

Landwirtschaft

Der Preis des Bodens

Andreas Tietz 01.03.2021 / 12 Minuten zu lesen



Fruchtbarer Boden ist die Basis aller landwirtschaftlichen Erzeugung und die Existenzgrundlage landwirtschaftlicher Betriebe. Für ihre Nutzung müssen Landwirtinnen und Landwirte seit einiger Zeit immer tiefer in die Tasche greifen, obwohl die Erlöse für landwirtschaftliche Produkte kaum gestiegen sind. Was sind die Hintergründe für diese Entwicklung?



Ein Maisfeld steht zum Verkauf. © picture-alliance, united-archives, mcphoto

Zu den Inhalten springen

- Märkte für landwirtschaftlichen Boden
Ursachen der Preisentwicklung
Nichtlandwirtschaftliche Investoren in Agrarunternehmen
Folgen für Agrarstruktur und ländlichen Raum
Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten

Märkte für landwirtschaftlichen Boden

Auch wenn seit der Wiedervereinigung Deutschlands mehr als 30 Jahre vergangen sind, unterscheiden sich die Bodenmärkte in den westdeutschen und ostdeutschen Bundesländern aufgrund ihrer andersartigen agrarstrukturellen Entwicklung nach wie vor erheblich. Im sozialistischen Wirtschaftssystem der DDR wurde Landwirtschaftliche nicht gehandelt. Die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) wirtschafteten auf großflächig zusammengelegten Grundstücken ihrer (Zwangs-)Mitglieder. Nach der Wiedervereinigung wurden kollektivierte Flächen der LPG wieder in die Verfügungsgewalt der jeweiligen Grundeigentümer gegeben, was rund 80 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche betraf. Die übrigen 20 Prozent – rund 1 Million Hektar, deren Eigentümer nach 1945 unter der sowjetischen Militäradministration enteignet und in Volkseigene Betriebe überführt worden waren – wurden 1990 unter staatliche Verwaltung gestellt mit dem Ziel, diese in der Folgezeit in begrenztem Umfang an die Alteigentümer zurückzugeben oder zu privatisieren. In der dafür zuständige Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) verpachtete in die Anfangszeit alle Flächen an die nach bundesdeutschem Recht fortgeführten Agrargesellschaften und -genossenschaften sowie an neu (bzw. wieder-)gegründete Familienbetriebe. Zunächst konnten die Agrarbetriebe die gepachteten Flächen exklusiv und zu administrativ festgelegten Preisen kaufen. Erst ab 2007 ging die BVVG mehr und mehr dazu über, Flächen in öffentlichen Ausschreibungen zum Höchstgebot zu verkaufen. Dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen: Anfang 2021 sind noch rund 100.000 Hektar unter BVVG-Verwaltung, die bis 2030 privatisiert werden sollen. Der Bodenmarkt in den ostdeutschen Bundesländern unterlag in den letzten Jahrzehnten folglich einem rasant verlaufenden Strukturwandel. Dieser hat zwar zu einer Angleichung an westdeutsche Verhältnisse geführt, der ostdeutsche Bodenmarkt behält jedoch weiterhin seine besondere Prägung durch die großbetrieblichen Strukturen und die fortdauernde Privatisierung.

Grundsätzlich sind Landwirte zumeist Eigentümer eines mehr oder weniger großen Teils ihrer bewirtschafteten Fläche. Weitere Flächen pachten sie von anderen Eigentümern über eine vertraglich festgelegte Laufzeit. Im letzten Jahrzehnt lag der Anteil der Eigentumsfläche von Landwirten in den westdeutschen Bundesländern im Durchschnitt bei etwa 44 Prozent. Die ostdeutschen Agrarbetriebe haben ihren Eigentumsanteil sukzessive gesteigert, sodass dieser 2016 bei durchschnittlich 31 Prozent lag. Der überwiegende Anteil des Agrarlandes in Ost und West gehört privaten Verpächtern und Institutionen wie der Kirche, den Kommunen und den Bundesländern. Statistiken über das Grundeigentum werden in Deutschland nicht geführt, weil keine auswertbare Datengrundlage hierfür existiert. Generell ändern sich die Eigentumsstrukturen der Agrarfläche in Deutschland sehr langsam, weil nur wenig Flächen den Eigentümern wechsell. In den vergangenen Jahren wurden auf dem westdeutschen Bodenmarkt jährlich weniger als 40.000 Hektar der landwirtschaftlichen Nutzflächen an familienfremde Käufer verkauft. Das sind nur 0,35 Prozent der gesamten Landwirtschaftsfläche und ist etwa so viel Fläche wie die Stadt Köln einnimmt. In Ostdeutschland liegt der gehandelte Flächenanteil vor allem aus den oben genannten Gründen höher. Im Jahr 2019 wurden hier rund 46.000 Hektar (0,83 Prozent der Agrarfläche) verkauft.

Auf dem Pachtmarkt ist der Flächenumsatz dagegen wesentlich größer. Zwar fehlen aussagekräftige Statistiken zu abgeschlossenen Pachtverträgen, doch kann vermutet werden, dass jährlich für mehr als 5 Prozent der Landwirtschaftsfläche neue Pachtverträge abgeschlossen werden, allerdings oft mit gleichbleibenden Pächtern (bei einer angenehmen durchschnittlichen Pachtdauer von zehn Jahren).

Die Kaufpreise für Landwirtschaftsflächen sind bundesweit seit etwa 2007 fortlaufend gestiegen. Obenstehende Abbildung zeigt für ausgewählte Bundesländer die großen regionalen Unterschiede auf dem Kaufmarkt. Bayern weist im Jahr 2019 die mit Abstand höchsten Bodenpreise (63.600 €/ha) auf. Auch Niedersachsen hat mit 38.200 Euro pro Hektar sehr hohe Kaufpreise. In beiden Ländern haben sich die Preise im Zeitraum von zehn Jahren mehr als verdoppelt. Noch höher sind die Preissteigerungen in einigen ostdeutschen Ländern und besonders in Mecklenburg-Vorpommern – hier haben sich die Preise von 2007 bis 2019 auf 21.600 Euro pro Hektar mehr als verdreifacht. Die niedrigsten Kaufpreise unter den westdeutschen Flächenländern verzeichnet Rheinland-Pfalz mit 13.800 Euro pro Hektar, am niedrigsten unter allen Ländern liegen die Preise in Thüringen (11.700 €/ha).

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich an den Pachtpreisen zeigen (vgl. nachstehende Abbildung). [4] Die Preisanstiege sind jedoch weniger ausgeprägt als bei den Kaufpreisen; lediglich Mecklenburg-Vorpommern weist eine Verdoppelung der Neupachtpreise zwischen 2007 und 2016 aus. Die höchsten Pachtepreise wurden 2016 in Niedersachsen mit 594 Euro pro Hektar Landwirtschaftsfläche gezahlt.

Ursachen der Preisentwicklung

Verschiedene Gründe führen zu der beschriebenen Entwicklung. Eine Ursache ist die sich verschärfende Knappheit verfügbarer Flächen. Weltweit verschwindet produktives Agrarland durch Siedlungsentwicklung, Veresterung oder Versalzung. In Deutschland wird nach wie vor sehr viel Agrarfläche für den Bau von Siedlungs- und Gewerbegebieten, Straßen und anderen Verkehrsanlagen in Anspruch genommen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2018 hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland pro Tag um 56 Hektar vergrößert. Das heißt, täglich wird fast die Fläche eines durchschnittlichen Agrarbetriebs (62 Hektar in 2020) umgewandelt. Weitere Agrarflächen werden als Kompensationsflächen benötigt, um den naturschutzrechtlichen Ausgleich durch Aufforstung, Renaturierung oder Stilllegung zu erbringen. Dies betrifft insbesondere wirtschaftlich starke und dicht besiedelte Länder wie Bayern und Nordrhein-Westfalen.

In zunehmendem Maße stellt auch die Erzeugung erneuerbarer Energien eine Konkurrenz zur landwirtschaftlichen Flächennutzung dar. Windkraft- und Photovoltaikanlagen werden häufig auf Flächen errichtet, die zuvor landwirtschaftlich genutzt wurden. Die Förderung dieser Energieerzeugung ist Teil der deutschen Klimaschutzstrategie, sie erhöht aber zugleich die Zahlungsbereitschaft von Investoren für geeignete Flächen.

Gleichzeitig nimmt die Weltbevölkerung und mit ihr die Nachfrage nach Agrarerzeugnissen stetig zu. Fruchtbare Agrarland wird daher auch von Anlegern als Geldanlage erworben, da es als weltweit knapper werdendes Gut seinen Wert langfristig behalten oder sogar im Wert steigen dürfte. Ein zusätzlicher Treiber sind die Weltwirtschafts- und Finanzkrisen mit einem dramatischen Wertverlust bei fest verzinslichen Finanzprodukten. Die Krise hat eine Flucht in Sachwerte ausgelöst, die sich auch auf die Immobilienmärkte in Deutschland massiv auswirkt. Agrarflächen erscheinen als wertbeständige Kapitalanlage, mit der überdies Pachterträge von einem Prozent oder mehr zu erzielen sind.

Auch die Landwirte konkurrieren um die geringer werdende Fläche. Denn bei gleichbleibenden oder sinkenden Erlösen pro Hektar sehen sich Landwirte, die der nächsten Generation einen zukunftsreichen Betrieb übergeben wollen, häufig gezwungen, zu wachsen. Durch den technisch-organisatorischen Fortschritt kann ein einzelner Betriebsleiter immer größere Flächen bewirtschaften. Wer im Bereich der Viehhaltung wachsen will, muss die Umweltgesetzgebung berücksichtigen, nach der pro Vieheinheit eine bestimmte Fläche bewirtschaftet werden muss, oder er muss eine alternative Verwertung des anfallenden Düngs nachweisen. Dies ist jedoch kostspielig. Vor allem in nordwestlichen Niedersachsen und Westfalen ist die Viehdichte so hoch, dass die vorhandene Fläche bei weitem nicht mehr ausreicht und Gülle über weite Strecken in Regionen mit geringer Viehhaltung transportiert werden muss. Die Förderung der Biogaserzeugung in den vergangenen Jahren hat diese Problematik noch verschärft.

Die Konkurrenz mit anderen wachstumswilligen Betrieben führt dazu, dass Betriebsleiter für Pachtflächen weitaus mehr bieten, als zum reinen Ackerbau zu erwirtschaften z. B. auch in weit entfernten Regionen. Landwirte ohne andere Einnahmequellen und solche, die keine Maximalerträge aus dem Boden ziehen wollen, gehen in diesem Wettbewerb häufig leer aus.

Steigende Bodenpreise sind eine zwangsläufige Folge der gewachsenen Konkurrenz innerhalb der Landwirtschaft und mit nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsgewinnern um knapper werdende Fläche. Aber auch die flächenbezogene Agrarförderung der Europäischen Union, gedacht zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen, führt zu einer Erhöhung der Bodenpreise (Pacht- und Kaufpreise). Da die Landwirte die Flächenprämie in der Regel an die Verpächter der Flächen weiterreichen müssen, hat sie kaum eine Wirkung auf die Einkommen.

Gezsetzliche Regelungen auf dem Bodenmarkt

Nichtlandwirtschaftliche Investoren in Agrarunternehmen

Anders als in den westdeutschen Bundesländern, wo Familienbetriebe und Personengesellschaften fast die gesamte Agrarfläche bewirtschaften, haben Agrarunternehmen in Ostdeutschland aufgrund ihrer Vorgeschichte häufig die Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (GmbH, GmbH & Co. KG, Aktiengesellschaft) oder Genossenschaft. Mehr als die Hälfte der ostdeutschen Landwirtschaftsfläche wird von solchen Agrarunternehmen bewirtschaftet, mit zunehmendem Eigentumsanteil. Die geschäftlichen dieser Unternehmen gehören einem oder mehreren Eigentümern und können vererbt oder verkauft werden.

Der Kauf der Geschäftsanteile eines Agrarunternehmens (der sog. "Share Deal") ändert nichts an der Zuordnung des Bodeneigentums im Grundbuch. Käufer können auf diese Weise jedoch indirekt die Verfügungsgewalt über das Bodeneigentum der Unternehmen erlangen. Im Grundstücksverkehrsgesetz sind solche Fallgestaltungen nicht vorgesehen. Daher können Nichtlandwirte oder Personen aus weit entfernten Regionen solche Agrarunternehmen kaufen, ohne dass eine Behörde dies untersagen könnte.

Die Eigentümer der Agrarunternehmen werden in der Agrarstatistik nicht erhoben. Auch die EU-Agrarförderung wird an die einzelnen Betriebe gezahlt, die Eigentümer dahinter wird nicht namentlich erfasst. Daher kennt die Agrarverwaltung die Zahl der nichtlandwirtschaftlichen oder überregional aktiven Investoren in deutschen Agrarunternehmen nicht. Das Thünen-Institut hat in einer Stichprobe von zehn ostdeutschen Landkreisen alle dort wirtschaftenden Genossenschaften, Aktiengesellschaften und GmbHs hinsichtlich ihrer Eigentümerstrukturen mithilfe des Handelsregisters untersucht. Anfang 2017 besaßen externe Investoren die Kapitalmehrheit in 34 Prozent aller untersuchten Unternehmen. Diese bewirtschafteten rund 25 Prozent der juristischen Personen bewirtschafteten Landwirtschaftsfläche in den Fallregionen. Jeweils die Hälfte der Fläche entfällt auf landwirtschaftsnahe Investoren – überwiegend Landwirte aus anderen Bundesländern – sowie auf nichtlandwirtschaftliche Investoren. Letztere sind zumeist wohlhabende Einzelpersonen oder Familien aus unterschiedlichsten Wirtschaftsbereichen. Je nach Fallregion variieren die Zahlen beträchtlich; in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg liegen sie deutlich höher als in den anderen ostdeutschen Bundesländern.

Im Zeitraum zwischen 2007 und 2017 haben 18 Prozent der untersuchten Unternehmen neue Mehrheitsaktionäre bekommen. Die weitaus meisten Eigentümerwechsel wurden in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg verzeichnet. Während die betroffenen Unternehmen davor zumeist in der Hand ortsnaher Landwirte waren, erfolgte die Übernahme in 72 Prozent aller Fälle durch überregional aktive Investoren. Dies bedeutet, dass nichtlandwirtschaftliche und ortsfremde Investoren in ostdeutschen Agrarunternehmen bereits eine hohe Bedeutung haben, und dass ihr Einfluss voraussichtlich weiter zunimmt.

Folgen für Agrarstruktur und ländlichen Raum

Diese Entwicklung wird von Bund, Ländern, Verbänden und Wissenschaft kritisiert, weil die Share Deals meist unbekannt stattfinden und nicht behördlich kontrolliert werden können. Bei jedem Kauf ist meist mehr Eigentumsfläche betroffen als bei den behördlich kontrollierten Landkäufen. Damit verliert das Grundstücksverkehrsgesetz faktisch seine Wirksamkeit, was dazu führen könnte, dass der Sinn dieses Gesetzes insgesamt in Zweifel gezogen wird. Durch die Unternehmenskäufe sind sehr große überregionale Agrarholdings entstanden; die größten unter ihnen bewirtschaften mehr als 20.000 Hektar in Ostdeutschland. Eigentum und Existenzgrundlage konzentrieren sich so auf immer weniger Personen, kleine Familienbetriebe und Existenzgründer können im Wettbewerb um die Fläche nicht mithalten. Große Holdings haben die Möglichkeit, Gewinne und Verluste ihrer Tochterunternehmen zu verrechnen, sodass sie im Ergebnis weniger Steuern zahlen müssen als einzelne Betriebe. Zudem profitieren die Investoren von der EU-Agrarförderung, die für jeden Hektar ihrer Unternehmen gezahlt wird.

Unklar ist, welche Folgen die Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher und überregional aktiver Investoren für die Agrarstruktur und den ländlichen Raum haben. Bisherige Forschungsergebnisse legen nahe, dass die meisten Investoren ein langfristiges Engagement in der Agrarproduktion suchen und Vorteile sowohl in der wertbeständigen Anlage ihres Vermögens als auch im Zugriff auf große Agrarflächen für z. B. die Erzeugung erneuerbarer Energien sehen. Investitionen in die Wettbewerbsfähigkeit der übernommenen Unternehmen können damit ebenso verbunden sein wie ein Abbau von Betriebszweigen und Arbeitsplätzen. Oft ist der Einstieg eines wohlhabenden externen Investors aber die einzige Option, um das Unternehmen als Ganzes zu erhalten. Denn der Vermögenswert dieser Agrarunternehmen ist aufgrund der großen Eigentumsflächen häufig so hoch, dass ortsansässige Landwirte nicht das erforderliche Kapital aufbringen könnten, um die Geschäftsanteile der ausscheidenden Eigentümer zu übernehmen.

Handlungsbedarf und Lösungsmöglichkeiten

Die Probleme auf dem Bodenmarkt werden in der deutschen Politik seit vielen Jahren diskutiert. Der Bericht einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Thema Bodenmarktpolitik von 2015 schlägt zur Lösung unter anderem eine Neufassung der Regeln im Grundstücken- und Landpachtverkehrsgesetz vor. Diese vom Bund erlassenen Gesetze können aber nicht mehr geändert werden, da seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 nicht mehr der Bund, sondern die Länder für die landwirtschaftliche Bodenmarktspolitik zuständig sind. Vor diesem Hintergrund befinden sich Anfang 2021 alle ostdeutschen Bundesländer in verschiedenen Stadien eines Gesetzgebungsverfahrens. Sesehen-Anhalt hat als erstes Land Ende 2020 den Entwurf für ein neues Agrarstrukturgesetz vorgelegt. Kernpunkte der vorgeschlagenen Neuregelungen sind u.a.

- die Möglichkeit, weitere Landkäufe oder Pachten zu untersagen, wenn bereits eine hohe Eigentums- oder Bewirtschaftungskonzentration besteht,
die Absenkung der Schwelle, ab der ein Kaufvertrag wegen eines überhöhten Kaufpreises abgelehnt werden kann,
sowie die Einbeziehung der Anteilskäufe von Agrarunternehmen in die genehmigungspflichtigen Tatbestände.

Die angestrebten Neuregelungen stellen nicht nur bei vielen Verbänden innerhalb der betroffenen Landwirtschaft auf Kritik. Auch von Wissenschaftlern werden stärkere Eingriffe in den Bodenmarkt abgelehnt. Die kapitalintensiven Großbetriebe seien wichtig für die Wertschöpfung und Beschäftigung in der ostdeutschen Landwirtschaft und externe Investoren seien mehr Chance als Risiko für solche Betriebe. Generell stellen die Regelungen einen deutlichen Eingriff in die grundgesetzlich geschützte Dispositions- und Vertragsfreiheit der Bürger dar, der noch tiefergehend ist, als die bisher geltenden Gesetze. Entsprechende Gesetzesvorhaben bedürfen daher sorgfältiger und detaillierter Begründungen mit der damit verbundenen Eingriffe, da verfassungsgerichtliche Überprüfungen mit großer Sicherheit zu erwarten sind. Es wird daher noch einige Zeit vergehen, bis rechtssichere Neuregelungen in den Ländern in Kraft treten.

Wie auch immer die neuen Regeln aussehen werden, sie können der skizzierten Probleme auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt nicht restlos beheben. So kann der Gesetzgeber z. B. nicht dafür sorgen, dass die Bodenpreise auf eine für die landwirtschaftliche Nutzung tragbare Höhe zurückfallen. Dem Einfluss der vielfältigen konkurrierenden Nutzungsansprüche an die Agrarfläche kann mit bodenmarktpolitischen Mitteln kaum entgegenzuwirken werden. Unter den herrschenden Rahmenbedingungen werden die Bodenpreise in den nächsten Jahren voraussichtlich auf hohem Niveau stabil bleiben. Ein Rückgang der Preise wäre unter zwei Szenarien zu erwarten: a) die Europäische Union verabschiedet sich von dem System flächenabhängiger Direktzahlungen, oder b) die Marktzinsen steigen substantiell und nachhaltig. Beide Szenarien sind aus heutiger Sicht unwahrscheinlich.

Quellen / Literatur

Fußnoten

Dieser Text ist unter der Creative Commons Lizenz "CC BY-NC-ND 4.0 - Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 4.0 International" veröffentlicht. Autor/-in: Andreas Tietz für bpb.de

Sie dürfen den Text unter Nennung der Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 und des/der Autors/-in teilen. Urheberrechtliche Angaben zu Bildern / Grafiken / Videos finden sich direkt bei den Abbildungen. Sie wollen einen Inhalt von bpb.de nutzen?