerlichkeit wird durchaus wertgeschätzt.⁴ Aber wie will man eine breite Eigentumsstreuung hinbekommen, wenn auf dem Bodenmarkt ganz andere Kräfte wirken?

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu bereits 1967 eine wegweisende Aussage getroffen: »Das Grundgesetz gebietet [...] nicht, dass der ländliche Grundstücksverkehr so frei sein müsse wie der Verkehr mit jedem anderen ›Kapital‹. Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.«⁵

Auch andere EU-Mitgliedstaaten haben das Problem erkannt und versuchen, dem Trend mit Gesetzen entgegenzuwirken. Es gab jedoch Konflikte mit den sog. europäischen Grundfreiheiten. Vor allem mit dem freien Kapitalverkehr, aber in manchen Fällen auch mit der Niederlassungsfreiheit und mit der freien Berufswahl. Aber auch die EU-Kommission akzeptiert inzwischen, dass es Gründe gibt, Märkte für Agrarland zu regulieren. Im *Amtsblatt* vom 18. Oktober 2017 erläutert sie am Beispiel von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs, dass die Mitgliedstaaten das Recht haben, Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs auf dem Bodenmarkt zu beschließen.⁶

Instrumente für eine gute Agrarstruktur

1. Die Preisbremse

Staatliche Preisintervention und Bodenmarktregulierung im Sinne einer Preisbremse hält die EU-Kom-

mission für zulässig. Das ist erfreulich, denn Regulative bei der Preisbildung sind notwendig. Nur dann haben Landwirte überhaupt eine Chance gegenüber nicht-landwirtschaftlichen Interessenten. Sinnvoll wäre die Abschätzung des Wertes von landwirtschaftlichen Nutzflächen anhand ihrer Ertragsfähigkeit (was kann angebaut werden und was kann man damit verdienen?) und die Ableitung von entsprechenden Kauf- und Pachtpreisen. In Frankreich wird dies praktiziert und hat erhebliche preisdämpfende Wirkung. Abweichend von dieser sehr konkreten preislichen Orientierung könnte man hilfsweise auch eine Interventionsschwelle einführen, wenn die regionalen Vergleichspreise um 20 Prozent überschritten werden. Derzeit kann der Verkaufspreis an Landwirte bis zu 50 Prozent über dem ortsüblichen Preis liegen, bevor die Behörden einschreiten können.

2. Stärkung des Genehmigungsvorbehalts und Verhinderung von Konzentration

Gemäß EU-Kommission ist es rechtens, dass der Kauf von landwirtschaftlich genutztem Boden nur nach einer vorherigen Genehmigung einer nationalen Behörde möglich ist. Die in Deutschland zuständigen Behörden der Bundesländer bzw. die von ihnen beauftragten Siedlungsgesellschaften sind im EU-Sinn »nationale Behörden«.

Es ist dringend geboten, einerseits die Kriterien für eine Genehmigung des Verkaufs von Land an Nichtlandwirte restriktiver zu formulieren. Andererseits sollte auch innerhalb der Landwirtschaft das Eigentum an Grundeigentum und Pachtflächen breit gestreut sein. Das Entstehen lokaler und regionaler Monopole oder Oligopole sollte verhindert werden. Dazu muss es aber möglich sein, gegen den Verkauf unter Landwirten einen Genehmigungsvorbehalt auszusprechen: um gewissermaßen im kartellrechtlichen Sinn die (boden-)marktbeherrschende Stellung einzelner Betriebe zu verhindern. In diesem Zusammenhang wären regionale Konzentrationsobergrenzen festzulegen.

Dabei sind die Besonderheiten des Bodenmarktes zu beachten. Boden ist im Gegensatz zu (fast) allen anderen Waren nicht mobil. Geht man davon aus, dass es sich für Landwirte nur lohnt, im Umkreis von einer Fahrstunde um den eigenen Hof herum Land zu erwerben, ist die Anzahl potenzieller Käufer auf dem jeweiligen konkreten lokalen Bodenmarkt begrenzt. Im Prinzip muss darauf geachtet werden, dass auf lokaler Ebene kein Betrieb eine marktbeherrschende Stellung bekommt.

Eine relative oder absolute Begrenzung des zulässigen Grundbesitzes ist in einigen EU-Mitgliedstaaten etabliert: So verlangen einige Länder beim Erwerb von Flächen ab einer bestimmten Größe eine besondere Genehmigung einer Aufsichtsbehörde. Andere

Mitgliedstaaten haben absolute Obergrenzen neu eingeführt oder bereits bestehende Grenzen bestätigt.⁷ In Deutschland müssten die Kriterien für eine zu starke Konzentration erst noch formuliert werden.

3. Stärkung des Vorkaufsrechts

Es ist zu überlegen, ob die Siedlungsgesellschaften in Zukunft stärker als Käuferinnen auftreten sollten. Zwar haben sie sich in der Vergangenheit bei der Weitergabe der aufgekauften Flächen einseitig an den Wachstumsbetrieben und ihren Interessen orientiert. Es dürfte aber in der Praxis einfacher sein, die Ziele einer »guten Agrarstruktur« neu zu formulieren und die Siedlungsgesellschaften entsprechend auszurichten, als eine funktionierende Behördenstruktur zu entmachten und gleichzeitig eine Parallelstruktur mit neuen Zielen aufzubauen. Denn notwendig ist eine Treuhandgesellschaft zum Landaufkauf allemal: Aufgrund der Besonderheit von Bodenmärkten – es gibt nur einen eingeschränkten lokalen Käuferkreis, die potenziellen Käufer sind meist nicht kurzfristig liquide – steht nicht immer ein alternativer Käufer zur Verfügung, wenn ein Genehmigungsvorbehalt ausgesprochen wird. In diesem Sinne wäre es auch sinnvoll, die Fristen für den Zeitraum zu verlängern, in dem die Treuhandgesellschaften das Land an Landwirte weiterverkaufen müssen.

4. Vorkaufsrechte für bestimmte Personenkreise oder Betriebsformen

Die EU-Kommission gesteht ihren Mitgliedstaaten zu, Vorkaufsrechte für bestimmte zu definierende Personenkreise zu gewähren, bevor die Flächen an Nichtlandwirte oder an Betriebe, die die Konzentrationsobergrenzen überschreiten, verkauft werden. Sie nennt bisher Pächter, Nachbarn, Miteigentümer oder den Staat selbst.

Aus agrarstruktureller Sicht ist es aber notwendig, einen erweiterten Prioritätenkatalog zu erstellen. Wichtig wäre es beispielsweise, den Zugang zu Land für junge Landwirte zu verbessern und bäuerliche Betriebsneugründungen zu erleichtern. Auch die Sicherung der Existenz von Nebenerwerbsbetrieben könnte ein Ziel sein. Flächen sollten wenn möglich so vergeben werden, dass eine lokale und regionale Ernährungswirtschaft unterstützt wird. Man könnte auch gemeinwohlorientierte Eigentümer bevorzugen oder auch Betriebe mit besonders hoher Wertschöpfung. Hier wird deutlich, dass es noch einer intensiven öffentlichen Diskussion bedarf, welche Agrarstruktur im öffentlichen Interesse ist und durch ein Vorkaufsrecht unterstützt werden sollte. Weil die Agrarstruktur in den Regionen Europas aus historischen und naturräumlichen Gründen äußerst vielfältig ist, sollten konkrete Ziele für die Agrarstruktur

und den bevorzugten Personenkreis dezentral formuliert werden.

Diese Diskussionen sind dringend notwendig. Denn die EU-Kommission hat zwar am Beispiel von Gerichtsurteilen deutlich gemacht, dass eine staatliche Intervention auf dem Bodenmarkt rechtens ist. Sie selbst hat aber keine konkreten Vorschläge gemacht, wie die aktuelle Situation sinnvoll weiterentwickelt werden könnte. Im Gegenteil: Sie betont, dass sog. diskriminierende Beschränkungen nicht erlaubt sind. Dazu gehören beispielsweise allgemeine Wohnsitzvorschriften als Voraussetzung für den Erwerb von Grundstücken. (Insbesondere Staaten Mitteleuropas hatten mit entsprechenden Wohnsitzvorschriften Ausländern den Kauf landwirtschaftlicher Nutzflächen verweigert. Dieses Vorgehen zum Schutz gegen Spekulanten wird mittelfristig schwer zu halten sein.) Die Käufer dürfen auch nicht verpflichtet werden, selbst Landwirtschaft zu betreiben. Und entgegen der Praxis beispielsweise in Teilen Österreichs oder auch der Schweiz darf auch nicht verlangt werden, dass man eine Qualifikation in der Landwirtschaft nachweisen muss, um landwirtschaftliche Nutzflächen zu kaufen. Wir sehen: Die EU hat sich der Diskussion ein klein wenig geöffnet. Als Verteidigerin einer vielfältigen und bäuerlichen Agrarstruktur kann sie sich damit aber noch nicht brüsten.

Wenn die Diskussion über agrarstrukturelle Ziele in eine Novellierung des Grundstückverkehrsgesetzes führen sollte, ist zu bedenken, dass es nicht nur unterschiedliche Interessenten für eine agrarische Nutzung gibt. Angesichts der Wohnungsknappheit sind viele Kommunen daran interessiert, leichter Zugriff auf potenzielles Bauland zu erhalten. Wenn es darum geht, bestimmte Interessenten zu bevorzugen, werden die Kommunen sicherlich mit dem massiven »öffentlichen Interesse« für die Ausweisung von Wohnbauland argumentieren. Das spricht nicht gegen eine Novellierung, sie sollte jedoch gut vorbereitet sein, damit die Landwirtschaft vor weiteren Flächenverlusten verschont bleibt.

5. Share Deals: Fehlender Schutz beim Verkauf von Unternehmensanteilen

Eine besondere Form des Besitzwechsels findet heutzutage im Rahmen der sog. Anteilskäufe statt (Share Deals). Beim Transformationsprozess in den neuen Bundesländern, aber auch beim Konzentrationsprozess in der bäuerlichen Landwirtschaft Westdeutschlands sind zahlreiche große Betriebe in Form von Kapitalgesellschaften entstanden. Bei diesen Betrieben wechseln häufig die Eigentumsverhältnisse, indem Unternehmensanteile gekauft werden. Durch den Kauf von Unternehmensanteilen nimmt der Wandel der Eigentumsverhältnisse an landwirtschaftlichem Grund und Boden vehement an Fahrt auf.

Aber gerade hier besteht eine Lücke im Grundstückverkehrsrecht. Beim Eigentümerwechsel von konkreten Äckern und Wiesen hatte das Grundstückverkehrsgesetz Einfluss darauf, dass diese Flächen in der Verfügungsgewalt von landwirtschaftlichen Betrieben bleiben. Werden aber Anteile von Unternehmen verkauft, greift das Gesetz nicht mehr. Nur so war es möglich, dass beispielsweise die Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft 20.000 Hektar aus der Insolvenzmasse der KTG Agrar AG kaufen konnte. Der Anteil der Unternehmen im Eigentum überregionaler Investoren liegt in den ostdeutschen Bundesländern im Durchschnitt bei 34 Prozent, in Mecklenburg-Vorpommern sogar bei 41 Prozent. Da erst ab Anteilskäufen von 95 Prozent eine Grunderwerbsteuer für landwirtschaftliche Flächen anfällt, werden außerdem erhebliche Steuerverluste verursacht.⁸

Die Bundesregierung hat angekündigt, hier aktiv werden zu wollen. Im Koalitionsvertrag steht: »Nach Abschluss der Prüfarbeiten durch Bund und Länder werden wir eine effektive und rechtssichere gesetzliche Regelung umsetzen, um missbräuchliche Steuergestaltungen bei der Grunderwerbsteuer mittels Share Deals zu beenden. Die gewonnenen Mehreinnahmen können von den Ländern zur Senkung der Steuersätze verwendet werden.«⁹ Das muss eingefordert werden. Aber auch hier sollte die Landwirtschaft wachsam sein: Denn das Problem betrifft ja nicht nur die Landwirtschaft, es betrifft auch den Grunderwerb bei städtischen Immobilien und damit die gesamte Wohnungswirtschaft. Deren Lobbyisten sind gut aufgestellt.¹⁰

Ob es wirklich gelingt, spekulierende Investoren fernzuhalten, ist noch offen. Wie am Beispiel der außerfamiliären Hofübergabe an junge Existenzgründer dargestellt, gibt es auch Investoren mit anderen Motiven als nur maximale Kapitalrendite. Es dürfte jedoch ausgesprochen schwierig sein, die unterschiedlichen Motivationen rechtlich voneinander zu unterscheiden. Als Ersatzlösung könnte das bereits beschriebene kartellrechtliche Konzept der Verhinderung von großer lokaler Konzentration dienen (siehe Stärkung des Genehmigungsvorbehalts und Verhinderung von Konzentration).

6. Abschaffung der »Doppelten Grunderwerbsteuer«

Wenn Landgesellschaften ihr Vorkaufsrecht in Anspruch nehmen, müssen sie Grunderwerbsteuer bezahlen. Wenn sie das Land an Landwirte weiterverkaufen, fällt wiederum die Grundsteuer an. Dadurch werden die Bodenpreise in unsinniger Weise gesteigert. Das sollte man ändern. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) hat das schon lange gefordert. Inzwischen setzt sich auch die Bayerische Staatsregierung in ihrem »Pakt zum land- und forst-

wirtschaftlichen Eigentum« dafür ein, »die Grundlagen im Zusammenhang mit dem Vorkaufsrecht so anzupassen, dass künftig nicht doppelt Grunderwerbsteuer erhoben wird.«¹¹

7. Mehr Transparenz auf dem Bodenmarkt

Für alle genannten Instrumente ist es notwendig, dass die Transparenz auf dem Bodenmarkt verbessert wird. Angesichts der Problematik wäre es eine hoheitliche Aufgabe, diese Transparenz zu schaffen. Zu implementieren wäre ein deutschlandweites Monitoring der Pacht- und Kaufverträge durch die jeweiligen landwirtschaftlichen Behörden. Mithilfe eines Transparenzregisters sollten auch die oft verschachtelten Eigentums- und Anteilseignerverhältnisse landwirtschaftlicher Unternehmen erfasst werden, damit das Grundstückverkehrsgesetz hier seine Wirksamkeit entfalten kann.

8. Leitbilddiskussion

Um die rechtlichen Verhältnisse neu zu regeln, ist es sinnvoll, dass ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht. In Sachsen-Anhalt hat eine Leitbilddiskussion stattgefunden, um eine Novellierung der entsprechenden Gesetze vorzubereiten. Sie ist gescheitert, weil keine tragfähigen Kompromisse gefunden wurden.¹² Um der Diskussion über ein *konkretes Leitbild* die Brisanz zu nehmen, wäre es sicherlich ausreichend, gemeinsame *agrarpolitische Ziele* zu formulieren, für die dann entsprechende politische Instrumente gestaltet werden müssen.

Wie könnte es weitergehen?

Einer einheitlichen bundesdeutschen Lösung steht entgegen, dass die Bundesländer zuständig sind. Und hier sind die Problemlagen durchaus unterschiedlich: Im Westen ist das Problem der Share Deals noch nicht in den Köpfen angekommen. Aber auch hier gibt es wohlhabende Bürger, die ihr Geld vor kommenden Finanzkrisen schützen wollen. Im Osten sind die Landpreise zwar dramatisch angestiegen, haben aber immer noch nicht die exorbitanten Größenordnungen des Westens erreicht.

Wichtig wäre es dennoch, dass trotz unterschiedlichem Problemdruck bundesweit möglichst einheitlich gehandelt wird. Denn Gesetzesnovellierungen finden nicht jeden Tag statt. Selbst wenn das ein oder andere Problem bisher noch nicht als solches wahrgenommen wurde: Es wäre gut, frühzeitig ein breites Instrumentarium zur Gefahrenabwehr bereitzuhalten. Denn der vielfältige Handlungsbedarf, der 2014 im Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bodenmarktpolitik«¹³ beschrieben worden ist, besteht weiterhin:

- Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Streuung des Bodeneigentums
- Sicherung des Vorrangs von Landwirtinnen und Landwirten beim Flächenerwerb
- Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft
- Verbesserung der Informationslage sowie der Markttransparenz auf dem Bodenmarkt

Die Probleme haben sich nicht in Luft aufgelöst, sondern sie haben sich in nur kurzer Zeit weiter verschärft. Im Gegensatz dazu scheint die Politik weiter zu schlafen: Der Bodenmarkt war zwar ein Tagesordnungspunkt auf der Agrarministerkonferenz im September 2018 in Bad Sassendorf und das Protokoll hält dazu fest, dass die Minister und Ministerinnen handeln wollen. Dieses Handeln besteht aber nur in regelmäßigen Bund-Länder-Besprechungen, Expertengesprächen und Workshops. Konkrete Gesetzesinitiativen sind dort nicht genannt und werden wohl nur dann angegangen, wenn Verbände und Zivilgesellschaft den Druck erhöhen.

Einen entsprechenden Vorstoß hat der Bauernbund Sachsen-Anhalt im September 2018 gemacht. Er hat einen Entwurf für ein Agrarstruktursicherungsgesetz Sachsen-Anhalt vorgelegt, in dem konkrete Zahlen genannt werden: Ein Verkauf soll unter anderem dann untersagt werden können, wenn der Verkaufspreis den amtlichen Bodenrichtwert um mehr als

Folgerungen & Forderungen

- Die Ressource Boden ist weltweit begrenzt und in den vergangenen Jahren von kapitalkräftigen Investoren zunehmend als Anlagemöglichkeit entdeckt worden.
- Vielfach sind die Kosten (Kauf, Pacht) des für die Bauern und Bäuerinnen unverzichtbaren »Produktionsfaktors Boden« durch eine ordentliche Landbewirtschaftung nicht mehr finanzierbar.
- Um eine vielfältige Agrarstruktur zu erreichen, sind folgende Instrumente anwendbar: eine Preisbremse bei Kauf und Pacht, Stärkung des Genehmigungsvorbehalts und Verhinderung von Konzentration, Stärkung des Vorkaufsrechts, Vorkaufrechte für bestimmte Personenkreise oder Betriebsformen, Beenden von Share Deals, Abschaffung der »Doppelten Grunderwerbsteuer«, mehr Transparenz auf dem Bodenmarkt.
- Auch um die rechtlichen Verhältnisse zu regeln, ist eine öffentlich geführte Diskussion über die agrarpolitischen und von der Gesellschaft gewünschten und akzeptierten Ziele mit und in der Landwirtschaft erforderlich (Leitbilddiskussion).

20 Prozent übersteigt und »wenn der Erwerber eine marktbeherrschende Stellung am regionalen Bodenmarkt hat oder durch die Veräußerung erlangt. Eine marktbeherrschende Stellung liegt in der Regel dann vor, wenn sich mindestens 50 v. H. der [...] Fläche einer Gemarkung bereits im Eigentum des Erwerbers befinden oder durch den Erwerbsvorgang in das Eigentum gelangen und dadurch eine Fläche von 300 ha überschritten wird.«¹⁴ Damit stehen konkrete Zahlen im Raum; das ist für die weitere Diskussion außerordentlich hilfreich.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Eberhard Prunzel-Ulrich: Bodenpolitik für bäuerliche Landwirtschaft. Über zwei vielversprechende Länderinitiativen zur Änderung des Bodenrechts. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 65–68.
- ▶ Jasper Holler: Ein Anfang ist gemacht. Der Bärenbrunner Hof in der Pfalz – eine erste treuhänderische Hofübergabe an die BioHöfe Stiftung. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 127 f.
- ▶ Titus Bahner: Einer neuen Generation den Boden bereiten. Europaweit entwickeln sich neue Trägerstrukturen für Grund und Boden in der Landwirtschaft. In: Der kritische Agrarbericht 2017, S. 184–188.
- ▶ Titus Bahner: Neue Wege zum Grund und Boden. Bauern und Verbraucher entwickeln alternative Eigentumsstrukturen für eine sozial eingebundene Landwirtschaft – ein europaweiter Überblick. In: Der kritische Agrarbericht 2013, S. 64–68.

Hinweis

Dieser Beitrag ist eine kurzgefasste und aktualisierte Fassung eines ausführlichen Diskussionspapiers des AgrarBündnisses: »Eine neue Dimension des Wandels in der Landwirtschaft: Die Besitz- und Eigentumsverhältnisse verändern sich. Gedanken zu Agrarstruktur und Bodenmarkt.« Das Papier wurde im April 2018 veröffentlicht und ist entstanden in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Flächensicherung, gefördert von der Landwirtschaftlichen Rentenbank (Download: www.agrarbuendnis.de/fileadmin/Daten_AB/Diskussionspapiere/Diskussionspapier_AgrarBuendnis_Agrarstruktur_2018-04.pdf).

Anmerkungen

- 1 H. Klüter und U. Bastian: Gegenwärtige Strukturen und Entwicklungstendenzen in der Brandenburger Landwirtschaft im Ländervergleich. Endbericht (Stand Anfang Mai 2012). Greifswald 2012 (www.agrarbuendnis.de/fileadmin/Daten_AB/Projekt_Bodenmarkt/Material/2012_Gutachten_Prof._Klueter_Entwicklungstendenzen_brd_Landwirtschaft_03.07.2012_gesamt-1.pdf).
- 2 N. Koenig: The failure of agrarian capitalism. Agrarian politics in the UK, Germany, the Netherlands and the USA, 1846–1919. London 1994.

- 3 Europäisches Parlament: Entschließung vom 27. April 2017 zu dem Thema »Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?« (2016/2141(INI)) (www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+Vo//DE).
- 4 F. Thomas: Bäuerlichkeit im Trend – Hoffnungen und Visionen rund um einen schillernden Begriff. In: Der kritische Agrarbericht 2015, S. 25–31.
- 5 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 12. Januar 1967 – 1 BvR 169/63.
- 6 Europäische Union: Amtsblatt der Europäischen Union vom 18. Oktober 2017, C 350, S. 5–20. Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen über den Erwerb von Agrarland und das Unionsrecht (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2017:350:TOC>).
- 7 Ebd., S. 16.
- 8 A. Tietz: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Report 52. Braunschweig 2017.
- 9 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode: »Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land« vom 7. Februar 2018, Zeile 5159 ff.
- 10 Die Immobilienwirtschaft: Steuerrechtliche Positionen des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. 2018 (www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/ZIA-Positionen_zur_Grund-erwerbsteuer_und_Grundsteuer_inkl._Beispielen.pdf).
- 11 Bayerische Staatsregierung: Pakt zum land- und forstwirtschaftlichen Eigentum. Kabinettsbeschluss vom 4. September 2018 (www.bayern.de/staatsregierung-beschliesst-pakt-zum-land-und-forstwirtschaftlichen-eigentum-ministerpraesident-dr-markus-soeder-starke-eigentumsrechte-unserer-landwirte-und-waldbesitzer-verbunden-mit-einem-kl/).
- 12 Eine tiefergehende Analyse der Gründe kann an dieser Stelle leider nicht erfolgen, daher wird auf eine verkürzte Schuldzuweisung verzichtet.
- 13 Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bodenmarktpolitik« gemäß Beschluss der Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder vom 16. Januar 2014 (www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.pdf?__blob=publicationFile).
- 14 Bauernbund Sachsen-Anhalt: Entwurf für ein Gesetz zur Sicherung und Verbesserung der Agrarstruktur in Sachsen-Anhalt (Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt – ASG LSA). Stand: 20. September 2018 (Manuskript).



Dr. Frieder Thomas

Agraringenieur und Geschäftsführer des AgrarBündnis e.V., das jährlich den *Kritischen Agrarbericht* herausgibt.

Marktstätte 26, 78462 Konstanz
thomas@agrarbuendnis.de
www.agrarbuendnis.de

»Einer neuen Generation von Bäuerinnen und Bauern den Boden bereiten«

Berliner Erklärung des Netzwerks Flächensicherung (Oktober 2018)

Wer wir sind

Das Netzwerk Flächensicherung ist ein Bündnis von Initiativen, die in Deutschland Flächen für eine ökologische, regionale und bäuerliche Bewirtschaftung sichern. Uns eint der Ansatz, die Frage des Eigentums von Grund und Boden in den Mittelpunkt unseres Handelns zu stellen. Durch die Sicherung von Landwirtschaftsflächen tragen wir dazu bei, dass Boden dauerhaft einer agrarindustriellen oder spekulativen Nutzung entzogen wird. Dieses Land stellen wir Bauernhöfen zur Verfügung, die unsere Ziele teilen und mit uns gemeinsam der voranschreitenden Konzentration von Grundeigentum entgegenzutreten wollen. Landwirtschaftlichen Existenzgründer*innen soll ein leichter Zugang zu Agrarland ermöglicht werden. [...]

Unser Bild von einer zukunftsfähigen Landwirtschaft in Deutschland

Unsere Vision von einer zukunftsfähigen Landwirtschaft besteht in einer Vielzahl bäuerlicher Betriebe, die ökologisch nachhaltig und sozial fair wirtschaften. Wir messen der Vielfalt von Betrieben eine herausragende Bedeutung zu, denn sie garantiert eine Vielfalt im Anbau und damit eine strukturreiche Feldflur mit hohem Wert für die Biodiversität. Außerdem schafft sie Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen, Lebensqualität in den Dörfern und ermöglicht konkrete Berührungspunkte mit unserer Lebensmittelproduktion. Für manche kann sie einen Bezugspunkt »Heimat« in einer zunehmend globalisierten und entwurzelten Gesellschaft verkörpern.

Bäuerliche Betriebe, so wie wir sie sehen, richten sich am Prinzip der Kreislaufwirtschaft aus, bei der die jeweiligen Standortbedingungen und die Produktionsweisen deutlich stärker berücksichtigt werden, als es bei vielen »entkoppelten« Betrieben der Fall ist.

Eine Voraussetzung dafür ist die Verwurzelung des Landwirts/der Landwirtin in der Region, um als »Ansprechpartner*in« seines oder ihres Betriebsmodells für die Menschen vor Ort und darüber hinaus zur Verfügung zu stehen. Daraus folgt eine wesentlich stärkere Ausrichtung auf regionale Versorgung und Stoffkreisläufe im Gegensatz zur export- und stark inputorientierten Landwirtschaft. Wir meinen, dass

durch eine vornehmlich bio- und regional ausgerichtete Landwirtschaft am besten globale Verantwortung wahrgenommen und internationale Entwicklungsziele (SDGs) wie z. B. im Klimaschutz, Biodiversitätsschutz, Ernährungssicherung und globale Gerechtigkeit erreicht werden können.

Ein zentrales Element unserer Vision von Landwirtschaft sind neue und alte (wiederbelebte) Formen der Kooperation. Nicht das Profitinteresse der Betriebe sollte im Mittelpunkt stehen, sondern deren soziale Einbindung in die Gesellschaft. Hierfür bedarf es persönlicher Kontakte und Beziehungen, es braucht das gemeinsame Tragen von Risiko und Verantwortung, eine Überschaubarkeit der beteiligten Akteure und transparentes Handeln. [...]

Was passieren muss

Um diese Vision zu realisieren müssen eine Reihe von aktuellen Rahmenbedingungen angepasst und neue Strukturen geschaffen werden. Ein wichtiger Kernpunkt unseres Anliegens ist es, Neu- und Quereinsteiger*innen sowie existierenden bäuerlichen Betrieben Zugang zu Land zu verschaffen (oder zu sichern) und sie mit dem nötigen Know-how und Investitionskapital auszustatten. Als wesentliche Eckpunkte eines »Politischen Programms zur Schaffung einer zukunftsfähigen Agrarstruktur« sehen wir:

- Das *Grundstückverkehrsgesetz* muss endlich so genutzt werden, wie es vom Gesetzgeber vorgesehen wurde: Zur Sicherstellung der gesunden Verteilung von Grund und Boden und einer breiten Eigentumsstreuung. Darüber hinaus sollte ein Konzentrationsvorbehalt bzw. eine Konzentrationsobergrenze für die Genehmigung des Verkaufs oder der Verpachtung von Land eingeführt werden.
- Anteilskäufe (sog. *Share Deals*) in der Landwirtschaft müssen im Einklang mit dem Grundstückverkehrsgesetz sein. Zudem muss die Erfassungsgrenze für Share Deals im Grunderwerbssteuergesetz von derzeit 95 Prozent auf mindestens 50 Prozent herabgesetzt werden.
- Die noch vorhandenen *Flächen der Bundesverwaltungs- und -verwertungs GmbH (BVVG)* müssen in eine Bundesstiftung überführt werden, die explizit den Zugang zu Land für ortsansässige Betriebe,

- Existenzgründer*innen und Quereinsteiger*innen ermöglicht.
- Die Verpachtung von landwirtschaftlichen Flächen im Besitz von Kommunen, Ländern oder des Bundes sollte nach agrarstrukturellen Kriterien erfolgen und Junglandwirt*innen, Neugründer*innen sowie kleinere und mittlere bäuerliche Betriebe begünstigen. Wir regen die Einführung von *kommunalen Bodenfonds* an.
 - Die 2019 anstehende *Grundsteuerreform* muss dafür genutzt werden, steuerliche Anreize zum Erhalt landwirtschaftlicher Flächen und zur Einführung und langfristigen Fortführung naturschonender Wirtschaftsweisen in der Landwirtschaft zu setzen.
 - Wir fordern für den Haushalt 2019 ein »*Bundesprogramm Zugang zu Land*« als Förderprogramm, um Beratung und Coaching für Betriebsneugründer und Betriebsabgebende auszubauen, die außerfamiliäre Hofnachfolge besser zu unterstützen sowie alternative Ansätze für den Zugang zu Land zu stärken, ausgestattet mit mindestens fünf Millionen Euro.
 - Wir fordern die Bundesländer auf, die Debatte über die Zukunft der ländlichen Räume als einen gesellschaftlichen, partizipativ angelegten Diskussionsprozess zu gestalten, aus dem ein den jeweiligen regionalen Besonderheiten angepasstes *Landesprogramm für zukunftsfähige Agrarstruktur* hervorgeht.
- Es braucht ein *flächendeckend angebotenes Beratungsmodul für Existenzgründungen* in der Landwirtschaft auf Landesebene mit ausreichend finanzieller Ausstattung.
 - Es braucht eine breit angelegte *Investitionsförderung für Neu-Einsteiger*innen* nach Vorbild von Sachsen-Anhalt, jedoch mit angepassten Fördermöglichkeiten auch für kleinere Betriebe deren Jahresumsatz unter 200.000 Euro liegt.
 - Das Thema (*außerfamiliäre Hofnachfolge*) muss konkret auf die politische Agenda der Bundesländer: Dazu gehören eine Kommunikationsstrategie, die Klärung von Vertragsmodalitäten, die Erstellung von entsprechenden Vorlagen sowie breite Beratungskapazitäten.
 - Regionale und ökologisch produzierte Lebensmittel müssen über die *öffentliche Beschaffung* (Schulen, Kitas, Kantinen etc.) viel stärker nachgefragt werden. Die hierfür notwendigen Anpassungen der Vergaberichtlinien müssen umgesetzt werden.

Netzwerk Flächensicherung e.V.

Timo Kaphengst (Koordination)
Weingasse 10, 36199 Rotenburg an der Fulda
info@zugangzuland.de
www.zugangzuland.de