

Ackerland in Bauernhand

Initiative für einen gerechten Bodenmarkt

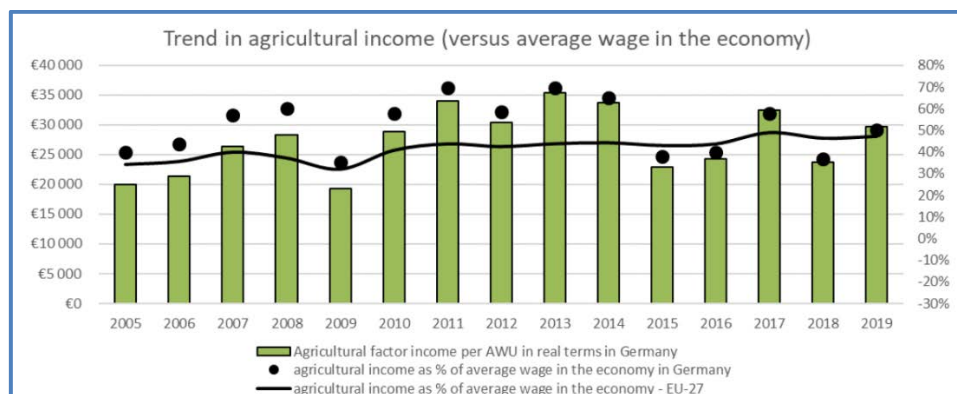
Die gewachsene Agrarstruktur aus regional verankerten, wettbewerbsfähigen und selbstständigen landwirtschaftlichen Betrieben sowie stabilen, lebenswerten Dörfern mit Chancen für die junge Generation in der Landwirtschaft ist über den langfristig zu beobachtenden Strukturwandel hinaus in ihrem Fortbestand gefährdet. Aktive Landwirtinnen und Landwirte sind von mehreren Seiten unter Druck:

Auf der **Einnahmeseite** übt u. a. der Lebensmittelhandel aufgrund der Kombination hoher Marktkonzentration und intensivem Preiswettbewerbs Druck auf die Einkaufspreise und damit bei den landwirtschaftlichen Erlösen aus.

Auf der **Ausgabenseite** steigen insbesondere die Bodenpreise seit Jahren. Zunehmende Auflagen, z. B. im Umwelt- und Tierwohlbereich, erhöhen zusätzlich den Druck auf die landwirtschaftlichen Einkommen.

Auch in der **Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)** steigen die Anforderungen, so dass die Einkommenswirksamkeit der Direktzahlungen weiter abnehmen wird. Schon in den letzten Jahren stagnierten die Einkommen in der Landwirtschaft und lagen unterhalb der gewerblichen Vergleichslöhne.

Einkommensentwicklung in der deutschen Landwirtschaft 2005 - 2019¹



Investoren profitieren

Die Kosten der endlichen Ressource Boden (Kauf oder Pacht) sind in der dichtbesiedelten Bundesrepublik Deutschland hoch. Auch die notwendigen Anforderungen an eine tier- und umweltgerechte Landwirtschaft, die Bioenergieförderung und nicht zuletzt der Verlust an Agrarflächen durch Bebauung und Versiegelung steigern die Nachfrage. Von dieser schwierigen Situation profitieren vor allem die Bodeneigentü-

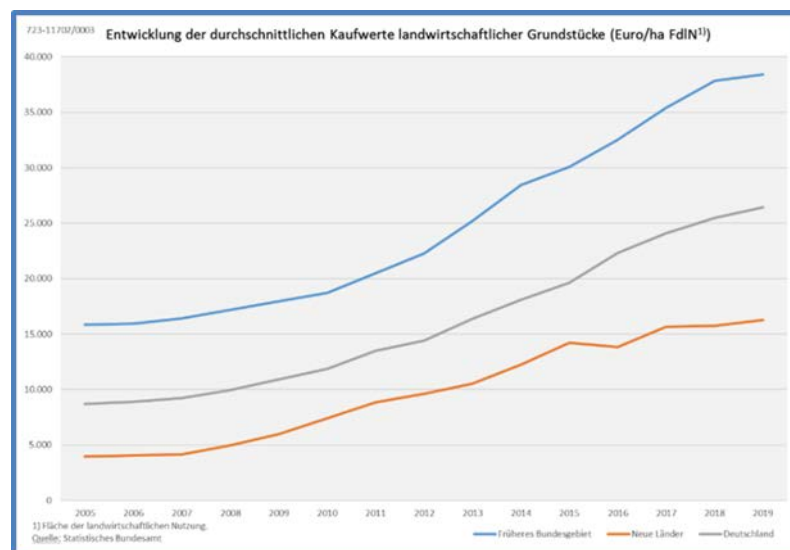
¹ European Commission, Commission recommendations for Germany's CAP strategic plan, Brussels, 18.12.2020 SWD(2020) 373 final.

mer, der Wert ihrer Flächen steigt, ihre Pachteinahmen ebenso. Steigende Preise für ein knappes Gut (Boden) sind in einer marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaftsordnung grundsätzlich nicht zu beanstanden, sind sie doch ein Regulativ, um Angebot und Nachfrage in Ausgleich zu bringen. Boden ist aber im Gegensatz zu anderen Produkten nicht vermehrbar, sondern wird aufgrund vielfältiger anderer Nutzung zunehmend der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen. Dies steigert den Preisdruck für die landwirtschaftlichen Betriebe.

Instrumente werden nicht genutzt

Um dieser Entwicklung einen Rahmen zu geben und bei Bedarf gegenzusteuern, hat der Gesetzgeber das Bodenrecht (Grundstückverkehrsgesetz und Landpachtgesetz) erlassen. Um die Landwirtschaft z. B. vor spekulativen Tendenzen zu schützen, hat der Gesetzgeber die Preismissbrauchsklauseln bei landwirtschaftlichen Kauf- und Pachtverträgen erlassen. Die dafür zuständigen Länder haben mit einer Ausnahme erst spät registriert, dass zusätzlich zu der innerlandwirtschaftlichen Flächenkonkurrenz auch Finanzanleger seit der Finanzkrise 2007 den Preisauftrieb drastisch verstärken.

Entwicklung der Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke



Der Anstieg der Kaufpreise für Agrarflächen ist allein aus der Produktivitätsentwicklung der Landwirtschaft nicht zu erklären. Im Zeitraum 2005 bis 2019 ist die Produktivität der Landwirtschaft je Erwerbstätigenstunde um 22 Prozent angestiegen. Die Kaufpreise sind in der Zeit dagegen um 204 Prozent gestiegen, so dass sich die Frage nach den Ursachen hierfür und geeigneten Gegenmaßnahmen bereits seit Jahren stellt.

Die Länder können handeln

Mit den bestehenden Preismissbrauchsregelungen verfügen die Länder grundsätzlich über geeignete Instrumente, es mangelt jedoch an deren konsequenter Anwendung. Der ungebremste Preisanstieg beschert Anlegern aller Art seit Jahren hohe Renditen, während die Landwirtschaft Pacht oder Kauf in vielen Regionen aus den Erträgen nicht mehr finanzieren kann.

Der Kauf oder die Pacht landwirtschaftlicher Flächen ist für viele landwirtschaftliche Betriebe wirtschaftlich nicht mehr vertretbar. Existenzgründungen werden zunehmend erschwert oder im schlimmsten Fall gänzlich verhindert.

Auch gelangen mit den steigenden Pachten immer größere Einkommensanteile zu den meist nichtlandwirtschaftlichen Bodeneigentümern, denen inzwischen 60 Prozent der Flächen gehören. Stetig steigende Pachtausgaben bedeuten für die Betriebe auch weniger Mittel für Investitionen in artgerechtere Tierhaltung, Klimaschutz oder Biodiversität. Der Abfluss von Einkommen über die Pachten ist erheblich. Derzeit werden 50 bis 80 Prozent der Direktzahlungen an meist nichtlandwirtschaftliche Bodeneigentümer überwältigt^{2,3}. Das sind mindestens 2,4 Mrd. € der jährlichen Zahlungen in Deutschland.

Zudem besteht ein Interesse an einer in den ländlichen Regionen verwurzelten Landwirtschaft, um deren vielfältigen Funktionen für die regionale Wertschöpfung und die Kulturlandschaft auch unter örtlichen Gemeinwohlinteressen sowie die Integration der Landwirtschaft in den Orten zu sichern.

BMEL unternimmt unter anderem erhebliche Anstrengungen im Bereich der Tierhaltung und der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK), damit die Betriebe Mittel für die notwendige Umsteuerung erhalten. Diese Bemühungen können nur erfolgreich sein, wenn zusätzliche Einnahmen nicht aufgrund der Konkurrenz um den Faktor Boden an nichtlandwirtschaftliche Grundeigentümer überwältigt werden. Diesen Gefahren für eine zukunftsfähige Agrarstruktur kann mit folgenden elf Maßnahmen begegnet werden.

1. Anteilskäufe von landwirtschaftlichen Unternehmen im Bodenrecht erfassen

- Problem:** Anteilskäufe von Betrieben, die landwirtschaftliche Flächen im Eigentum haben, sind im Bodenrecht nicht erfasst; Investoren kaufen ohne Kontrolle des Vorrangs für Landwirtinnen und Landwirte sowie möglichen Preismissbrauchs;
- Effekt:** Vorrang aktiver Landwirtinnen und Landwirte wird umgangen; Flächenverknappung; Preisauftrieb; Landwirte sind dieser Konkurrenz nicht gewachsen, während die durchschnittliche Betriebsfläche von 2007 bis 2017 um 16 Prozent zugenommen hat, haben sich die Betriebe überregionaler Holdings um 41 Prozent ausgedehnt.
- Lösung:** Einbeziehung der Anteilskäufe in das landwirtschaftliche Bodenrecht (Beispiel Österreich: Tirol);

² „Spiller und Grethe haben ein Problem mit den Direktzahlungen“, A. Spiller, H. Grethe, top agrar online, 09.12.2019.

³ „Für eine gemeinwohlorientierte gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020 – Grundsatzfragen und Empfehlungen“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin, April 2018, S. 34 ff.

Ergebnis: Anteilskäufe außerlandwirtschaftlicher Investoren könnten stark beschränkt werden, die Konkurrenz für regional verankerte Landwirte und die junge Generation würde sinken. Abfluss von Wertschöpfung aus den Regionen würde verringert werden;

Zuständig: Länder (Art. 74, S. 1, Nr. 18 GG).

2. Ordnungswidrigkeitsregelung bei Nichtanzeige von Pachtverträgen im Bodenrecht erlassen

Problem: Verpächter verstoßen bundesweit in über 75 Prozent der Fälle gegen die gesetzliche Anzeigepflicht bei Abschluss eines Landpachtvertrags;

Effekt: Preismissbrauch kann nicht kontrolliert werden. Es können keine aktuellen, vollständigen Pachtpreisdaten als Informationsgrundlage für Behörden und Landwirte erhoben und veröffentlicht werden;

Lösung: Die Nichtanzeige von Landpachtverträgen wird als Ordnungswidrigkeit in das Landpachtverkehrsrecht der Länder eingefügt;

Ergebnis: Landpachtverträge werden zeitnah vollständig angezeigt. Die Behörden können missbräuchlich überhöhte Pachten beanstanden, Transparenzverbesserung durch jährliche, vollständige Statistik zur Entwicklung der Pachtpreise;

Zuständig: Länder (Art. 74, S. 1, Nr. 18 GG).

3. Anwendung der bestehenden Preismissbrauchsregelung bei Landpachtverträgen im Bodenrecht

Problem: Viele Verpächter verstoßen gegen die bestehende Preismissbrauchsregelung im LPachtVG, insbesondere in den intensiv bewirtschafteten Agrarregionen, weil die Pachten für viele Neu- und Bestandsverträge weit über den nachhaltig zu erwirtschaftenden Erträgen (Grundrente) liegen. Damit werden zugleich 50 bis 80 Prozent der EU-Direktzahlungen an wohlhabende Grundeigentümer und Investoren überwältigt. Landwirte und die junge Generation können vielerorts die Pachten nicht mehr aus den Erträgen finanzieren.

Lösung: Umgehende Anwendung der bestehenden Preismissbrauchsregelung des LPachtVG (§ 4, Abs. 1, Nr. 3) auf alle Pachtverträge.

Ergebnis: Dämpfung des Preisanstiegs bei Pachtflächen. Deutliche Absenkung des Pachtniveaus bei überhöhten Pachten. Deutliche Verringerung der Überwälzung der EU-Direktzahlungen an Bodeneigentümer. Spürbare Entlastung der aktiven Landwirtinnen und Landwirte. Dass das Instru-

ment effektiv ist, hat die Gesetzesnovelle in Baden-Württemberg⁴ gezeigt: Während die Pachten in Deutschland von 2005 bis 2016 um 100 Prozent gestiegen sind, betrug der Anstieg in Baden-Württemberg nur 48 Prozent.

Zuständig: Länder (Art. 74, S. 1, Nr. 18 GG).

4. Absenkung der Spekulationsschwelle bei Kaufverträgen im Bodenrecht von derzeit 50 Prozent

Problem: Die „Preisbremse“ im Grundstücksverkehrsgesetz greift nach aktueller Rechtsprechung erst ab 50 Prozent über Marktpreis. Das Ziel, spekulative Tendenzen zu verhindern, wird seit der Finanzkrise 2007 verfehlt.

Effekt: Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen sind seit 2005 um 204 Prozent gestiegen. Landwirte und die junge Generation können vielerorts Flächenkäufe nicht mehr aus den Erträgen finanzieren.

Lösung: Herabsetzen der Spekulationsschwelle; dass das Instrument effektiv ist, hat die Gesetzesnovelle in Baden-Württemberg gezeigt: während die Kaufwerte in Deutschland von 2005 bis 2019 um 204 Prozent gestiegen sind, betrug der Anstieg in Baden-Württemberg nur 51 Prozent.

Ergebnis: Preissteigerungen verlangsamten sich, Spekulation mit landwirtschaftlichen Flächen wird verringert. Der Zugang zu Flächen wird für aktive Landwirte erleichtert.

Zuständig: Länder (Art. 74, S. 1, Nr. 18 GG).

5. Steuerschwelle bei Anteilskäufen bei der Grunderwerbsteuer von 95 Prozent auf 75 Prozent absenken

Problem: Grunderwerbsteuer wird durch missbräuchliche Steuergestaltung bei Anteilskäufen umgangen, indem zunächst nur 94,9 Prozent der Unternehmensanteile gekauft werden;

Effekt: Je Share Deal mit Agrarimmobilien werden durchschnittlich 380.000 € Steuern umgangen. Aktuelle Analysen des TI⁵ deuten darauf hin, dass die Beträge aufgrund umfangreicherer Eigentumsflächen inzwischen erheblich höher sein können. Von der umgangenen Steuer könnten die Käufer bei aktuellen Preisen weitere 14 ha erwerben. Das ist ein großer Wettbewerbsvorteil von Anteilskäufen gegenüber dem Kauf von Einzelflächen; Landwirtinnen und Landwirte und Berufseinsteiger könnten zwar grundsätzlich bei Share-Deal-Verkäufen auch als Käufer agieren,

⁴ Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetz - ASVG) vom 10. November 2009.

⁵ „Auswirkungen überregional aktiver Investoren in der Landwirtschaft auf ländliche Räume“, L. Laschewski, A. Tietz, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen-Report 80, Braunschweig, 2021.

sind aber i. d. R. dazu finanziell nicht in der Lage, weil Share Deals tendenziell größere Betriebe mit einer entsprechenden Flächenausstattung und mit entsprechend hohen Kaufpreisen beinhalten.

Die Regelung wirkt damit wie eine degressive Besteuerung, fördert den Erwerb großer Betriebe mit entsprechenden Flächen und belastet den Erwerb kleiner Flächen. Dies fördert die Konzentration von Agrarflächen und widerspricht dem Ziel einer breiten Eigentumsstreuung.

Insbesondere ländliche Regionen werden durch die Steuerausfälle belastet, da die Grunderwerbsteuer den Ländern und den Kommunen zufließt.

- Lösung:** Absenkung der Auslöseschwelle für die Grunderwerbsteuer in einem Stufenmodell bis auf 75 Prozent; längere Haltefristen;
- Ergebnis:** Erwerbsmodelle, die auf die Umgehung der Grunderwerbsteuer abstellen, werden erschwert, Steuereinnahmen der ländlichen Regionen erhöht und Wettbewerbsnachteile für kleinere landwirtschaftliche Unternehmen und Junglandwirte reduziert.
- Zuständig:** BMF; Länder (Bundesrat); Bundestag.

6. Doppelte Grunderwerbsteuer bei Ausübung des Vorkaufsrechts durch Landgesellschaften abschaffen

- Problem:** Üben die Landgesellschaften ihr Vorkaufsrecht für aktive Landwirtinnen und Landwirte aus, fällt die Grunderwerbsteuer sowohl beim Erwerb durch die Landgesellschaft als auch bei der Weiterveräußerung an die Vorkaufsberechtigten an.
- Effekt:** Die Grunderwerbsteuer ist Hindernis für die Durchsetzung des Vorkaufsrechts für Landwirtinnen und Landwirte; steigende Bodenpreise führen zu in absoluten Beträgen ebenfalls steigender Steuer; derzeit kann der Vorrang von aktiven Landwirtinnen und Landwirten auch aufgrund der hohen Kosten in etwa 95 Prozent der Käufe von Nichtlandwirten und Investoren nicht durchgesetzt werden;
- Lösung:** Ausnahmetatbestand bei der Grunderwerbsteuerpflicht für den Erwerb durch die Landgesellschaften;
- Ergebnis:** Grunderwerbsteuer fällt nur einmal an, aktive Landwirtinnen und Landwirte machen von ihrem Vorkaufsrecht stärker Gebrauch;
- Zuständig:** BMF; Länder (Bundesrat); Bundestag.

7. Zugang zu Land für die junge Generation verbessern

- Problem:** Inner- und außerbetriebliche Hofnachfolge nicht gesichert; Konkurrenz um knappen Faktor Agrarfläche; Betriebsgründung ist kapitalintensiv;
- Effekt:** Für Junglandwirte/Existenzgründerinnen ist der Zugang zu Agrarfläche durch die hohen Kauf- und Pachtpreise erschwert; kaum Betriebsneugründungen; erschwelter Generationenwechsel; Hofaufgabe; die regionale/lokale Integration der Landwirtschaft mit ihren vielfältigen Funktionen für ländliche Räume wird zunehmend gefährdet;
- Lösung:** Junglandwirten und Existenzgründern mit tragfähigen Betriebsentwicklungsplänen einen verbesserten Zugang zu Agrarflächen, etwa im Zusammenhang mit der Privatisierung von Bundesflächen, ermöglichen und flankierend den Zugang zu Beratung und zu Kapital mit geeigneten Instrumenten zu unterstützen.
- Ergebnis:** Stärkung der jungen Generation beim Zugang zu Land; Gründung oder Fortführung von (ortsansässigen) landwirtschaftlichen Betrieben;
- Zuständig:** Länder, BMEL.

8. Verluste an Agrarflächen wirksam verringern

- Problem:** Stetiger Verlust an Agrarflächen, bisherige Gegenmaßnahmen greifen zu kurz; seit 1992 Verlust von 1,53 Million ha Agrarflächen;
- Effekt:** Verringerung des deutschen Beitrags zur Welternährung; erschwerter Zugang zu Land, weitere Anheizung der Bodenpreise durch Verknappung des Angebotes;
- Lösung:** Auftrag an die Bund-Länder-Initiative „Landwirtschaftlicher Bodenmarkt“ (BLILB), effektivere Instrumente zu identifizieren, für deren strikte Anwendung sich die Agrarressorts von Länder und Bund anschließend gemeinsam mit anderen Akteuren einsetzen; Erstellung eines BLILB-Papiers; Berichterstattung an die AMK;
- Ergebnis:** Tatsächliche Verringerung des Verlusts von Agrarflächen;
- Zuständig:** BLILB (Länder und BMEL).

9. Wissenschaftliche Analysen zu Bodenmarkt und Agrarstruktur

- Problem:** Der derzeitige Stand der Forschung zum Themengebiet des Bodenmarktes und der Agrarstruktur ist aufgrund häufig fehlender Daten zur Auswertung noch unzureichend. Die Konkurrenz um den begrenzten Faktor Boden nimmt dabei stetig zu;
- Effekt:** Der Faktor Boden gewinnt an Bedeutung für die Gesellschaft, Politik und unmittelbar betroffene Akteure. Dabei sind zunehmend kritische

Entwicklungen auf dem Bodenmarkt zu beobachten, wie z. B. steigende Kauf- und Pachtpreise sowie der erschwerte Zugang zu Agrarflächen für Junglandwirtinnen und Existenzgründer. Es sind derzeit zudem auch ungünstige Voraussetzungen für ein effektives Entgegenwirken zu beobachten. Dies zeichnet sich z. B. in Form von gesetzlichen Regulierungslücken im Bodenmarktrecht der Bundesländer aus;

Lösung: Fortsetzung des BMEL-Forschungsprogramms „Bodenmarkt und Agrarstruktur“. Um den negativen Entwicklungen auf dem Bodenmarkt effektiv und nachhaltig entgegenzuwirken, bedarf es stets aktueller wissenschaftlicher Analysen und Erkenntnisse. Die Datenverfügbarkeit muss verbessert, Erkenntnislücken identifiziert und Forschungsprojekte initiiert werden;

Ergebnis: Aktuelle, aussagefähige und auch neuartige Erkenntnisse der wissenschaftlichen Forschung über die Situation auf dem Bodenmarkt dienen für gesellschaftliche und politische Akteure als verlässliche Information und Entscheidungshilfe für gezielte Maßnahmen zum Aufbau einer nachhaltigen Agrarstruktur;

Zuständig: BMEL.

10. Transparenz in Bezug auf Agrar-Holdings verbessern

Problem: Agrar-Holdings wurden bislang in der Agrarstrukturerhebung nicht abgebildet;

Effekt: Behörden, Wirtschaftsbeteiligte und Wissenschaft verfügen über keine Daten zum Umfang und Entwicklung dieser Strukturen. Die Unternehmen nehmen an allen Fördermaßnahmen teil, die Mittelverwendung und die Effekte können jedoch nicht evaluiert werden;

Lösung: Ab der Agrarstrukturerhebung 2020 werden auf Initiative des BMEL in dieser Erhebung national und EU-weit Daten zur Bedeutung von Agrar-Holdings gewonnen;

Ergebnis: Die Ergebnisse werden derzeit vom Statistischen Bundesamt in Abstimmung mit den Landesbehörden für Statistik aufbereitet. Nach Veröffentlichung im Herbst 2021 können die Informationen von der Agrarverwaltung, von Wissenschaftlern und der Öffentlichkeit genutzt werden;

Zuständig: BMEL, Statistisches Bundesamt.

11. Überprüfung der Privatisierung der ehemals volkseigenen Flächen (BVVG)

Problem: Kauf- und Pachtpreise der BVVG der noch etwa 100.000 ha ehemaliger volkseigener Flächen liegen deutlich über dem Gesamtmarkt. Die Ver-

kauflose sind teilweise noch sehr groß (15 bis 80 ha), die Kaufsumme ist dann für viele Betriebe zu hoch;

- Effekt:** Die an den Bodeneigentümer gezahlten Pachten reduzieren das Einkommen und schränken damit auch die Möglichkeit für Investitionen in eine nachhaltige Ausrichtung der Betriebe ein. Dabei haben die Preise nicht nur direkte Auswirkungen auf die betroffenen Pächter mit rund 100.000 ha Pachtfläche. Aufgrund der Aktualität und Transparenz der BVVG-Preise sind diese auch ein Preissignal für den Gesamtmarkt. Insofern ist ein vom Markt abweichendes Preisniveau der BVVG agrarstrukturell nachteilig;
- Lösung:** Preisgestaltung und Losgrößen überprüfen und ggf. anpassen;
- Ergebnis:** Annäherung an Gesamtmarkt, Preisdruck auf dem Markt reduzieren, Stärkung der Agrarstruktur durch Entlastung der derzeitigen Pächter und potentiellen Käufer; verbesserte Entwicklungschancen für regional/lokal integrierte landwirtschaftliche Betriebe;
- Zuständig:** BMF, BMEL, ostdeutsche Länder.