

Sonderheft 352
Special Issue

Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland
Endbericht

Bernhard Forstner, Andreas Tietz, Klaus Klare,
Werner Kleinhanss, Peter Weingarten

**Bibliografische Information
der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbiblio-
grafie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://www.d-nb.de/>
abrufbar.



2011

Landbauforschung
*vTI Agriculture and
Forestry Research*

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für
Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI)
Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig,
Germany

Die Verantwortung für die Inhalte liegt
bei den jeweiligen Verfassern bzw.
Verfasserinnen.

landbauforschung@vti.bund.de
www.vti.bund.de

Preis 8 €

ISSN 0376-0723
ISBN 978-3-86576-075-3

- z. B. die Investoren selbst nicht in der Region leben. Diese bleiben anonym und sind bei Problemen nicht ansprechbar für die Nachbarn und die Gemeinde.
- Wirkungen auf Umwelt- und Naturschutz werden differenziert gesehen. Technikinvestitionen wirken sich aus Sicht einiger Betriebsleiter durchaus positiv aus (z. B. Bearbeitungs-, Pflege- und Erntetechnik, „precision farming“). Andererseits sehen viele der Befragten eine Tendenz zu einfachen, humuszehrenden Fruchtfolgen und zum Abbau von organischer Düngung, was langfristig eine Reduzierung der Bodenfruchtbarkeit nach sich ziehen wird.
 - Die Erhaltung des Biosphärenreservates mit dem zusammenhängenden ökologisch bewirtschafteten Gebiet sowie die Idee und Umsetzung eines Bodenfonds (s. u.) wäre vermutlich ohne zahlreiche nichtlandwirtschaftlichen Investoren nicht in der jetzigen Form gelungen. Das Biosphärenreservat wird auch von außerhalb des Reservates ansässigen Landwirten und Institutionen durchweg positiv beurteilt.

7.2.6 Bio-Bodenfonds Schorfheide

Im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin wirtschaften insgesamt 13 ökologische Betriebe, die über den Bio-Bodenfonds Flächen gepachtet haben; die Gesamtfläche umfasst rund 2.500 ha LF.

Initiatoren waren ortsansässige Landwirte, die vom Flächenentzug durch die Privatisierung der dortigen BVVG-Flächen bedroht waren, weil sie die geforderten Kaufpreise nicht aufbringen konnten. Die Idee des Bio-Bodenfonds wurde massiv vom damaligen Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium und heutigen Landrat der Uckermark unterstützt. Letztlich konnte auch die BVVG von dem Konzept überzeugt werden. Ziel war die dauerhafte Sicherung der ökologischen Bewirtschaftung der Flächen.

Die am Bio-Bodenfonds beteiligten Landwirte haben ihre Direktkaufansprüche an BVVG-Pachtflächen im Ganzen an die GLS-Bank abgetreten. Diese hat die Flächen zum festgelegten Preis erworben. Das erforderliche Kapital wurde durch Privatanleger refinanziert; diese erwarben nicht kündbare, unbefristete Genussscheine mit einer festen Grundverzinsung von 2,5 % p. a. und einer ergebnisabhängigen Verzinsung in einer prognostizierten Höhe von 0,2 % p. a. (BIO-BODENFONDS GMBH & CO. KG, 2010).

Die erworbene Fläche wird an die Landwirte rückverpachtet mit der nach BGB maximalen Laufzeit von 30 Jahren; nach Aussage des befragten Fondsmanagers ist nach jeweils zehn Jahren die Option einer Verlängerung der Laufzeit vorgesehen. Der Pachtvertrag verpflichtet zur ökologischen Wirtschaftsweise, die Pacht beträgt 3,2 % des Kaufpreises. Eine Pachtanpassung ist prinzipiell möglich, wurde aber bisher nicht vorgenommen.

Die am Bio-Bodenfonds beteiligten Betriebe äußern sich ausnahmslos zufrieden, weil ihnen langfristige Planungssicherheit gegeben und die Liquidität der Betriebe geschont wird. Die von außen hereindringende Nachfrage anderer Investoren sei wirksam zurückgedrängt worden.

Die GLS-Bank sieht unter ihren Kunden eine große Nachfrage nach Anlagemöglichkeiten in ökologischer Landwirtschaft unter Verzicht auf maximale Kapitalrendite. Generell sei das Interesse an einer ethisch vertretbaren Geldanlage stark zunehmend.

Für die GLS-Bank ist der Bio-Bodenfonds ein guter Werbeträger. Er genieße bundesweite Aufmerksamkeit, und die Landwirte zeigten sich durchweg zufrieden. Hier sei erstmals gezeigt worden, dass ein kostengünstiges Modell in dieser Größenordnung möglich ist. Die Ausgangsbedingungen seien hier sehr gut gewesen. Ein ähnliches Modell dieser Größenordnung sei nicht geplant; in Westdeutschland gebe es aber kleinere Projekte mit ähnlichen Zielstellungen.

Die gegenwärtig geltende Auslegung des GrdstVG im konkreten Einzelfall stellt für die GLS-Bank eine Hürde dar. In Niedersachsen werde die Ausübung des Vorkaufsrechts derzeit in einem Fall geprüft; würde diese ausgeübt, so träte das Gegenteil dessen ein, was der Bio-Landwirt erreichen wollte: ein Verlust der Fläche statt dauerhafter Sicherung. Erforderlich ist aus Sicht der GLS-Bank eine Rechtsprechung, die das Motiv Flächensicherung für eine bestimmte Form der Landwirtschaft als Kriterium gegen die Anwendung des Vorkaufsrechts festigt.

7.3 Fallstudie Landkreis Ostvorpommern

7.3.1 Überblick über den Landkreis Ostvorpommern

7.3.1.1 Allgemeiner Überblick

1994 ist Ostvorpommern aus den Landkreisen Anklam, Greifswald und Wolgast entstanden und wird zukünftig Teil des Großkreises Südpommern mit der jetzt kreisfreien Stadt Greifswald als Kreisstadt werden. Die ca. 106.000 Einwohner verteilen sich auf rd. 1.900 km² Fläche. Mit 56 Einwohner/km² wird der Landesdurchschnitt von 71 Einwohnern noch deutlich unterschritten. Auch in den letzten Jahren verminderte sich die die Einwohnerzahl deutlich. Die ungünstige demographische Entwicklung wirkt sich generell negativ auf die Nutzung und die Preise vorhandener Immobilien aus. Ausgewiesene Gewerbeflächen liegen teilweise brach.

Die wichtigsten Wirtschaftsbereiche sind Tourismus (Insel Usedom, Peene und Peenetal), Industriebetriebe in den Städten Anklam (Zuckerfabrik, Fleisch- und Wurstwaren), Lub-

Zusammenfassung

1 Einleitung³

- 1.1 Boden ist für landwirtschaftliche Betriebe ein essentieller Produktionsfaktor, der aufgrund seiner Unvermehrbarkeit und seiner Immobilität eine besondere Stellung im Vergleich zu den anderen Produktionsfaktoren einnimmt. Sowohl im internationalen Rahmen („Land Grabbing“) als auch national haben Investitionen in landwirtschaftliche Flächen in der öffentlichen Diskussion eine besondere Bedeutung erfahren. In Deutschland sind die Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen in den letzten fünf Jahren stark angestiegen. Diese Preissteigerungen werden vielfach mit nichtlandwirtschaftlichen und überregional aktiven Investoren in Zusammenhang gebracht, und deren Aktivitäten werden zumeist kritisch kommentiert. Belastbare Informationen über Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher Investoren hinsichtlich Flächenerwerb oder Erwerb von Kapitalanteilen an landwirtschaftlichen Unternehmen in Form von juristischen Personen liegen bisher allerdings kaum vor.
- 1.2 Die vorliegende, im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erstellte Studie ist in erster Linie eine Bestandsaufnahme zu den Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland. Untersucht wird, welche Relevanz deren Aktivitäten auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten haben, was die wesentlichen Einflussfaktoren für deren Engagement sind und welche Wirkungen hiervon auf die Verfügbarkeit des Bodens, die landwirtschaftliche Produktion und die dörfliche oder regionale Entwicklung ausgehen.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: nach einer Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes mit einer Definition zentraler Begriffe (Kap. 2) und einem Literaturüberblick (Kap. 3) werden rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen diskutiert (Kap. 4) und Daten zum Bodenmarkt aus der Kaufwertestatistik und von der BVVG analysiert (Kap. 5). Anschließend werden die auf Bundes- und Landesebene durchgeführten Expertengespräche sowie eine bundesweite schriftliche Befragung von Beratern ausgewertet (Kap. 6). Das zentrale methodische Element dieser Studie bilden vier regionale Fallstudien, deren Ergebnisse in Kapitel 7 dargestellt werden. Abschließend werden die Ergebnisse der Studie in Kapitel 8 diskutiert.

³ Die Nummern beziehen sich auf die jeweiligen Kapitel bzw. Unterkapitel.

2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Unter „Aktivitäten auf dem Bodenmarkt“ werden in dieser Studie sowohl der Kauf als auch die Pachtung von landwirtschaftlichen Flächen verstanden. Auf den Kauf von Kapitalanteilen an Unternehmen wird nur an einzelnen Stellen eingegangen. Die Abgrenzung der nichtlandwirtschaftlichen von landwirtschaftlichen Investoren ist schwierig, da der Status eines Landwirts in verschiedenen Rechtsbereichen unterschiedlich geregelt ist. Die subjektive Eingruppierung eines „Investors“ wird bei vielen auch dadurch beeinflusst, wie lange dieser ggf. bereits in der Landwirtschaft aktiv ist, ob er regionsfremd ist und wie stark er sich vor Ort integriert. „Nichtlandwirtschaftliche und überregional ausgerichtete Investoren“ wurden in dieser Studie in sieben Fallgruppen unterteilt, die jedoch nicht trennscharf abgrenzbar sind. Im Mittelpunkt stehen Personen oder Institutionen,

1. die keine Landwirtschaft betreiben und Flächen kaufen, die dann verpachtet werden, oder Flächenkäufe durch Kapitalbereitstellung unterstützen;
2. die aus einem nichtlandwirtschaftlichen Bereich kommen und künftig Landwirtschaft betreiben, Flächen in einer Region kaufen oder pachten und diese selbst bzw. durch einen Verwalter bewirtschaften;
3. die selbst Landwirtschaft betreiben, Flächen in verschiedenen Regionen kaufen oder pachten und diese auch selbst bzw. durch einen Verwalter bewirtschaften, ohne dass diese Personen oder Institutionen als regionsverbundene Bewirtschafter wahrgenommen werden.

3 Literaturüberblick über nichtlandwirtschaftliche und überregional ausgerichtete Investoren

- 3.1 Im internationalen Kontext werden Teilbereiche der Thematik unter den Begriffen „Land Grabbing“ und „ausländische Direktinvestitionen im landwirtschaftlichen Sektor“ abgehandelt. Als nichtlandwirtschaftliche und international ausgerichtete Investoren treten insbesondere multinationale Unternehmen, Hedgefonds, staatliche Fonds sowie Versicherungsgesellschaften auf. Wichtige Bestimmungsgründe bzw. Ziele sind: günstige Renditeerwartungen (steigende Nachfrage nach Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen), Ernährungssicherung, Risikoabsicherung und Diversifizierung der Unternehmensaktivitäten. Voraussetzungen sind die Verfügbarkeit und der Zugang zu großen landwirtschaftlich genutzten oder erschließbaren Flächen, niedrige Bodenpreise und oftmals auch unregelmäßige Rechtsverhältnisse an den Bodenmärkten. Regionale Schwerpunkte solcher Investitionen liegen in Südamerika, Ostafrika und Afrika südlich der Sahara, in den ehemaligen GUS-Staaten, Australien und Neuseeland.
- 3.2 Für Deutschland liegen bisher keine systematischen Studien zu dem Untersuchungsgegenstand vor. Der regionale Schwerpunkt der „Investoren“ liegt in den neuen Ländern, wengleich es auch in den alten Bundesländern zahlreiche Flächenkäufe durch

nichtlandwirtschaftliche Investoren gibt. Nach den verfügbaren Quellen dürften die größten Investoren, die auch überregional und hauptsächlich in den neuen Ländern aktiv sind, solche mit industrieller Herkunft (z. B. Steinhoff Holding, JLW Holding AG) und Investoren mit landwirtschaftlichem Hintergrund, die Kapital am Aktienmarkt akquirieren (KTG Agrar AG), sein. Daneben haben zahlreiche nichtlandwirtschaftliche Investoren – mit und ohne familiären Bezug zum Investitionsort – größere Betriebe übernommen, die häufig durch Verwalter bewirtschaftet werden. Eine Sonderstellung nimmt der Bio-Bodenfonds der GLS Bank ein, der Genussscheine für den Erwerb von Flächen zur Erhaltung einer ökologischen Bewirtschaftung anbietet.

4 Rahmenbedingungen für nichtlandwirtschaftliche und überregional ausgerichtete Investoren

- 4.1 Nach § 2 des Grundstückverkehrsgesetzes (GrdstVG) bedarf der Verkauf eines landwirtschaftlichen Grundstücks grundsätzlich einer Genehmigung. Diese darf nur aus bestimmten Gründen versagt werden, wobei in der Praxis die „ungesunde Verteilung von Grund und Boden“ (Verkauf an einen Nichtlandwirt) der wichtigste Versagungsgrund ist. Nach Angaben des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) hat in den letzten Jahren die Zahl der zur Prüfung der Ausübung ihres Vorkaufsrechts übergebenen Fälle (von 242 Fällen in 2005 auf 635 Fälle in 2010) zugenommen, was auf ein gestiegenes Interesse von Nichtlandwirten an landwirtschaftlichen Flächen oder eine höhere Sensibilität der Genehmigungsbehörden schließen lässt. Das GrdstVG wird dennoch von vielen der befragten Experten als „stumpfes Schwert“ bezeichnet, wenngleich häufig auch auf seine präventive Wirkung verwiesen wird.
- 4.2 Für den Bodenmarkt in den neuen Bundesländern kam und kommt der Privatisierung der ehemals volkseigenen Flächen (ursprünglich ca. 1,1 Mio. ha LF, derzeit noch ca. 350.000 ha LF) durch die BVVG eine herausragende Bedeutung zu. Eine grundlegende Weichenstellung wurde bereits mit dem Beginn der langfristigen Verpachtung der Flächen an ortsansässige Bewirtschafter im Jahr 1993 getroffen. Mit der im Jahr 2000 erfolgten Novellierung des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes (EALG) sowie der Flächenerwerbsverordnung (FlErwVO) wurde der Kaufpreis für die zu privatisierenden Flächen generell auf den Verkehrswert – gemessen am Bodenrichtwert – abzüglich 35% angehoben. Die Ermittlung des Verkehrswertes für landwirtschaftliche Flächen erhielt dadurch eine zentrale Bedeutung. Das Neue Privatisierungskonzept (ab 2007) stärkte die Ausschreibung als Privatisierungsinstrument. Die Anfang 2010 beschlossenen Privatisierungsgrundsätze sehen u. a. eine Ausweitung der Möglichkeiten des Direkterwerbs zum Verkehrswert vor. Bewirtschafter und Vertreter der neuen Bundesländer kritisieren, dass das von der BVVG bei Direktverkäufen angewandte Verfahren der Kaufpreisermittlung zu überhöhten Preisen führt, die durch landwirtschaftliche Produktion nicht erwirtschaftet werden können. Allerdings erhöht die BVVG durch die Veröffentlichung der Höchstgebote

die Transparenz auf den Bodenmärkten und trägt zum Abbau von Informationsasymmetrien bei, so dass ceteris paribus die Funktionsfähigkeit der Bodenmärkte erhöht wird.

- 4.3 Aus steuerrechtlicher Sicht kann dem § 6b Einkommenssteuergesetz (EStG) eine Bedeutung für den Bodenmarkt zukommen. Er ermöglicht Einzelunternehmen und Personengesellschaften unter bestimmten Voraussetzungen die Bildung einer steuerfreien Reinvestitionsrücklage. Zum Beispiel führen die im Zusammenhang mit öffentlichen Baumaßnahmen erfolgenden Flächenveräußerungen von Landwirten häufig zu einer erheblichen Liquidität bei den Verkäufern, die nun innerhalb von vier Jahren steuerbegünstigt wieder in landwirtschaftliche Flächen investiert werden kann. Dies erhöht die Zahlungsbereitschaft der Verkäufer.

Die Vererbung oder Schenkung von landwirtschaftlichen Flächen an Ehegatten, Kinder etc. wird steuerlich gegenüber anderen Vermögensarten begünstigt. Wenn der landwirtschaftliche Betrieb aufrecht erhalten bleibt, entfällt die Erbschaftsteuer auf das Betriebsvermögen sogar vollständig (Verschonungsregel).

- 4.4 Die ökonomischen Rahmenbedingungen auf dem Bodenmarkt haben sich in den letzten Jahren hin zu einer höheren Zahlungsbereitschaft für Boden geändert. Die Finanzkrise und zunehmende Inflationsängste führen zu einer höheren Wertschätzung für „krisensichere“ Kapitalanlagen, das niedrige Zinsniveau verringert die Rentabilität von Anlagen in Renten und Anleihen und erleichtert fremdfinanzierte Investitionen. Gleichzeitig sind die mittel- und langfristigen Preiserwartungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse deutlich positiver als noch vor fünf oder zehn Jahren. Die Förderung der Bioenergie in wichtigen Agrarerzeugerländern, und in Deutschland speziell die Anreize durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), erhöhen ebenfalls die mit landwirtschaftlichen Flächen erzielbare Rendite. Die anhaltend hohe Umwidmung von landwirtschaftlichen Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke (einschließlich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) führt insbesondere lokal zu einer Verknappung landwirtschaftlicher Flächen.

Spezielle Vorteile für Investoren in den neuen Ländern resultieren aus der großflächigen und großbetrieblichen Agrarstruktur, die die Realisierung erheblicher Kostendegressionseffekte ermöglicht. Zugleich liegen die Preise für Agrarflächen trotz deutlicher Steigerungen in den letzten Jahren in den meisten Regionen immer noch deutlich unter qualitativ vergleichbaren Flächen in den alten Bundesländern.

5. Analyse statistischer Daten zum Bodenmarkt

- 5.1 Das Niveau der Bodenpreise ist innerhalb der EU-Staaten – selbst der westeuropäischen – höchst unterschiedlich. Während landwirtschaftliche Flächen in den Niederlanden mit durchschnittlich rund 47.000 Euro/ha und in Dänemark mit 26.000 Eu-

ro/ha sehr teuer gehandelt werden, weist vor allem Frankreich mit 5.100 Euro/ha sehr niedrige durchschnittliche Kaufwerte auf. Deutschland liegt mit durchschnittlich 10.000 Euro/ha im Mittelfeld (alle Daten von 2009).

- 5.2 In Deutschland ist der Markt für landwirtschaftliche Flächen nach den Kaufwertestatistiken der Statistischen Ämter sehr heterogen; große Unterschiede bestehen insbesondere zwischen den neuen und den alten Ländern. In den alten Ländern beträgt die Bodenmobilität (verkaufte landwirtschaftliche Fläche pro Jahr bezogen auf die gesamte LF) ca. 0,4 %, in den neuen Ländern dagegen ca. 1,0 bis 1,3 %, unter Einbezug der EALG-Verkäufe 1,5 bis 2,1 %. Diese Zahlen beinhalten allerdings nicht die Verkäufe ganzer Betriebe auf handelsrechtlichem Wege. Die Kaufwerte stiegen im Durchschnitt der alten Länder von rund 16.500 Euro/ha im Jahr 2007 auf rund 18.700 Euro/ha in 2010. Im Vergleich dazu war der durchschnittliche Anstieg in absoluten Zahlen in den neuen Bundesländern mit einem Anstieg von rund 4.200 Euro/ha im Jahr 2007 auf 7.400 Euro/ha im Jahr 2010 etwas höher. Auf Länderebene stiegen die Kaufwerte in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern in diesem Zeitraum mit 144 bzw. 113 % am stärksten. Sehr hohe Preisunterschiede existieren auch zwischen den Landkreisen eines Bundeslandes. So lag zum Beispiel der durchschnittliche Kaufwert in der Uckermark (Brandenburg) 2010 doppelt so hoch wie der Landesdurchschnittswert.
- 5.3 Eine weitere Zweiteilung des Bodenmarktes existiert insbesondere in den letzten Jahren in den neuen Bundesländern, wo zwischen den Verkäufen und Verpachtungen der BVVG und denen des übrigen Bodenmarktes zu differenzieren ist. Die relativ zum Ausgangswert sehr starke Preisentwicklung in den neuen Bundesländern resultiert vor allem aus einem deutlich überdurchschnittlichen Anstieg der BVVG-Verkaufspreise. Während der sonstige Markt zu großen Teilen noch von persönlichen Verhältnissen zwischen Bodeneigentümer und Käufer oder Pächter und teilweise auch durch fehlende Markttransparenz auf Seiten der Bodeneigentümer geprägt ist, verkauft die BVVG ohne Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse zum aktuellen Marktwert. Die BVVG-Verkäufe dominieren in einigen Bundesländern den gesamten Markt; in Mecklenburg-Vorpommern liegt der Anteil der BVVG-Verkehrswertverkäufe am gesamten Bodenmarkt nach Kaufwertestatistik bei nahezu der Hälfte, in Brandenburg und Sachsen-Anhalt bei annähernd einem Drittel. Die Angaben zu den Preisentwicklungen und der Bedeutung der BVVG-Verkäufe sind jedoch mit Vorsicht zu verwenden, da die Kaufwertestatistiken den Bodenmarkt aufgrund des Ausschlusses ungewöhnlicher Verkaufsfälle durch die Gutachterausschüsse unvollständig wiedergibt und über die ausgeschlossenen Fälle keine Informationen vorliegen.

Ende 2010 waren in den neuen Bundesländern noch circa 350.000 ha LF von der BVVG verpachtet; das entspricht etwa 6,3 % der Gesamt-LF der neuen Bundesländer. Die Pachtpreise der BVVG liegen ebenfalls deutlich über dem Durchschnitt aller

Pachtpreise, wobei insbesondere Neupachten in den Jahren zwischen 2006 und 2008 anstiegen; für Neupachten auf dem Privatmarkt dürften allerdings auch höhere Preise gezahlt worden sein. Die mit Abstand höchsten Pachtpreise werden derzeit bei BVVG-Ausschreibungen für Ackerland gezahlt; in 2010 lag der durchschnittliche Wert in Sachsen-Anhalt und Sachsen bei über 500 Euro je Hektar. Mit fortschreitender Privatisierung, die bis 2025 abgeschlossen sein soll, wird die Bedeutung der BVVG für den Bodenmarkt schrittweise abnehmen.

6 Expertengespräche auf Bundes- und Länderebene und Befragung von HLBS-Sachverständigen

- 6.1 Im März 2011 wurden rund 20 Expertengespräche auf der Ebene des Bundes und der neuen Bundesländer sowie des Landes Niedersachsen geführt. Gesprächspartner waren Vertreter der Landwirtschaftsministerien, regionaler und überregionaler Bauernverbände, überregional agierender Banken, der Landgesellschaften sowie der Zentrale der BVVG.

Das Thema „nichtlandwirtschaftliche und überregional ausgerichtete Investoren“ halten die Ministerien der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt für besonders relevant. Dies hängt vor allem mit dem hohen Anteil der BVVG-Verkäufe am Bodenmarkt in diesen Bundesländern zusammen. Die Bedeutung des Themas hat aus Sicht dieser Ministerien mit der neuen Privatisierungspraxis der BVVG seit 2007 deutlich zugenommen. Eine besondere Aufmerksamkeit erhalten dabei die überregional aktiven großen Investoren. Die übrigen Ministerien und die Vertreter des Berufsstandes sehen lediglich eine mittlere bis geringe Relevanz des Themas; die Banken sprechen sogar übereinstimmend von einer geringen Relevanz.

Als wichtigste Gruppe der nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren wurden von den Experten Personen und Institutionen angesehen, die Flächen oder Betriebe kaufen und diese selbst oder mittels eines Verwalters bewirtschaften, wobei die Regionsbindung bei der Gruppe der überregional agierenden Akteure fehlt. Eine größere Relevanz wird auch der Einflussnahme „hinter den Kulissen“ und der Kapitalkonzentration bei einzelnen Personen im Fall von juristischen Personen zugeordnet. Gleiches gilt für größere gewerbliche Energieerzeuger. Dagegen werden Investoren, die Flächen kaufen und zur Verpachtung anbieten, als weniger relevant beurteilt.

Die Beurteilung der Bodenmärkte durch die Experten auf übergeordneter Ebene ergab, dass vor allem in den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg der Preisanstieg bei Kauf und Pacht als so stark gesehen wird, dass die wirtschaftlich schwächeren Betriebe gefährdet werden. Diese Preiseinschätzung bezieht sich in erster Linie auf die BVVG-Preise. Das Fachministerium in Sachsen-Anhalt und Vertreter Niedersachsens sehen dagegen keine Probleme in der Preisentwicklung, da die steigenden Preise lediglich das Marktgeschehen wiedergeben würden.

Eine zu starke Konzentration der Flächen bei wenigen Bewirtschaftern wird vom Fachministerium in Mecklenburg-Vorpommern mit Sorge gesehen, da sich teils „Güterstrukturen wie vor 100 Jahren“ entwickeln würden.

Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen sehen fast alle Experten im Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG) zwar ein Instrument mit präventiver Wirkung auf nichtlandwirtschaftliche Investoren am landwirtschaftlichen Bodenmarkt, das jedoch kein „scharfes Schwert“ darstellt. Defizite werden in der Umsetzung des Gesetzes gesehen, woraus eine sehr uneinheitliche Anwendung zwischen Bundesländern und Regionen resultiere. Bei den Privatisierungsgrundsätzen der BVVG waren sich die Experten einig, dass der zwischen den zahlreichen politischen Akteuren getroffene Kompromiss nicht verändert werden soll. Kritisiert wurde vor allem vom Fachministerium in MV, dass die Preisfestlegung bei Direktverkäufen unter Bezugnahme auf Ergebnisse der Ausschreibungen sowie die Größe der Lose (diese sind i. d. R. maximal 50 ha und durchschnittlich etwa 16 ha groß) und deren Zuschnitt die Preise zusätzlich nach oben treiben würden.

- 6.2 In Zusammenarbeit mit dem Hauptverband der ländwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen (HLBS) wurde eine bundesweite schriftliche Befragung von Beratern und Sachverständigen durchgeführt. Der Rücklauf war mit 41 von 1.600 Ange-schriebenen aber sehr gering. Dies lässt vermuten, dass das Thema „Nichtlandwirt-schaftliche Investoren“ im Kreis dieser Experten überwiegend nicht als Problem wahrgenommen wird. Das gilt insbesondere für Berater aus Süddeutschland, deren Teilnahme an der Befragung unterdurchschnittlich ist. Umgekehrt ist der Rücklauf aus den neuen Bundesländern relativ hoch. Eine hohe Relevanz wird dem Thema von Seiten der Berater und Sachverständigen aber auch dort nicht eingeräumt.

7. Fallstudien

- 7.1 Den zentralen Teil der Studie bilden vier regionale Fallstudien: Uckermark (BB), Ostvorpommern (MV), Landkreis Börde (ST), Emsland (NI). In den einzelnen Regi-onen wurden jeweils rund zehn leitfadengestützte Gespräche mit Landwirten und mit regionalen Experten geführt. Innerhalb der Landkreise wurde die Untersuchung auf ein bis zwei Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften konzentriert, damit eine möglichst umfassende Erhebung möglich war. Als regionale Experten wurden weit-gehend einheitlich in allen Regionen Vertreter des Amtes für Landwirtschaft bzw. der Landwirtschaftskammer, der kommunalen Verwaltung, des Gutachterausschus-ses, des Grundstücksverkehrsausschusses, regional aktiver Banken, von Außenstellen der Landgesellschaften und der BVVG (nur neue Bundesländer) interviewt.
- 7.2 Die Uckermark zeichnet sich durch teilweise sehr gute Böden im Norden und schwa-che Böden im Süden aus. Der Schwerpunkt der Produktion liegt im Ackerbau. Der

Anteil der BVVG-Flächen ist mit 15 % der Gesamt-LF und 74 % der Bodenverkäufe (2010) sehr hoch. Die durchschnittlichen Bodenpreise haben sich von 2007 (4.500 Euro/ha) bis 2010 (12.780 Euro/ha) fast verdreifacht. Aufgrund des hohen Anteils der BVVG-Verkäufe in der Statistik ist davon auszugehen, dass diese den Gesamtmarkt deutlich prägen. Die Bodenmobilität ist mit durchschnittlich etwa 3 % sehr hoch. Die Pachtpreise folgen bei Neuabschlüssen tendenziell den Kaufpreisen.

Die Relevanz der nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren ist von vielen Befragten schwer einzuschätzen. Die Angaben variieren zwischen 10 und 25 % der gehandelten Fläche, wobei für einige Gemeinden bis zu 50 % genannt werden. Die zahlreichen nichtlandwirtschaftlichen Investoren sind sehr unterschiedlich. Einige besitzen familiäre Wurzeln in der Region, andere sind überregional aktiv. Die heute ansässigen „Investoren“ sind ganz überwiegend bereits in den 1990er Jahren eingestiegen. Der bekannteste Investor in der Region ist die Steinhoff Holding, die jedoch für ein Interview nicht zur Verfügung stand. Kleine nichtlandwirtschaftliche Bodenkäufer spielen dagegen kaum eine Rolle.

Die Auswirkungen der Investoren werden ambivalent eingeschätzt. Aus Sicht der kommunalen Verwaltung werden sie mit Hinweis auf Investitionen und Arbeitsplätze überwiegend positiv gesehen. Auch die ortsansässigen Landwirte respektieren die meist professionelle Wirtschaftsweise und das regionale Engagement der Investoren. Lediglich im Fall Steinhoff Holding wird die dort einseitige Ausrichtung auf Energieproduktion eher negativ gesehen. Die befragten LPG-Nachfolgeunternehmen sehen in den neuen kapitalkräftigen Akteuren weit überwiegend eine zusätzliche Konkurrenz am Bodenmarkt.

Eine regionale Besonderheit ist der Bio-Bodenfonds, der von der GLS-Bank eingerichtet wurde, um von der BVVG privatisierte Flächen im Umfang von etwa 2.500 ha für derzeit 13 ökologisch wirtschaftende Betriebe in der Schorfheide zu sichern. Dieses Instrument wurde von fast allen Befragten positiv beurteilt, wenngleich es als einmalig und damit als nicht auf den sonstigen Bodenmarkt übertragbar bezeichnet wurde.

- 7.3 Die Fallregion Ostvorpommern ist landwirtschaftlich ebenfalls durch Böden von eher geringer bis mittlerer Qualität (25 bis 50 Bodenpunkte) geprägt. Näher untersucht wurden in der Studie Usedom und der Raum Anklam. Während auf Usedom heute relativ viele Wiedereinrichter wirtschaften, sind im Raum Anklam LPG-Nachfolgeunternehmen stark vertreten. Der Anteil der BVVG-Flächen ist in der Fallregion mit 10 % der Fläche und 47 % der Verkäufe hoch. Die Bodenmobilität liegt im Durchschnitt bei 2,3 % der Fläche. Die Bodenpreise haben seit 2007 von rund 3.400 auf jetzt 7.500 Euro/ha deutlich zugenommen.

Die Relevanz der nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren wird – gemessen an dem Anteil der von ihnen gekauften Flächen – in der Fallregion vom Berufsstand auf 15 bis 20 % und von den Betriebsleitern im eigenen Umkreis auf 5 bis 50 % geschätzt. Als relevant wird von den Befragten nicht nur der Kauf von Flächen und Betrieben, sondern auch der von Gesellschaftsanteilen bei juristischen Personen erachtet. Oftmals ist dies dann der Fall, wenn ein Gesellschafter altersbedingt seine Anteile verkaufen will und die (wenigen) übrigen Gesellschafter die Abfindungszahlung nicht leisten können. Auf Usedom sorgten zwei Investoren durch ihr aggressives Verhalten am Bodenmarkt für erhebliche Konflikte mit den ansässigen Landwirten, die stark auf ein einvernehmliches Handeln auf dem Bodenmarkt ausgerichtet sind.

Die Auswirkungen der nichtlandwirtschaftlichen Investoren werden von den Befragten uneinheitlich beurteilt. Die Produktion der „Investorenbetriebe“ werde überwiegend dem allgemeinen Trend in der Region folgend stark auf Marktfruchtbau ausgerichtet. Allerdings stehen diesen Aussagen drei in die Befragung einbezogene „Investorenbetriebe“ mit starker Tierhaltung gegenüber. Eine Existenzgefährdung bestehender Betriebe durch Flächenentzug von nichtlandwirtschaftlichen Investoren wird nicht berichtet. In den Dörfern verhielten sich die nichtlandwirtschaftlichen Investoren teilweise wie „sorgende Gutsherren“, die Kirchen und andere Gebäude im Dorf sanieren, Erntefeste ausrichten und auch kommunalpolitisch aktiv sind. Wenn dies nicht erfolgt, sind die Meinungen gegenüber den „Investoren“ allerdings negativ.

- 7.4 Der Landkreis Börde zeichnet sich durch seine sehr hohe Bodenqualität (80 bis 100 Bodenpunkte) und Marktfruchtbau aus. Die Betriebe sind im Durchschnitt mit 250 ha weniger groß als in der Uckermark und in Ostvorpommern. Der Anteil von Neu- und Wiedereinrichtern in Form von Einzelunternehmen und Personengesellschaften ist relativ hoch. Die räumliche Nähe zu Niedersachsen bewegte Anfang der 1990er Jahre zahlreiche niedersächsische Betriebsleiter – darunter viele Alteigentümer – dazu, Flächen in der Börde zu erwerben oder dort einen (weiteren) Betrieb zu gründen.

Der Anteil der BVVG-Flächen an der gesamten Fläche lag im Landkreis Börde 2010 bei 6 %, die Bodenmobilität bei 2,5 %. Der Bodenmarkt wird inzwischen mengenmäßig vom Privatmarkt dominiert. Die BVVG-Verkaufspreise liegen bei Direktkäufen und Ausschreibungen deutlich über den Durchschnittspreisen, wenngleich die relativ geringen Fallzahlen deren Aussagekraft deutlich einschränken. Insgesamt war seit 2007 ein deutlicher Preisanstieg von 6.700 Euro/ha auf 12.200 Euro/ha 2010 zu verzeichnen. Die befragten Landwirte sehen insbesondere durch nunmehr an die nächste Generation vererbte Flächen viel Angebot auf dem Kaufmarkt. Die Konkurrenz unter den Landwirten um Flächen ist groß. Trotz der hohen Preise gehen viele

der befragten Landwirte und auch eine lokale Bank davon aus, dass die Preise weiter steigen werden.

Sehr relevant sind im Landkreis Börde nichtlandwirtschaftliche Investoren, die einzelne Flächen – teils auch in größerem Umfang – kaufen und diese an Landwirte verpachten. Teilweise werden diese Investoren auch gezielt von Betrieben, denen das notwendige Kapital zum Flächenerwerb fehlt, zur Sicherung der Bewirtschaftungsgrundlagen gesucht. Überregional ausgerichtete Investoren dagegen sind auf den guten Böden nicht anzutreffen.

Wegen der geringen Relevanz großer Investoren in der Region gibt es auch kaum Auswirkungen auf die Produktion, Beschäftigung oder die regionale Entwicklung. Der Kapitalzufluss durch Investoren wird von Seiten der Kommunalpolitik und Banken positiv beurteilt. Nach deren Aussage erhalten die bisherigen Grundeigentümer zusätzliche liquide Mittel, die regionalwirtschaftlich positive Effekte durch höheren Konsum haben können, und die pachtenden landwirtschaftlichen Betriebe profitieren von freier Liquidität für notwendige Investitionen. Die befragten Landwirte dagegen kritisierten den zusätzlichen Preisdruck durch nichtlandwirtschaftliche Investoren.

- 7.5 Der Landkreis Emsland wurde als eine Vergleichsregion in den alten Bundesländern gewählt, in der folglich keine Privatisierung bundeseigener Flächen stattfindet. Die Region zeichnet sich durch eine hohe Viehdichte (durchschnittlich 1,9 GV/ha LF), vor allem im nördlichen Teil durch stark wachsende Siedlerbetriebe, und angesichts der schwachen Bodenqualitäten (20 bis 30 Bodenpunkte) durch sehr hohe Kauf- und Pachtpreise aus. Einen starken Zuwachs weist die Hähnchenmast auf, die von der regional ansässigen Firma Rothkötter maßgeblich vorangetrieben wurde. Inzwischen ist der Widerstand der Bevölkerung gegenüber weiteren Stallanlagen und Biogasanlagen stark angestiegen, so dass die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt sind.

Der Bodenmarkt ist geprägt von hohen und steigenden Preisen, einer geringen Bodenmobilität (0,5 %/Jahr) und einer bei den Siedlerbetrieben eher geringen Bindung zum Boden. Die statistisch erfassten Kaufpreise nahmen von 19.500 Euro/ha in 2005 auf 26.900 Euro/ha in 2009 zu. Die Pachtpreise liegen im Emsland mit durchschnittlich 477 Euro/ha niedersachsenweit mit an der Spitze.

Die Nachfrage nach Kaufflächen seitens der Landwirte ist relativ gering, wenngleich in den letzten Jahren zunehmend Flächen gehandelt wurden. Die Betriebe investieren freie Liquidität aus Rentabilitätsgründen vorwiegend in Gebäude, Technik und Tierbestände. Gleichwohl hat die Sicherung der Flächen für die Betriebsentwicklung eine hohe Bedeutung. Die Betriebsleiter und Berater berichten von Pachtpreisen bei Neuabschlüssen von 600 bis 1.200 Euro/ha, wobei die Höchstpreise nur bei kurzen Lauf-

zeiten und bei Grenzbetrachtungen bezahlt würden. Rein aus dem Ackerbau oder der Milchviehhaltung sind jedoch nach Ansicht der Betriebsleiter lediglich 500 bis 600 Euro/ha bezahlbar. Einen großen Einfluss auf die Pacht- und Kaufpreise haben – vor allem im Zusammenhang mit der Viehhaltung – das Umsatzsteuergesetz (Vorteile der steuerlichen Pauschalierung), die Umweltgesetzgebung (ordnungsgemäße Gülle-Verwertung) und das EEG (starke Zunahme von Biogasanlagen).

Die Relevanz der nichtlandwirtschaftlichen Investoren ist nach Angaben der Befragten im Emsland relativ gering, wenngleich von den gehandelten Flächen mittlerweile ein erheblicher Teil (Beratung, Landgesellschaft, Berufsstand und Grundstückverkehrsbehörde gehen von 20 bis 30 % aus; ein Makler schätzt sogar 80 %) von Nichtlandwirten erworben wird. Die Nachfrage nach Kaufflächen nimmt deutlich zu. Da aber die Flächen wieder an landwirtschaftliche Betriebe verpachtet werden, sind die Auswirkungen auf die Produktion etc. kaum spürbar.

- 7.6 Die Zusammenfassung der Fallstudien zeigt, dass in den Fallregionen aufgrund der jeweiligen strukturellen Verhältnisse und der historischen Entwicklungen stark unterschiedliche Anreize für nichtlandwirtschaftliche und überregional ausgerichtete Investoren bestehen. Die besonderen Bedingungen in den Regionen, in denen der Anteil an BVVG-Flächen an der Gesamtfläche hoch ist, wo ehemals Güterstrukturen vorherrschten, wo die Bodenbonitäten etwas schwächer sind und wo große Flächeneinheiten noch zu relativ günstigen Bodenpreisen erworben werden können, bieten relativ gute Investitionsmöglichkeiten für nichtlandwirtschaftliche Investoren, die selbst Landwirtschaft betreiben wollen. Dies hat zur Folge, dass dieser Typus der nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren vor allem in den Fallregionen Uckermark und Ostvorpommern (außer Usedom) zu finden ist. Kapitalanleger, die gekaufte Flächen zur Verpachtung anbieten oder mit Betrieben Verträge zum Kauf von Flächen mit anschließender Rückverpachtung abschließen, sind dagegen vor allem im Landkreis Börde und im Emsland anzutreffen. In der Uckermark befinden sich auch Betriebe eines überregional ausgerichteten Großinvestors (Steinhoff Holding).

Da trotz der intensiven Fallstudien nicht viele Informationen über angeblich umfangreiche Engagements von Investoren „hinter den Kulissen“ (Kauf von Geschäftsanteilen etc.) gesammelt werden konnten, weisen die zusammenfassenden Aussagen in diesem Punkt Kenntnislücken auf.

Die Auswirkungen der „Investoren“ werden von den Befragten unterschiedlich eingeschätzt. Die Beurteilung hängt zum einen von der individuellen Interessenlage der Befragten ab und zum anderen von den tatsächlichen Effekten. Während die ortsansässigen Landwirte und der Berufsstand neue Investoren überwiegend kritisch sehen,

resultiert aus den Gesprächen mit den übrigen Gesprächspartnern ein wesentlich positiveres Bild.

Die Kauf- und Pachtpreise sind in allen Fallregionen gestiegen. In den Fallregionen der neuen Bundesländer wird von den Befragten der Privatisierungspraxis der BVVG ein wesentlicher Anteil am Preisanstieg zugeschrieben. Daneben hat in der Uckermark und auch im Emsland nach Einschätzung vieler Befragter das EEG einen großen Einfluss auf die Bodennachfrage und damit die Bodenpreise. „Investoren“ haben nach Auskunft von Betriebsleitern in den Fallregionen Ostvorpommern und Uckermark insofern Einfluss auf die Bodenpreise, als sie bislang funktionierende Preisab-sprachen bei Kauf und Pacht stören würden. Dies gelte aber auch für einige Wieder- und Neueinrichter. Generell werden nichtlandwirtschaftliche Investoren als zahlungskräftige Konkurrenz auf dem Bodenmarkt wahrgenommen, weniger als Preistreiber.

Hinsichtlich der Produktion und Beschäftigung werden lediglich zu einigen der überregional agierenden Investoren negative Aussagen gemacht, meistens im Zusammenhang mit der umfangreichen Erzeugung von Biogas (z. B. Steinhoff Holding in der Uckermark). Andererseits werden auch diese Investoren seitens der Verwaltung und der Regionalpolitik in regionalwirtschaftlicher Hinsicht positiv gesehen. Überwiegend wird eingeschätzt, dass die nichtlandwirtschaftlichen Investoren die Betriebe ähnlich führen wie die anderen Betriebsleiter. Von einer Gefährdung bestehender Betriebe durch nichtlandwirtschaftliche Investoren wird nicht berichtet. Mehrfach wird darauf hingewiesen, dass die neuen Kapitalgeber zum Bestand von Betrieben beitragen oder die Betriebe insgesamt oder teilweise übernehmen und fortführen.

In Bezug auf die regionale Entwicklung trägt das zusätzliche Kapital nach Aussagen vieler Befragter in den neuen Bundesländern in vielen Fällen zur Erhaltung der Bau-substanz und zu zusätzlichen Investitionen in den Regionen bei. Die meisten nichtlandwirtschaftlichen Investoren, die bereits seit vielen Jahren ansässig sind, haben sich gut integriert. Die negativen Beispiele resultierten im Wesentlichen aus Presseberichten über Einzelfälle. Dabei handelt es sich tendenziell um überregional ausgerichtete große Investoren, die durch die Art des Wirtschaftens (tendenziell monostrukturiert mit starker Ausrichtung auf Biogaserzeugung) sowie die fehlende regionale Einbindung und schließlich die schiere Größe bis hin zu einer lokalen Monopolstellung viele negative Attribute vereinen. Aber auch diesbezüglich sind die einzelnen Betriebe der überregional ausgerichteten Investoren nicht einheitlich zu beurteilen.

8. Diskussion der Ergebnisse

Die Gruppe derer, die in der öffentlichen Diskussion oftmals als „nichtlandwirtschaftliche Investoren“ bezeichnet werden, ist äußerst heterogen und lässt sich nicht

klar abgrenzen. Daher ist die Frage nach dem Ausmaß der Aktivitäten nur in Abhängigkeit davon zu beantworten, welche Art von Investoren gemeint ist. Generell gibt es nichtlandwirtschaftliche Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt auch und gerade der neuen Bundesländer schon lange, und eine Zunahme dieser Aktivitäten ist aus den uns vorliegenden Informationen nicht erkennbar. Die gewachsene öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema ist auf die generell, in den neuen Bundesländern aber relativ stark gestiegenen Kauf- und Pachtpreise zurückzuführen. Dies liegt zum einen an den veränderten Rahmenbedingungen (Erwartung höherer Agrarerzeugerpreise, Förderung erneuerbarer Energien, höhere Wertschätzung für „krisensichere“ Kapitalanlagen) und zum anderen an der seit 2007 von der BVVG verfolgten Privatisierungspraxis hin zu mehr Wettbewerb und Transparenz auf den Bodenmärkten.

Eine Einschätzung der Auswirkungen nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investitionen auf die Produktionsstruktur, die Beschäftigung, die ortsansässigen Unternehmen und die dörfliche und regionale Entwicklung kann keineswegs einheitlich ausfallen. Die Beurteilung hängt stark von den befragten Personen und deren Interessen ab. Während die ansässigen Betriebe die Investoren überwiegend kritisch sehen, werden diese von der Verwaltung, Landgesellschaften, Banken und auch von den regionalen Vertretungen des Berufsstandes deutlich positiver beurteilt. Angesichts der großen Heterogenität nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren und deren Verhalten verbieten sich einfache, pauschalierende Aussagen.

Die vorliegende Studie vermittelt erste wichtige Erkenntnisse, die aufgrund des gewählten methodischen Ansatzes (Fallregionen) nur begrenzt auf andere Regionen übertragbar sein dürften. Eine Erweiterung des Fallstudienansatzes und eine bundesweite Befragung der Grundstücksverkehrsausschüsse könnten die gewonnenen Kenntnisse hinsichtlich Detailliertheit und Belastbarkeit deutlich erhöhen. Weiterhin bestehen Kenntnislücken hinsichtlich der Anteilskäufe bei juristischen Personen sowie des möglichen Auftretens großer Investoren aus dem Energiesektor.