

## Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“

Gliederung	1
Abkürzungsverzeichnis	2
1 Auftrag	3
2 Beschreibung der aktuellen Situation	4
2.1 Preisentwicklung für Kauf und Pacht von Flächen	4
2.1.1 Kaufwerte	4
2.1.2 Pachtpreise	6
2.2 Betriebs- und Eigentumsstrukturen	7
2.3 Bodenmarkt und seine Einflussfaktoren	10
2.3.1 Natürliche Gegebenheiten und Infrastruktur	10
2.3.2 Erzeugerpreise	10
2.3.3 Nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme	11
2.3.4 Staatliche Fördermaßnahmen	11
2.3.5 Steuerliche Rahmenbedingungen	13
2.3.6 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	14
2.3.7 Flächen im Besitz der öffentlichen Hand	15
2.3.7.1 BVVG-Flächen	15
2.3.7.2 Flächen der Länder, Kommunen und Landgesellschaften	16
2.3.8 Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren	17
2.3.8.1 Definition nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren	17
2.3.8.2 Erwerb von Agrarflächen durch Nichtlandwirte	18
2.3.8.3 Erwerb von Kapitalbeteiligungen an landwirtschaftlichen Unternehmen	19
2.3.8.4 Entstehen von überregionalen Konzernstrukturen/Holdings	21
2.3.9 Generationswechsel und sein Einfluss auf den Bodenmarkt	22
2.3.10 Bodenrelevante Regelungen in Fachgesetzen	23
2.3.11 Grundstückverkehrsgesetz	24
2.4 Derzeitiges bodenmarktpolitisches Zielsystem	25
2.4.1 Ziele auf nationaler Ebene	25
2.4.2 Ziele auf internationaler Ebene	28
3 Zukünftige bodenmarktpolitische Ziele	29
4 Weiteres Vorgehen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe	33
Anhang	34

## Abkürzungsverzeichnis

AgrStatG	Agrarstatistikgesetz
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVVG	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
CR	Konzentrationsrate
EALG	Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz
EEG	Erneuerbare Energien Gesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
FdLN	Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung
FlErwVO	Flächenerwerbsverordnung
GrdstVG	Grundstückverkehrsgesetz
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
RSiedlG	Reichssiedlungsgesetz
TI	Thünen-Institut
TreuHG	Treuhandgesetz
VN	Vereinte Nationen
ZA	Zahlungsansprüche

### Anmerkung:

Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

## 1 Auftrag

Im Zusammenhang mit dem teilweise drastischen Anstieg der Kauf- und Pachtpreise landwirtschaftlicher Flächen, den Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher Investoren oder der Ausbildung von Holdingstrukturen in der Landwirtschaft ist das Geschehen auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten in Deutschland zunehmend in den Blickpunkt der Öffentlichkeit und der politischen Entscheidungsträger gerückt. Gleichzeitig hat eine Diskussion um bodenmarktpolitische Zielsetzungen in Bund und Ländern sowie die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Instrumente begonnen. Eine aktuelle Formulierung bodenmarkt- und agrarstrukturpolitischer Ziele existiert derzeit aber weder auf Ebene des Bundes noch der Länder. Die Zuständigkeiten für den Bodenmarkt beeinflussende Maßnahmen sind darüber hinaus zwischen Bund und Ländern verteilt, wobei das existierende bodenmarktrechtliche Instrumentarium seit der Föderalismusreform 2006 ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt. Angesichts dieser Ausgangslage und der inhaltlichen und rechtlichen Komplexität ist eine umfassende und enge Abstimmung in diesen Fragen zwischen Bund und Ländern unabdingbar.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die laufende 18. Legislaturperiode enthält den Passus, dass die rechtlichen Instrumentarien der Kontrolle des unmittelbaren und mittelbaren Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen durch nicht-landwirtschaftliche und überregionale Investoren geprüft werden sollen.

Vor diesem Hintergrund haben die Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder auf der Amtschefkonferenz am 15./16.01.2014 in Berlin die Einsetzung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bodenmarktpolitik beschlossen. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, ein Zielsystem für die Bodenmarktpolitik zu entwickeln und daraus abgeleitete Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung des bodenrechtlichen Instrumentariums zu erarbeiten.

Aufgabe ist es nicht, ein allgemeines agrarpolitisches Leitbild für Deutschland zu entwerfen. Dies würde den der Arbeitsgruppe erteilten Auftrag überschreiten und eine andere personelle Zusammensetzung dieser erfordern. Gleichwohl ist vorstellbar, dass verschiedene der von der Arbeitsgruppe entwickelten bodenmarktpolitischen und agrarstrukturellen Ziele Eingang in ein allgemeines agrarpolitisches Leitbild finden.

Die Amtschefkonferenz hat die Arbeitsgruppe beauftragt, bis zur Herbst-AMK 2014 in Potsdam einen ersten Zwischenbericht vorzulegen. Diesem Auftrag kommt die Arbeitsgruppe mit der Vorlage dieses Berichts nach.

## 2 Beschreibung der aktuellen Situation

### 2.1 Preisentwicklung für Kauf und Pacht von Flächen

Kaufwerte und Pachtpreise für landwirtschaftlichen Boden sind Indikatoren für die Konkurrenz um Verfügungsrechte an der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

#### 2.1.1 Kaufwerte

Nach Jahren des leichten Rückgangs der Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke ist **seit etwa Mitte des vergangenen Jahrzehnts eine erhebliche Preissteigerung** auf den deutschen Bodenmärkten zu beobachten (siehe Anhang, Abbildung 1).

Im Vergleich zu den Bodenmärkten im früheren Bundesgebiet lagen vor allem die **Kaufwerte**, aber auch die **Pachtpreise** in den ostdeutschen Bundesländern lange Zeit auf einem ungleich niedrigeren Niveau. Noch im Jahr **2007** betrug der durchschnittliche **Kaufpreis** zum Verkehrswert in den **ostdeutschen Bundesländern** mit 4.134 €/ha Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung (FdLN)<sup>1</sup> etwa ein Viertel des Durchschnittswertes im **früheren Bundesgebiet** (16.394 €/ha); der durchschnittliche Pachtpreis in den ostdeutschen Bundesländern lag bei knapp der Hälfte des westdeutschen Durchschnittsniveaus.

Im Jahr **2012** sind die durchschnittlichen Kaufwerte je ha FdLN erneut deutlich auf 14.424 € gestiegen (2012: + 6,9 %, 2011: + 13,8 % jeweils gegenüber dem Vorjahr). Gegenüber 2007 hat 2012 der Durchschnittswert für **Deutschland um 57 %** zugenommen, für das frühere Bundesgebiet um 36 % und für die **ostdeutschen Bundesländer um 132 %**. Regional gab es dabei zeitweise gegenläufige Entwicklungen. Die Kaufwerte für FdLN erreichten in den ostdeutschen Bundesländern im Jahr 2012 mit 9.593 €/ha FdLN rd. 43 % des Wertes im früheren Bundesgebiet, wo sie 22.267 €/ha FdLN betragen. Damit hat sich der Abstand der Kaufwerte etwas verringert; dennoch liegen sie im Westen noch deutlich über dem Niveau im Osten.

Auf **Länderebene** wurden 2012 wie im Vorjahr die höchsten durchschnittlichen Grundstückspreise in Nordrhein-Westfalen (32.427 €/ha FdLN), gefolgt von Bayern (31.841 €/ha FdLN) gezahlt. Unter den ostdeutschen Bundesländern wurde in Mecklenburg-Vorpommern (12.675 €/ha FdLN) das höchste Niveau erreicht. In Westdeutschland waren die höchsten Zunahmen der Kaufwerte gegenüber dem Vorjahr in Schleswig-Holstein (+ 22,7 %), Rheinland-Pfalz (+16,9 %) und Niedersachsen (+ 11,8 %) festzustellen, während in Baden-

---

<sup>1</sup> Der bewertungsrechtliche Begriff der FdLN umfasst nicht alle landwirtschaftlich genutzten Flächen, sondern im Wesentlichen Ackerland und Dauergrünland.

Württemberg, Hessen und dem Saarland Rückgänge zu verzeichnen waren. In allen ostdeutschen Bundesländern stiegen die Kaufwerte von 2011 auf 2012 an; über dem Durchschnitt aller ostdeutschen Länder (+ 8,5 %) liegende Steigerungsraten verzeichneten dabei Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Auf Ebene der **Regierungsbezirke** wurde der höchste durchschnittliche Preis im Regierungsbezirk Oberbayern (BY) gezahlt, gefolgt von den Regierungsbezirken Münster und Düsseldorf (NW) sowie Niederbayern (BY).

Betrachtet man die Entwicklung der **Verkehrswertverkäufe der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)**, auf die 2011 ein Anteil von rd. 60 % und 2012 von rd. 38 % der Flächenverkäufe in den ostdeutschen Bundesländern entfiel, liegen sowohl die Steigerungsraten als auch das absolute Preisniveau deutlich höher als im Durchschnitt aller dortigen Verkaufsfälle. Das Preisniveau der BVVG-Verkehrswertverkäufe in den ostdeutschen Bundesländern lag 2013 bei 15.411 €/ha LN, was einer Steigerung gegenüber 2007 (5.494 €/ha LN) um 181 % entspricht. Die durchschnittlich höchsten Preise wurden von der BVVG 2013 in Sachsen-Anhalt mit 19.356 €/ha LN erzielt.

Die **Bodenmobilität** unterscheidet sich ebenfalls nach Bundesländern (siehe Anhang, Abbildung 2). Im Jahr 2012 wechselten **bundesweit** insgesamt **106.400 ha** (Vorjahr 114.733 ha) landwirtschaftliche Flächen ihren Eigentümer. Mit 65.847 ha (Vorjahr 68.953 ha) kam in den ostdeutschen Bundesländern erneut deutlich mehr landwirtschaftliche Fläche zum Verkauf als im früheren Bundesgebiet mit 40.554 ha (Vorjahr 45.780 ha). Dies ist im Wesentlichen auf die kontinuierliche Privatisierungstätigkeit des Bundes in den ostdeutschen Bundesländern zurückzuführen. Die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche Deutschlands betrug rund 16,7 Mio. ha und davon wurden 0,65 % veräußert. In den ostdeutschen Bundesländern lag der Anteil mit rd. 1,2 % etwa doppelt so hoch (ohne Berücksichtigung der begünstigten Verkäufe nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz). Die Kaufsumme aller veräußerten Flächen betrug 1,535 Mrd. €.

Auch bei der **Größe der je Verkaufsfall veräußerten landwirtschaftlichen Fläche** treten deutliche Unterschiede je nach Bundesland auf. Im Bundesdurchschnitt wurden 2012 je Verkaufsfall 2,35 ha FdLN veräußert. Im Saarland (0,56 ha), in Baden-Württemberg (0,71 ha), in Rheinland-Pfalz (0,76 ha) und in Hessen (0,89 ha) lag die durchschnittliche Verkaufsfläche mit jeweils unter einem Hektar am niedrigsten, in Mecklenburg-Vorpommern (9,70 ha) und in Brandenburg (4,67 ha) dagegen am höchsten.

Die auf der Grundlage des Gesetzes über Preisstatistiken geführten **Kaufwertestatistiken der Statistischen Ämter** sind die einzige bundesweit verfügbare Quelle zur Darstellung von

Niveau und Entwicklung der Bodenpreise bzw. Kaufwerte. Sie beruhen auf der Nutzung von Verwaltungsdaten, konkret auf den notariell beurkundeten und angezeigten Grunderwerb-fällen, die durch die regionalen Gutachterausschüsse bzw. Finanzämter (je nach Land) aufbe-reitet werden. Bestimmte Eigentumsübergänge wie solche im Gebiet eines Flächennutzungs-oder Bebauungsplans oder Grundstückserwerbe von Todes wegen werden in die Statistik nicht einbezogen.

### **2.1.2 Pachtpreise**

Im Jahr 2013 hatten nach den Ergebnissen der Agrarstrukturerhebung 217.000 landwirtschaft-liche Betriebe Flächen von 10,0 Mio. ha LF gepachtet. Darin enthalten sind rd. 3.000 Betriebe mit geschlossenen Hofpachten im Umfang von 135.000 ha LF.

Bis 2007 stiegen die Pachtpreise im Durchschnitt des früheren Bundesgebiets kaum und in den ostdeutschen Bundesländern – von einem niedrigeren Niveau ausgehend – nur mäßig an. Seit 2007 sind die **durchschnittlich gezahlten Pachtentgelte** dagegen deutlich gestiegen. Je gepachteter ha LF wurden 2013 im Bundesdurchschnitt 243 € gezahlt (277 €/ha für Acker-land, 153 €/ha Dauergrünland), 2010 waren es dagegen erst 204 €. Im früheren Bundesgebiet lag das durchschnittliche Pachtentgelt 2013 bei 294 € (+ 16 % gegenüber 2010), in den ostdeutschen Bundesländern bei 169 € (+ 20 % gegenüber 2010). Die höchsten durchschnitt-lichen Pachtentgelte im früheren Bundesgebiet wurden mit 385 €/ha bzw. 376 €/ha in Nord-rhein-Westfalen und Niedersachsen gezahlt. Die höchsten Pachtentgelte in den ostdeutschen Bundesländern entfielen 2013 mit 231 €/ha auf Sachsen-Anhalt.

Gesondert ausgewiesen werden die innerhalb der jeweils letzten beiden Jahre neu erfolgten Verpachtungen einschließlich der Pachtverträge, in denen sich der Pachtpreis in diesem Zeitraum geändert hat. Diese sog. **Neupachten** betreffen zwar jeweils nur einen kleinen Teil der gesamten Pachtfläche (2013: rd. 7 % der Pachtfläche), sie geben jedoch Auskunft über die jüngsten Entwicklungstendenzen. Die Neupachten liegen auf einem deutlich höheren Preis-niveau als die Bestandspachten, was ein Beleg für die in den letzten Jahren dynamische Entwicklung der Pachtpreise ist. Die Neupachten betragen 2013 im Bundesdurchschnitt 313 €/ha, während sie im früheren Bundesgebiet bei 442 €/ha und in den ostdeutschen Bundesländern bei 205 €/ha lagen. In den ostdeutschen Ländern liegt der Neupachtanteil an der Pachtfläche wesentlich höher als im früheren Bundesgebiet.

Die Neupachtpreise sind in einzelnen Bundesländern teils drastisch gestiegen (siehe Anhang, Abbildung 3) und lagen im Jahr 2013 in Niedersachsen mit 520 €/ha (+ 31 % gegenüber 2010), in Nordrhein-Westfalen mit 510 €/ha (+ 7 %) und in Schleswig-Holstein mit 487 €/ha

(+ 36 %) am höchsten. Unter den ostdeutschen Bundesländern nimmt wiederum Sachsen-Anhalt mit 263 €/ha (+ 10 % gegenüber 2010) den Spitzenwert ein.

Regionale Unterschiede in der Höhe der Pachtentgelte werden von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, unter anderem von der Zahl aufstockungswilliger Betriebe, der Intensität der landwirtschaftlichen Produktion, der Bedeutung der Veredelungswirtschaft und der Flächennachfrage für den Anbau von Energiepflanzen.

## 2.2 Betriebs- und Eigentumsstrukturen

Die Landwirtschaft besteht im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren, insbesondere zum produzierenden Gewerbe, aus einer Vielzahl von Kleinst- und Kleinunternehmen. Hinsichtlich der Rechtsform firmierten im Jahr 2013 als Einzelunternehmen/Personengesellschaften im früheren Bundesgebiet 99,4 % und in den ostdeutschen Bundesländern 84,8 % aller Betriebe.

Der **Strukturwandel der Landwirtschaft** hat zu einer abnehmenden Zahl landwirtschaftlicher Betriebe geführt. Im Jahr 2013 gab es in Deutschland rund **285.000 landwirtschaftliche Betriebe**. Damit ist die absolute Zahl der Betriebe zwar weiter gesunken, die Abnahmerate ist jedoch in den letzten Jahren zurückgegangen.

Zwar verfügen noch 70 % der Betriebe über weniger als 50 ha LF. Jedoch war nur in den Betriebsgrößenklassen über 100 ha LF noch ein Anstieg der Betriebszahlen festzustellen (**Wachstumsschwelle**).

Bei regionaler Betrachtung wird neben einem deutlichen **Ost-West-Gefälle** sowohl in West- als auch in Ostdeutschland auch ein **Nord-Süd-Gefälle der Betriebsgrößen** deutlich. Dabei reichte die Spannweite 2013 in Westdeutschland von 74 ha in Schleswig-Holstein bis jeweils 34 ha LF in Baden-Württemberg und Bayern, in Ostdeutschland von 284 ha in Mecklenburg-Vorpommern bis 144 ha in Sachsen. Die großen regionalen Unterschiede in der Flächenausstattung der Betriebe haben regionsspezifische Gründe und sind Beleg für die Pfadabhängigkeit des landwirtschaftlichen Strukturwandels. So hat sich die Struktur der Landwirtschaft in den ostdeutschen Ländern seit der Deutschen Einheit deutlich gewandelt. Nach starkem Rückgang in den 90er Jahren ist die durchschnittliche Betriebsgröße der landwirtschaftlichen Betriebe ab 5 ha mit 250 ha seit 2003 nahezu gleich geblieben.

Rund **57 % der LF wird von Betrieben bewirtschaftet, die über mindestens 100 ha LF** verfügen (siehe Anhang, Tabelle 1). Die rd. 1.500 größten Betriebe mit einer LF von 1.000 ha

und mehr (davon 97 % in den ostdeutschen Bundesländern) bewirtschaften zusammen rd. 15 % der LF und verfügen je Betrieb über durchschnittlich rd. 1.700 ha LF. Die einzelnen Betriebe von Holdings werden hierbei i. d. R. jeweils als selbständige Einheiten ausgewiesen und nicht als Teil einer Holding (siehe unten).

Im Hinblick auf die **Zahlungsansprüche (ZA)** entfiel im Jahr 2013 auf die 1.832 Betriebsinhaber mit den größten Betrieben (ZA > 300.000 €; 0,56 % der Betriebe) ein Gesamtwert an Zahlungsansprüchen von 959,4 Mio. € (rund 16,5 % aller ZA). Im Durchschnitt verfügte jeder dieser Betriebsinhaber rechnerisch über 1.522 ha Fläche zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen.

Diese Angaben zeigen bezüglich der **landwirtschaftlich genutzten Flächen und der Zahlungsansprüche** eine nicht zu vernachlässigende Konzentration **auf einzelne Betriebe**. Auch Konzentrationsmaße wie die Konzentrationsraten (CR) können eine Konzentrationsentwicklung quantitativ abbilden. Allerdings fallen die Ergebnisse im Vergleich zu Wirtschaftszweigen des produzierenden Gewerbes sehr moderat aus. So betrug z. B. die CR-50, das heißt der Flächenanteil der 50 größten Betriebe in der Landwirtschaft, im Jahr 2010 ca. 0,8 % der gesamten Landwirtschaftsfläche<sup>2</sup>; bei den Herstellern von Nahrungs- und Futtermitteln<sup>2</sup> lag die CR-50 2010 bei 29,8 % (gemessen am Umsatz).

Eine Statistik des **Grundeigentums** gibt es in Deutschland nicht. Im Zuge des landwirtschaftlichen Strukturwandels hat der Anteil derjenigen Flächen, die Eigentum der Bewirtschafteter sind, im früheren Bundesgebiet abgenommen. Der Strukturwandel geht hier mit einem Wachstum der durchschnittlichen Flächenausstattung der Betriebe einher, das in vielen Fällen durch Zupacht realisiert wird.

Der **Pachtflächenanteil** an von landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschafteten Flächen betrug **2013** im Bundesdurchschnitt rd. 60 % und hat sich damit gegenüber 2010 bei allerdings unterschiedlicher Entwicklung im früheren Bundesgebiet und den ostdeutschen Bundesländern nicht verändert. Er lag im **früheren Bundesgebiet** 1991 bei 42 % der LF und im Jahr 2013 bei 55 %. In **Ostdeutschland** ist der Pachtflächenanteil auf hohem Niveau rückläufig, vor allem auf Grund der Verkäufe durch die BVVG. Dennoch lag er mit 71 % im Jahr 2013 (im Vergleich dazu 1997: 91 %) immer noch relativ hoch. Allerdings sind in dieser Zahl unter anderem auch die Anteilseigner von Agrargenossenschaften und Agrar-GmbHs enthalten, die ihre Eigentumsflächen an das eigene Unternehmen verpachtet haben. **Insgesamt** befanden sich 2013 rund 6,68 Mio. ha LF (23,4 ha je Betrieb) im Eigentum der

---

<sup>2</sup> Als landwirtschaftliche Betriebe werden „technisch wirtschaftliche Einheiten mit einer einheitlichen Betriebsführung“ erfasst, als Hersteller von Nahrungs- und Futtermitteln jedes Unternehmen (= kleinste rechtliche Einheit, die aus handels- und/oder steuerrechtlichen Gründen Bücher führen und einen Jahresabschluss aufstellen muss) ab 20 Beschäftigten. Zusammenschlüsse wie z. B. Holdingstrukturen, die zu einer Bündelung der Verfügungsmacht führen, werden dabei nicht berücksichtigt.



landwirtschaftlichen Betriebe und rund 10,0 Mio. ha LF (35,2 ha je Betrieb) waren gepachtet. Letztgenannte 10,0 Mio. ha sind also im Eigentum von – in der Regel – Nichtlandwirten, darunter aber auch ehemalige Landwirte sowie Anteilseigner landwirtschaftlicher Unternehmen.

Mit dem landwirtschaftlichen Strukturwandel einher geht eine zunehmende **Diversität der Rechtsformen**. Familienbetriebe gründen im Zusammenhang mit einer Betriebsaufspaltung (z. B. bei gewerblicher Tierhaltung) oder der Betätigung in landwirtschaftsnahen Bereichen (vor allem Energieerzeugung und agrarnahe Dienstleistungen) haftungsbeschränkte Gesellschaften (meist GmbH oder GmbH & Co. KG), oder sie bilden Gesellschaften mit anderen Familienbetrieben auf Ebene von Betriebszweigen oder ganzer Unternehmen. In den **ostdeutschen Bundesländern** existieren schon seit Beginn der 1990er Jahre teilweise recht komplexe Unternehmensstrukturen, weil Großunternehmen nach Zusammenführung der zu DDR-Zeiten getrennten Produktionsbereiche aus steuerlichen, förderrechtlichen oder anderen rechtlichen und organisatorischen Gründen teils mehrere Tochter-Gesellschaften eingerichtet haben. Ein Teil des Strukturwandels in den ostdeutschen Bundesländern vollzog sich anscheinend bei den juristischen Personen durch die Übernahme ganzer Betriebe in Form von sog. „share deals“, bei denen lediglich die (Mehrheits-)Anteile unter Beibehaltung der bestehenden Vertragsbeziehungen übernommen wurden. Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern sind so auf lokaler Ebene teilweise Unternehmensgeflechte oder Holdingstrukturen entstanden.<sup>3</sup> Dieses Phänomen ist allerdings auch zunehmend im früheren Bundesgebiet zu beobachten.

Vermehrt sind im letzten Jahrzehnt mit Schwerpunkt in den ostdeutschen Bundesländern aber auch **überregional agierende Holdingstrukturen** entstanden. Die meisten dieser Beteiligungsgesellschaften haben ihren Sitz in Westdeutschland und verfügen über beträchtliches Eigenkapital aus anderen Wirtschaftsbereichen (Immobilien, Pflegedienste, Möbelherstellung, Energieerzeugung, etc.) oder aus dem Aktienmarkt. Die Wachstumsstrategie dieser Holdings ist auf den Kauf ganzer landwirtschaftlicher Unternehmen ausgerichtet, wobei die geographische Lage der übernommenen Unternehmen zweitrangig ist. Die operativen Unternehmen unterliegen einer mehr oder weniger rigiden zentralen Steuerung durch die Beteiligungsgesellschaft. Die maßgeblichen Unterschiede zu Einzelbetrieben mit regionaler Unternehmensleitung bestehen in

- der teilweisen Aufhebung der Ortsansässigkeit des Managements,
- der Gewinnabführung zum Sitz der Holding und

---

<sup>3</sup> Eine Holding besteht im Rechtssinn aus zwei Ebenen, einer **Muttergesellschaft** (Holding-Gesellschaft) und mehreren rechtlich und zum Teil auch organisatorisch selbstständigen **Tochterunternehmen**, an denen die Holding eine **Kapitalbeteiligung** hält. Wenn die Holding die Mehrheit der Kapitalanteile hält und/oder einen Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag abgeschlossen hat, kann man von einem Konzern sprechen.

- einer expansiven Wachstumsstrategie, die zu weit überdurchschnittlichen Unternehmensgrößen führt.

Der Übergang zu lokalen Holdings ist nicht scharf abgrenzbar, da vereinzelt auch ortsansässige Agrarunternehmen ähnliche Expansionsstrategien entwickeln.

In den landwirtschaftsstatistischen Erhebungen werden Betriebe im Sinne von § 91 Agrarstatistikgesetz (AgrStatG) erfasst, das sind „technisch-wirtschaftliche Einheiten mit einer einheitlichen Betriebsführung“. Bestimmte Formen von **Zusammenschlüssen** wie z. B. **Holdings** können damit nicht abgebildet werden. Über die Bündelung der Verfügungsmacht über LF, die Anzahl solcher Unternehmen, deren Größe und die Entwicklung dieser Unternehmen im Zeitablauf kann insoweit bei Verwendung der amtlichen Zahlen keine Aussage getroffen werden.

## 2.3 Bodenmarkt und seine Einflussfaktoren

### 2.3.1 *Natürliche Gegebenheiten und Infrastruktur*

Die Kauf- und Pachtwerte hängen im Hinblick auf die erzielbaren Naturalerträge zunächst von der **Qualität des jeweiligen Bodens** (Bodenbeschaffenheit, Neigung, etc.) ab. Darüber hinaus spielen die Höhe und Verteilung der **Niederschläge** in der Vegetationsperiode vor Ort sowie die **Nähe zu möglichen Absatzmärkten** bzw. die Erschließung der Grundstücke durch entsprechende **Infrastruktur** eine Rolle. Diese Parameter haben sich für die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland in den vergangenen 20 Jahren wenig verändert und haben insoweit einen nur geringen Einfluss auf die aktuelle Entwicklung der Kauf- oder Pachtwerte. Darüber hinaus bestimmen aber auch **Größe** und **Zuschnitt** der jeweiligen Flächen deren Kauf- und Pachtwerte mit.

### 2.3.2 *Erzeugerpreise*

Ein weiterer Faktor ist das **Preisgefüge für landwirtschaftliche Produkte**, die unter den gegebenen Umständen erzeugt werden können. Hier zeigt sich, dass der Trend zu nominal stagnierenden und real sinkenden Preisen, der in der Zeit von 1984 bis etwa 2005 zu verzeichnen war, seit etwa 2005 eine Wende (mit Unterbrechung in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009) zu real steigenden Produktpreisen erfahren hat. So verzeichnete der Index der Erzeugerpreise für pflanzliche Produkte von 2005 bis zum Wirtschaftsjahr 2012/13 einen Anstieg um 58,8 %.

Mit den steigenden Produktpreisen steigt – unter sonst gleichen Bedingungen – auch die Gewinnerwartung der Erzeuger und somit die Bereitschaft, für zusätzliche Produktionsflächen höhere Kosten in Kauf zu nehmen. Teilweise werden dabei relativ weit in die Zukunft reichende und entsprechend unsichere Annahmen über die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten für Nahrungs- und Futterzwecke sowie die energetische und stoffliche Nutzung und deren Preisentwicklung vorgenommen. Von einer den Bodenpreis steigernden Wirkung dieser Entwicklung ist auszugehen.

### ***2.3.3 Nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme***

In Deutschland beeinflusst der regionale **nichtlandwirtschaftliche Flächenbedarf** in erheblichem Maß die Preise für Agrarflächen. Das Preisniveau von landwirtschaftlichen Flächen ist häufig auch von der Nähe zu Ballungszentren und der dortigen hohen Nachfrage nach Flächen berührt.

Durch nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme nahm die Landwirtschaftsfläche in Deutschland 2012 um rund 80 ha pro Tag ab. Im Zeitraum 2004-2008 lag dieser Wert bei 114 ha pro Tag. Allein im Zeitraum 2009-2012 nahm die Landwirtschaftsfläche in Deutschland um rd. 118 Tsd. ha ab. Im gleichen Zeitraum stiegen der Umfang der Siedlungs- und Verkehrsflächen um rd. 109 Tsd. ha (Siedlungsfläche: + 85 Tsd. ha; Verkehrsfläche: + 24 Tsd. ha) und der der Waldflächen um rd. 62 Tsd. ha an. Über den genauen Umfang der für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommenen Landwirtschaftsfläche liegen keine genauen Angaben vor. Die für diese Maßnahmen bereitzustellenden Flächen bleiben jedoch häufig als Landwirtschaftsflächen, wenn auch mit zum Teil deutlich eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten, erhalten.

Die Analyse der Entwicklung des Verlustes an landwirtschaftlich genutzter Fläche über die Jahre 2001 bis 2011 auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zeigt, dass der Rückgang zwischen nahe 0 % in Ballungsraum fernen ländlichen Regionen und bis zu 24 % in Ballungsräumen differiert. Die stillgelegten Flächen (Brache mit und ohne Beihilfeanspruch) sanken von 850.000 ha im Jahr 2001 auf 199.000 ha im Jahr 2013.

### ***2.3.4 Staatliche Fördermaßnahmen***

Verschiedene, zum Teil gegensätzliche Wirkung entfaltende staatliche Förderpolitiken verursachen verstärkte Nutzungskonkurrenzen. So kann es mitunter regional zu einer Bodenverknappung kommen, da die staatlich geförderten Bewirtschaftungsformen um die Fläche

konkurrieren. Dies hat entsprechende Preiswirkungen beim Produktionsfaktor Boden zur Folge, bis hin zu betrieblichem Verdrängungswettbewerb.<sup>4</sup>

Der **durchschnittliche Wert der ausgezahlten Betriebsprämien** belief sich in Deutschland im Jahr 2013 auf rund 306 €/ha. Für Deutschland insgesamt summierten sich die ausgezahlten Betriebsprämien im Jahr 2013 auf knapp 5,1 Mrd. €. Bei einem Pachtanteil von 60 % der Flächen entfallen – ohne Berücksichtigung regional unterschiedlicher Zahlungsansprüche – knapp 3,1 Mrd. € ausgezahlter Betriebsprämien auf die gepachteten Flächen. Der Pacht- aufwand betrug im Jahr 2013 auf Basis von Daten der Agrarstrukturerhebung 2,43 Mrd. €; das entspricht einer Rate von etwa 80 % der ausgezahlten Betriebsprämien auf gepachteten Flächen.

Wie hoch der tatsächlich von den Bewirtschaftern an die Landeigentümer „durchgereichte“ Teil der Direktzahlungen ist, lässt sich daraus jedoch nicht unmittelbar ableiten. Allerdings erhöhen Direktzahlungen unter sonst gleichen Bedingungen tendenziell die Gewinnerwartung von Bewirtschaftern und Eigentümern und damit auch den Grenzpreis, zu dem eine Fläche gerade noch gepachtet bzw. gekauft werden wird. Es ist also davon auszugehen, dass **zumindest ein Teil der Direktzahlungen zu einer tendenziellen Erhöhung der Pacht- preise und Druck auf den Bodenmarkt führt.**

Die Förderung der Erzeugung von Strom aus Biogas im Rahmen des **Erneuerbare Energien Gesetzes** (EEG) hat in Deutschland zu einem starken Anstieg der Zahl und Leistung der installierten Biogasanlagen geführt (Prognose für 2013: knapp 7.700 Anlagen mit einer Leistung von rund 3.300 MW elektr.). Im Jahr 2013 wurden nach Angaben der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe auf rund 1,1 Mio. ha Pflanzen zum Betrieb der Biogasanlagen sowie rund 746.000 ha Raps für Biodiesel und Pflanzenöl angebaut. Zusammen mit der Erzeugung von Bioethanol aus Stärke und Zucker sowie geringer Flächen zum Anbau von Festbrennstoffen wurden 2013 insgesamt rund 2,1 Mio. ha, das sind 17,8 % der Ackerfläche, für die Erzeugung von Bioenergie genutzt.

Die Förderung der Bioenergie- und insbesondere der Biogaserzeugung im Rahmen des EEG garantiert den teilnehmenden Erzeugern hohe und über die Vertragslaufzeit sichere Einnahmen. Insbesondere in den Regionen, die eine hohe Viehbestandsdichte aufweisen, kommt es zwischen den Tierhaltern und Biogasbetreibern zu vermehrter Konkurrenz um knappe Flächen und in der Folge zu steigenden Pacht- und Kaufpreisen. Mit der EEG-Novelle 2012 und der aktuellen EEG-Novelle wurden/werden jedoch drastische Fördereinschnitte

---

<sup>4</sup> H. Gömann, Th. de Witte, G. Peter, und A. Tietz: „Auswirkungen der Biogaserzeugung auf den deutschen Agrarsektor“, Studie im Auftrag des BMELV im Rahmen des AMK-Beschlusses am 28. September 2012 in Schöntal

vorgenommen, deren Auswirkungen auf die Bodenmärkte jedoch noch nicht genau abschätzbar sind.

Hinzu kommt, dass durch den Bau von Biogas-, Windkraft- und Freiflächenphotovoltaikanlagen sowie die dafür erforderlichen Ausgleichsflächen zusätzlicher Nutzungsdruck auf die landwirtschaftlichen Flächen entsteht. Insbesondere an Windenergiestandorten profitieren zudem viele Grundbesitzer von im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen anfallenden Pachten und Entschädigungen.

### ***2.3.5 Steuerliche Rahmenbedingungen***

Die **Grunderwerbsteuer** beeinflusst die mit dem Erwerb eines Grundstücks verbundenen Kosten. Sie ist eine Ländersteuer, die diese an die Kommunen weiterreichen können. Je nach Bundesland beträgt der Steuersatz zwischen 3,5 % (Bayern und Sachsen) und 6,5 % (Schleswig-Holstein). Grunderwerbsteuer wird u. a. ausgelöst durch Erwerbsvorgänge von unbebauten oder bebauten Grundstücken im Sinne des bürgerlichen Rechts. Ihr unterliegen auch Rechtsgeschäfte, die nicht auf die Übertragung von Grundstücken, sondern von Anteilen an grundbesitzenden Personen- oder Kapitalgesellschaften gerichtet sind. Bei Kapitalgesellschaften entsteht Grunderwerbsteuer, wenn sich 95 % oder mehr der Anteile unmittelbar oder mittelbar in einer Hand vereinigen. Bei Personengesellschaften entsteht Grunderwerbsteuer, wenn innerhalb von 5 Jahren 95 % oder mehr der Anteile auf neue Gesellschafter übergehen oder wenn sich 95 % oder mehr der Anteile in einer Hand vereinigen.

Im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts durch ein gemeinnütziges Siedlungsunternehmen nach § 4 Abs. 1 des Reichssiedlungsgesetzes (RSiedlG) fällt ebenfalls Grunderwerbsteuer an. Beim späteren Erwerb dieses Grundstücks durch einen Landwirt ist diese Steuer dann ein zweites Mal zu entrichten. Dadurch erhöhen sich die Erwerbskosten des Landwirts für den Flächenerwerb entsprechend.

Investitionen in Grund und Boden können aber auch **steuerliche Vorteile** bieten: Durch die Anknüpfung an die Einheitswerte fallen die Abfindungszahlungen an die weichenden Erben vergleichsweise gering aus. Die günstige Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens in Verbindung mit Verschonungsregeln führt dazu, dass kaum eine Belastung durch die **Erbschaftsteuer** anfällt. Diese Schonung des betrieblichen Vermögens erhöht die Wachstumsmöglichkeiten der Betriebe, was eine steigende Nachfrage nach Flächen zur Folge haben kann. Im Einzelfall kann die günstige Bewertung von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen im Erbfall auch für Nichtlandwirte attraktiv sein. Diese können z. B. durch den Erwerb von land- und forstwirtschaftlichen Flächen im Zusammenhang mit einer Betriebsaufnahme oder -erweiterung unter bestimmten Umständen steuerlich als Landwirte

eingestuft werden und so Vorteile bei der Vererbung von großen Vermögen realisieren. Auch hierdurch wird tendenziell die Nachfrage nach Agrarflächen erhöht.

Ein weiteres Beispiel ist die nach **§ 6b Einkommensteuergesetz (EStG)** erfolgende Bildung einer **steuerneutralen Reinvestitionsrücklage**. Danach können Gewinne aus der Veräußerung von Grund und Boden, Aufwuchs auf Grund und Boden und Gebäuden steuerneutral auf Grund und Boden, Aufwuchs auf Grund und Boden und Gebäude reinvestiert werden. Unterbleibt eine Reinvestition im Jahr der Veräußerung oder im vorangegangenen Wirtschaftsjahr, kann eine den steuerlichen Gewinn mindernde Rücklage gebildet werden. Bis zur Höhe dieser Rücklage können in den folgenden vier Wirtschaftsjahren die Anschaffungs- oder Herstellungskosten für die o.g. begünstigten Wirtschaftsgüter gemindert werden. Die steuerneutrale Reinvestitionsrücklage führt tendenziell zu einem vermehrten Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen und tendenziell steigenden Kaufwerten.

Überschreitet die Zahl der erzeugten bzw. gehaltenen Tiere eines Betriebes bestimmte Grenzen je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche, liegen Einkünfte aus **gewerblicher Tierhaltung** vor. Die landwirtschaftliche Tierhaltung wird gegenüber der gewerblichen Tierhaltung vor allem bei der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer, aber auch im Rahmen der steuerlichen Bewertung (z. B. Einheitswert) begünstigt. Dies führt dazu, dass sich z. B. Betriebe, die Bestandserweiterungen planen, häufig um zusätzliche Flächen bemühen, um nicht als gewerbliche Tierhaltung eingestuft zu werden. Die Zunahme der Tierbestandszahlen hat daher – insbesondere in bestimmten Regionen Deutschlands – eine preissteigernde Wirkung auf dem Bodenmarkt entfaltet.

### **2.3.6 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen**

Das verstärkte **Interesse am Erwerb von Sachwerten als Folge der Finanz- und Schuldenkrise** dürfte auch die Entwicklung der landwirtschaftlichen Kaufwerte wesentlich beeinflusst haben. Durch die Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise verfügt der **Anlagemarkt** seit einigen Jahren über ein hohes Maß an Liquidität bei gleichzeitig niedrigem Zinsniveau. Hinzu kommt, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise dazu geführt hat, dass Investitionen z. B. in Staatsanleihen, Aktien- und Hedgefonds weniger attraktiv sind als zu früheren Zeiten. Ursächlich sind die veränderte Risikowahrnehmung der Anleger sowie die vergleichsweise niedrigen Verzinsungsraten in diesem Anlagesegment und eine diffuse Erwartung steigender Inflationsraten. Im Ergebnis suchen risikobewusste Anleger und institutionelle Investoren nach Investitionsmöglichkeiten, die ein hohes Maß an Wertstabilität versprechen.

Aufgrund der Unvermehrbarkeit der Ressource Boden und der Erwartung steigender Nachfrage nach Agrarerzeugnissen erscheint der Kauf landwirtschaftlicher Flächen als **sichere und vergleichsweise rentable Anlagemöglichkeit**.

### **2.3.7 Flächen im Besitz der öffentlichen Hand**

#### **2.3.7.1 BVVG-Flächen**

Nach der Wiedervereinigung waren zentrale Ziele der Agrarpolitik für die Landwirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern „die Wiederherstellung und Gewährleistung des privaten Eigentums, die Entstehung einer vielfältig strukturierten Landwirtschaft sowie die Schaffung von Voraussetzungen für die Wiederherstellung leistungs- und wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe“ (§§ 1 und 3 Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG)).

Das **Treuhandgesetz (TreuHG)** sieht vor, dass das gesamte volkseigene Vermögen zu privatisieren ist. Die Privatisierung in der Land- und Forstwirtschaft hat dabei den ökonomischen, ökologischen, strukturellen und eigentumsrechtlichen Besonderheiten dieses Sektors Rechnung zu tragen (§ 1 Abs. 6 TreuHG). Die BVVG wurde mit der Verpachtung und dem Verkauf der jeweils etwa 1 Mio. ha land- und forstwirtschaftlichen Flächen der Treuhandanstalt in Ostdeutschland beauftragt.

In einer ersten Phase nach der Wiedervereinigung sollte eine geordnete und rechtmäßige Flächenbewirtschaftung durch Ausreichung langfristiger Pachtverträge gesichert werden. In einer zweiten Phase konnten dann nach dem **Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG)** sowie der **Flächenerwerbsverordnung (FlErwVO)** Alteigentümer als Ausgleich für nicht rückgängig gemachte Enteignungen sowie langfristige Pächter von BVVG-Flächen diese bis zu einem gewissen Umfang begünstigt erwerben. Der begünstigte Flächenerwerb für langfristige Pächter von BVVG-Flächen lief wegen der Vorgaben der EU-Kommission am 31. Dezember 2009 aus. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden rd. 370.000 ha LN begünstigt an Pächter von BVVG-Flächen verkauft. Derzeit ist ein begünstigter Flächenerwerb nach dem EALG nur noch Alteigentümern vorbehalten. Insgesamt wurden bis zum 31.12.2013 rd. 51.500 ha LN an Alteigentümer begünstigt verkauft. Aktuell wird geschätzt, dass diese in den nächsten Jahren noch rd. 24.000 ha LN erwerben können.

Die ab dem Jahr 2007 gemeinsam von Bund und Ländern in den **Privatisierungsgrundsätzen** festgeschriebene Privatisierungspolitik (von außerhalb des EALG zu verwertenden Flächen) soll die Verkäufe der restlichen BVVG-Flächen zum Verkehrswert regeln und machte die Ausschreibung von Flächen zum Kauf oder zur Verpachtung zum Regelfall. Folge der Ausschreibungen ist u. a. eine deutlich gestiegene Markttransparenz auf dem ostdeutschen Bodenmarkt. Die BVVG-Ausschreibungen haben durch diese erhöhte Transparenz auch zum

deutlichen Preisanstieg auf den ostdeutschen Bodenmärkten beigetragen. Neben den Ausschreibungen erhielten aber auch langfristige Pächter die Möglichkeit, im Rahmen des Direkterwerbs Flächen innerhalb bestimmter Grenzen und Zeiträume zum Verkehrswert zu erwerben. Somit spielten die bestehenden Bewirtschaftungsverhältnisse sowohl beim begünstigten Flächenerwerb nach EALG als auch beim Direkterwerb nach den Privatisierungsgrundsätzen eine wichtige Rolle und haben die Eigentumsverteilung der Flächen wesentlich beeinflusst. Vom 01.07.1992 bis zum 31.12.2013 wurden insgesamt 781.000 ha LN durch die BVVG verkauft. Zum 31.12.2013 verfügte die BVVG noch über einen Bestand von rd. 225.000 ha LN, deren Privatisierung bis zum Jahr 2025 abgeschlossen sein soll.

Damit bleibt die BVVG zumindest bis zu diesem Zeitpunkt – bei allerdings im Zeitablauf abnehmenden Einfluss – ein den ostdeutschen Bodenmarkt wesentlich bestimmender Akteur. Die infolge der Privatisierung relativ hohe Bodenmobilität in Ostdeutschland bewirkt, dass dort ein deutlich höherer Anteil der sektoralen Wertschöpfung als im früheren Bundesgebiet in den Bodenkauf fließt.

#### 2.3.7.2 *Flächen der Länder, Kommunen und Landgesellschaften*

Darüber hinaus sind auch die Länder auf dem Bodenmarkt tätig (An- und Verkauf von Flächen) und verfügen über einen z. T. beträchtlichen Flächenbestand (z. B. Domänenverwaltung Niedersachsen 21.000 ha LF). Die **neun Landgesellschaften** haben mit der Verwaltung von landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere im Auftrag der Länder bzw. in geringerem Maße auch der Gebietskörperschaften, der Straßenbauverwaltungen sowie sonstiger Körperschaften des öffentlichen Rechts, eine nicht unerhebliche Bedeutung beim öffentlichen Flächenmanagement.

Die Landgesellschaften in den **ostdeutschen Bundesländern** verwalteten 2012 mit rund 103.830 ha einen erheblichen Umfang von landwirtschaftlichen Flächen. Der Schwerpunkt davon lag in Mecklenburg-Vorpommern mit ca. 87.190 ha. Das Land Mecklenburg-Vorpommern setzt seine landwirtschaftlichen Liegenschaften vornehmlich mit dem Ziel ein, Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern.

In den **westdeutschen Bundesländern** verwalteten die Landgesellschaften 2012 rund 19.245 ha landwirtschaftlich genutzte Flächen. Am Gesamtumfang überwog der Anteil der Hessischen Landgesellschaft, die knapp 13.900 ha Domänen und den fiskalischen Streubesitz des Landes Hessen verwaltete. Der Liegenschaftsbestand der Landgesellschaften insgesamt (Eigen- bzw. Treuhandflächen und im Auftrag verwaltete Flächenbestände) belief sich Ende 2012 auf 221.510 ha, davon 185.135 ha Agrarflächen, 7.760 ha Naturschutz- sowie 27.957 ha Gewässer- und Seenflächen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> „Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften“, Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften, 30.04.2013



Staatliche Institutionen (z. B. Wasserwirtschaftsverwaltungen) und Kommunen sind weitere Akteure auf dem Bodenmarkt. Oftmals tätigen Kommunen im Vorfeld von Planungen gezielt Landaufkäufe, auch um damit Planungsgewinne realisieren zu können.

### **2.3.8 Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren**

In Deutschland werden keine Investitions- und Grundeigentumsstatistiken geführt, an Hand derer sich die Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher Investoren ablesen ließen. Vor diesem Hintergrund hatte das BMELV das Thünen-Institut (TI) gebeten, im Rahmen zweier Studien eine **Bestandsaufnahme zu den Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland** vorzunehmen.

#### *2.3.8.1 Definition nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren*

Als „nichtlandwirtschaftlicher Investor“ wird im Folgenden eine natürliche oder juristische Person verstanden, die zum Zeitpunkt des Erwerbs von Flächen oder eines Betriebes nicht Landwirt ist und deren für diesen Erwerb verwendetes Kapital nicht aus dem Agrarsektor stammt.

Die Gruppe der nichtlandwirtschaftlichen Investoren ist äußerst heterogen. In der öffentlichen **Wahrnehmung** (ortsansässige Landwirte/Dorfgemeinschaft/Medien etc.) wird die subjektive Eingruppierung eines nichtlandwirtschaftlichen Investors unter anderem auch dadurch beeinflusst, wie lange der Investor ggf. bereits in der Landwirtschaft aktiv ist, ob er regionsfremd ist und wie stark er sich vor Ort integriert. Im Mittelpunkt der Untersuchungen des TI zu nichtlandwirtschaftlichen oder überregionalen Investoren stehen Personen oder Institutionen, die

- keine Landwirtschaft betreiben und Flächen kaufen, die dann verpachtet werden, oder Flächenkäufe durch Kapitalbereitstellung unterstützen;
- aus einem nichtlandwirtschaftlichen Bereich kommen und künftig Landwirtschaft betreiben, Flächen in einer Region kaufen oder pachten und diese selbst bzw. durch einen Verwalter bewirtschaften;
- 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.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Forstner B., Tietz, A., Klare K., Kleinhanss, W. und Weingarten, P.: „Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteter Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland“, Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, 352, S. ii, Braunschweig, 2011

### 2.3.8.2 *Erwerb von Agrarflächen durch Nichtlandwirte*

Die im Herbst 2011 veröffentlichte TI-Studie „Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland“ kommt zu dem Ergebnis, dass die Thematik aufgrund der in den ostdeutschen Bundesländern herrschenden günstigen Bedingungen des Bodenerwerbs (großbetriebliche Strukturen mit großen Flächeneinheiten, niedriges Preisniveau) vor allem dort auftritt. Doch auch in Westdeutschland gebe es nichtlandwirtschaftliche und überregional ausgerichtete Investoren.

Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher Investoren sind also durchaus feststellbar, eine Zunahme ihrer Aktivitäten lässt sich in den vom TI untersuchten vier Fallregionen nicht ableiten. Auch wenn keine Zunahme der Aktivitäten belegbar ist, steigt damit jedoch der Umfang der Flächen in der Hand nichtlandwirtschaftlicher Kapitalanleger absolut von Jahr zu Jahr. International agierende Fondsgesellschaften sind bislang am deutschen Bodenmarkt nicht tätig.

Für das **Interesse nichtlandwirtschaftlicher Investoren** am Erwerb landwirtschaftlicher Flächen werden verschiedene Gründe angeführt:

- langfristig verbesserte Marktaussichten für landwirtschaftliche Erzeugnisse;
- mit Geldanlage in wertbeständige Güter soll Inflationsgefahren begegnet werden;
- aktuell niedrige Fremdkapitalkosten;
- niedrige Korrelation der Erträge landwirtschaftlicher Investitionen zu den Erträgen sonstiger Investitionen macht Investitionen in landwirtschaftliche Flächen mit dem Ziel der Diversifizierung des Portfolios interessant.

Bezüglich der **Auswirkungen** der Tätigkeit nichtlandwirtschaftlicher Investoren auf dem Bodenmarkt ergab die **Studie des TI kein einheitliches Bild**. Die Beurteilung hänge sehr stark von den befragten Personen und ihren Interessen ab, aber auch vom Verhalten des jeweiligen Investors. Während einige der Experten die Aktivitäten dieser Investoren als eine unwillkommene Konkurrenz für die Landwirte auf dem Bodenmarkt empfanden und eine zu starke Konzentration des Bodeneigentums in wenigen Händen fürchteten, wiesen andere auf die möglichen positiven Effekte des Engagements für die ländlichen Räume hin. Häufig beobachtet werde allerdings eine Verschlankung der Produktionsstrukturen, verbunden mit dem Abbau von Tierhaltung und Arbeitsplätzen sowie einfacheren Fruchtfolgen.

Nach § 2 des Grundstückverkehrsgesetzes (GrdstVG) bedarf der Verkauf eines landwirtschaftlichen Grundstückes grundsätzlich einer Genehmigung: Diese kann aus bestimmten Gründen versagt werden. Bundesweite statistische Angaben über die von den Genehmigungs-

behörden geprüften Fälle sowie die ausgesprochene Anzahl der Versagungen, der durch Auflagen/Bedingungen eingeschränkten Genehmigungen sowie der ausgeübten Vorkaufsrechte liegen nicht vor. Auswertungen in einzelnen Bundesländern bzw. Regionen lassen aber darauf schließen, dass zwischen 20 und 35 % der verkauften Flächen an Nichtlandwirte gehen. Vom Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften werden Daten zur **Anzahl** der den Landgesellschaften von den Genehmigungsbehörden zur Prüfung des Vorkaufsrechts übergebenen Fälle erhoben. Diese zeigen einen **kontinuierlichen Anstieg**. So stieg die Zahl der geprüften Fälle von 242 im Jahr 2005 auf 924 im Jahr 2013. Im gleichen Zeitraum stieg auch die Zahl der durch die Landgesellschaften ausgeübten Vorkaufsrechte an. Während 2005 nur in 70 Fällen das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, fand dies 2012 in 244 Fällen statt. 2013 ging die Zahl leicht auf 225 zurück. Dies lässt auf ein im Zeitablauf verstärktes Interesse nichtlandwirtschaftlicher Investoren am Kauf von landwirtschaftlichen Flächen schließen. Damit steht diese Statistik in einem gewissen Widerspruch zu den Ergebnissen der Wissenschaftler des TI. Allerdings könnte zumindest ein Teil des beobachteten Anstiegs auch auf ein verändertes Verhalten der Genehmigungspraxis bei den Behörden zurückzuführen sein.

### 2.3.8.3 *Erwerb von Kapitalbeteiligungen an landwirtschaftlichen Unternehmen*

Neben dem Kauf bzw. dem Pachten von Flächen durch nichtlandwirtschaftliche und große landwirtschaftliche Investoren gewinnt nach Einschätzung vieler Experten der **Kauf von Anteilen** an landwirtschaftlichen Unternehmen, die in Form einer Gesellschaft betrieben werden, **bzw. ganzen Betrieben an Bedeutung**. Das Ausmaß und die Relevanz solcher Kapitalbeteiligungen an landwirtschaftlichen Betrieben durch Investoren sind jedoch für Deutschland insgesamt bisher nicht quantifizierbar. Die dazu notwendigen Daten sind – abhängig von der Rechtsform des Unternehmens – entweder nicht vorhanden (keine Eintragungen im Handels- oder anderen Registern) oder nur sehr aufwändig zu recherchieren.

Das TI hat daher in einer Folgestudie den **Umfang** von Minderheitsbeteiligungen, Käufen von Anteilsmehrheiten oder des gesamten Gesellschaftskapitals näher untersucht sowie deren **Auswirkungen** auf die Agrarstruktur und die Entwicklung ländlicher Räume analysiert.

Im Ergebnis<sup>7</sup> wurden **Ursachen und Auswirkungen der Anteilskäufe bei landwirtschaftlichen Unternehmen** – obwohl aufgrund der wenigen Untersuchungsregionen und der Konzentration auf die GmbH als Unternehmensform nicht ohne weiteres zu verallgemeinern – von den Wissenschaftlern ähnlich beurteilt wie bei Landkäufen:

---

<sup>7</sup> Forstner B. und Tietz, A.: „Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland“, Thünen Institute für ländliche Räume und für Betriebswirtschaft, Braunschweig, Juni 2013

- Der Einstieg von nichtlandwirtschaftlichen Investoren über Unternehmensbeteiligungen ist aufgrund der vergleichsweise günstigen Bedingungen vor Ort (großflächige Strukturen, niedrigeres Preisniveau) hauptsächlich in den ostdeutschen Bundesländern attraktiv.
- Der Einstieg von nichtlandwirtschaftlichen Investoren nimmt absolut gesehen zu, allerdings ist nicht feststellbar, dass sich die Dynamik in den letzten fünf Jahren erhöht hat.
- In Westdeutschland ist der Einstieg von nichtlandwirtschaftlichen Investoren auf Betriebsebene kaum von Bedeutung (ggf. für Veredlungsbetriebe aus dem vor- und nachgelagerten Bereich des Agrarsektors). Hier kaufen Investoren Einzelflächen, die sie weiter verpachten.
- Der Einstieg bzw. die Übernahme durch Investoren erfolgt in der Regel
  - = im Rahmen des anstehenden Generationswechsels in der Führungsebene bei oft fehlendem qualifiziertem Nachwuchs oder
  - = bei akutem Kapitalbedarf (wirtschaftliche Schwäche, größerer Investitionsbedarf, Abfindungsregelungen für ausscheidende Gesellschafter).
- Insgesamt spielt der Kauf von Minderheitsbeteiligungen ebenso wie die stille Beteiligung eine eher geringe Rolle. Zumindest mittelfristig streben die Investoren in der Regel nach der Mehrheit im Unternehmen.
- Die Einflussnahme „hinter den Kulissen“ (in Form von Krediten oder Sicherheiten durch Geschäftspartner, die mittelfristig zu einer Kapitalbeteiligung bis hin zur Übernahme von Unternehmen führen) ist relevant.
- Motiv für den Kauf von Unternehmensbeteiligungen ist im Unterschied zum Bodenkauf eher die unternehmerische Tätigkeit mit Gewinnerzielung als die krisensichere Kapitalanlage.
- Eingetragene Genossenschaften sind aufgrund der Stimmrechtsverteilung strukturbedingt weniger geeignet für einen Anteilskauf als GmbHs. Allerdings gibt es auch Genossenschaften, die aus sehr wenigen Mitgliedern bestehen und ggf. ebenfalls einem Aufkauf offen gegenüberstehen.
- In den ostdeutschen Bundesländern kommen bei den Unternehmensübernahmen die Investoren vorwiegend aus Westdeutschland. Aber auch regionale Bewerber mit starkem Expansionsdrang sind feststellbar.
- Insgesamt ist in den ostdeutschen Fallregionen der Anteil der GmbH mit Allein- oder Mehrheitseigentum von nichtlandwirtschaftlichen Investoren recht hoch (zwischen 17 % in der Börde und 52 % in Ostvorpommern).
- Hinsichtlich der mit den Anteilskäufen verbundenen Auswirkungen stehen ebenso wie bei den Flächenkäufen den positiven Effekten in vielen Betrieben – wie einer meist verstärk-

ten Investitionstätigkeit, einer gestärkten Wettbewerbsfähigkeit und der Sicherung von Arbeitsplätzen – negative Erscheinungen in anderen Betrieben wie Spezialisierungstendenzen (auf Biogas, Marktfrucht, Veredlung), Rationalisierung und auch ein Abbau von Arbeitskräften entgegen.

Derzeit untersucht das TI in einer Ergänzung der zweiten Studie weitere Fallregionen in vier ostdeutschen Bundesländern und versucht dabei, auch Erkenntnisse über die Kapitalbeteiligungen nichtlandwirtschaftlicher Investoren in anderen Unternehmensformen als GmbHs (vor allem Genossenschaften) zu gewinnen. Mit einer Fertigstellung der Studie ist im Herbst 2014 zu rechnen.

#### 2.3.8.4 *Entstehen von überregionalen Konzernstrukturen/Holdings*

Zu beobachten ist im Bereich der Landwirtschaft das vergleichsweise neue Phänomen des Entstehens von überregionalen Holdingstrukturen (siehe auch Abschnitt 2.2). Die Bildung und das Wachstum von überregionalen Holdings im Agrarbereich dürfte dabei vor allem durch folgende Faktoren begünstigt werden:

- Durch die Vermögenskonzentration in vielen größeren Betrieben sind in den letzten 20 Jahren die teils sehr hohen Abfindungskosten ausscheidender Gesellschafter eher von finanzstarken Unternehmen finanzierbar.
- Das gesamte agrarpolitische Förderinstrumentarium in Deutschland und der EU ist auf die Erfordernisse von Familienbetrieben und Personengesellschaften hin ausgerichtet und kalkuliert. Nur in einigen Bereichen werden durch Obergrenzen der Förderung größere Unternehmen tendenziell benachteiligt (z. B. Agrarinvestitionsförderung).
- Instrumente der Agrarstrukturpolitik wie das Grundstückverkehrsgesetz und das Landpachtverkehrsgesetz sind auf diese Unternehmensorganisation nicht ausgerichtet und greifen hier nicht, weil die Übernahme von Betrieben nicht unter die Regelung der vorgenannten Gesetze fällt.
- Bei Anteilskäufen kann die Zahlung von Grunderwerbsteuer vermieden werden, wenn sich weniger als 95 % der Anteile unmittelbar oder mittelbar in einer Hand vereinigen; entsprechende Konstruktionen finden sich in der Praxis.
- Die Wirtschafts- und Finanzkrise und dadurch verbilligte Kapitalkosten begünstigen eine Kapitalverlagerung in den als vergleichsweise stabil angesehenen Agrarsektor. Das EEG schaffte ab 2004 (erste Novellierung des EEG) zusätzliche starke Anreize in derselben Richtung.
- Holdings können im Management und in der Produktionssteuerung sehr effizient arbeiten.
- Holdings haben wie andere Großunternehmen auch aufgrund ihrer Größe Vorteile beim Einkauf von Betriebsmitteln (Mengenrabatte) sowie beim Verkauf ihrer Erzeugnisse (Chargengröße).

- Je nach Art der Holding besteht die Möglichkeit, Gewinne und Verluste innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebsstandorte, zwischen den landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Unternehmensbeteiligungen sowie den nationalen und internationalen Konzerntöchtern zu verrechnen.

### **2.3.9 Generationswechsel und sein Einfluss auf den Bodenmarkt**

Der Generationswechsel in landwirtschaftlichen Betrieben wirkt sich in verschiedener Weise auch auf die Eigentumsstruktur und die Verfügungsmacht über landwirtschaftliche Flächen aus. Dabei ist in Deutschland die Weitergabe des Betriebes an einen Familienangehörigen unverändert die gebräuchlichste Form des Generationswechsels. Im Zusammenhang mit einem anstehenden Generationswechsel sind vor allem zwei unterschiedliche Phänomene erwähnenswert:

- Im Zuge des Generationswechsels bei **Einzelunternehmen** kommt es neben der Eigentumsübertragung innerhalb der Familie bei fehlender Hofnachfolge häufig zur Aufgabe des Betriebes und der Abgabe der Flächen an Dritte. Bleiben die Flächen des abgebenden Betriebes dabei im Eigentum des ehemaligen Betriebsinhabers bzw. seiner Erben, erhöht sich im Zuge des Strukturwandels der Pachtflächenanteil und sinkt der Anteil der sich im Eigentum der landwirtschaftlichen Betriebe befindlichen Flächen. Dies erklärt auch den im früheren Bundesgebiet im Zuge des Strukturwandels zu beobachtenden deutlichen Anstieg des Pachtflächenanteils (siehe auch Abschnitt 2.2).
- Vor allem **Personengesellschaften bzw. Unternehmen in der Rechtsform juristischer Personen** verfügen häufig über eine erhebliche wirtschaftliche Größe, wobei die Unternehmenswerte vielfach nur auf wenige Personen verteilt sind. Im Falle eines Ausscheidens dieser Personen aus dem Unternehmen besteht das Problem, dass die verbleibenden Mitglieder/Gesellschafter oder aber auch andere ortsansässige Landwirte nicht das notwendige Kapital aufbringen können, um die Anteile der ausscheidenden Personen zu übernehmen. Hinzu kommt, dass im Falle von Agrargenossenschaften sogenannte unteilbare („Fonds“-)Rücklagen zu hohen inneren Bilanzwerten führen, die i. d. R. nur im Falle der Unternehmensliquidation oder im Insolvenzfall aufgelöst werden können (der innere Wert von Aktiengesellschaften oder GmbHs ist i. d. R. auch weit höher als der Wert des gezeichneten Anteile und Stammeinlagen). Oft kann ausscheidenden Anteilseignern so nur ein Bruchteil des Beteiligungswertes (meist nur der Gegenwert der gezeichneten Anteile) erstattet werden.

Dies erleichtert landwirtschaftsfremden bzw. nicht ortsansässigen Personen den Einstieg in solche Unternehmen, für die, bei Agrargenossenschaften meist nach einem weiteren Rechtsformwechsel, auf werthaltige Bilanzbestandteile zurückgegriffen werden kann. Anzutreffen ist dieses Phänomen hauptsächlich in den ostdeutschen Bundesländern, es dürfte mit zunehmender Konzentration und weiter voranschreitendem Strukturwandel zukünftig aber auch vermehrt im früheren Bundesgebiet zu beobachten sein.

Ein Kriterium für die Beurteilung des zukünftigen Strukturwandels in der Landwirtschaft ist die Anzahl junger Menschen, die bereit sind, einen landwirtschaftlichen Betrieb fortzuführen. Unter den landwirtschaftlichen Betrieben in der Rechtsform eines Einzelunternehmens mit Betriebsinhabern im Alter von 60 Jahren und älter waren 2010 62,9 % solche mit keiner oder einer ungewissen **Hofnachfolge**. In den Haupterwerbsbetrieben lag dabei der Prozentsatz mit 56,1 % deutlich niedriger als in den Nebenerwerbsbetrieben mit 70,5 %. Generell lässt sich feststellen, dass der Anteil der Betriebe mit einer gesicherten Hofnachfolge mit steigender Betriebsgröße tendenziell zunimmt. Regional unterscheiden sich die Zahlen sehr deutlich.

In diesem Zusammenhang spielt auch die **Hofabgabeverpflichtung** in der Alterssicherung der Landwirte eine wichtige Rolle. Hintergrund der seit Einführung der Altershilfe für Landwirte im Jahr 1957 für einen Rentenanspruch geforderten Hofabgabe war und ist es, dass das landwirtschaftliche Unternehmen möglichst frühzeitig an einen jüngeren Nachfolger übergeben wird. Die Hofabgabeverpflichtung, deren Bedingungen seit ihrer Einführung mehrmals angepasst wurden, übt einen positiven Einfluss auf die Altersstruktur der Betriebsleiter aus. Sie erhöht darüber hinaus die Entwicklungschancen für Wachstumsbetriebe. Das vom TI im Auftrag des BMELV erstellte Gutachten „Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel“ unterstreicht, dass die Hofabgabeverpflichtung nach wie vor ihre agrarstrukturelle Wirkung entfaltet. Allerdings wird festgestellt, dass der Steuerungsdruck durch die Hofabgabeverpflichtung asymmetrisch verteilt sei. Landwirte mit einer überdurchschnittlichen Betriebsgröße, bei denen der strukturpolitische Effekt am größten wäre, seien am wenigsten von den finanziellen Auswirkungen der Hofabgabeverpflichtung betroffen. Für Landwirte mit kleineren Betriebsgrößen bedeute der Verzicht auf die Rente hingegen größere finanzielle Einbußen. Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene haben sich Union und SPD darauf geeinigt, die Hofabgabeverpflichtung neu zu gestalten.

### **2.3.10 Bodenrelevante Regelungen in Fachgesetzen**

In zahlreichen Fachgesetzen finden sich Vorschriften mit Bezug zum Boden, die häufig umwelt- und naturschutzrechtlichen Charakter haben. Meist sind es Vorschriften, die keinen unmittelbaren Einfluss auf den Bodenmarkt haben, obwohl sie sich in vielfältiger Weise auf die zulässigen Formen der Bodenbewirtschaftung und Bearbeitung auswirken.

Derartige Vorschriften finden sich etwa im Bundes-Bodenschutzgesetz, Bundesnaturschutzgesetz, im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, im Düngegesetz oder im Baugesetzbuch.

Mittelbare Auswirkungen auf den Bodenmarkt können Vorschriften haben, die eine Verknappung der zur Verfügung stehenden landwirtschaftlichen Nutzfläche zur Folge haben können. Dies gilt etwa für **die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung** nach §§ 14, 15 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG). Dort gilt zwar die Landwirtschaft, soweit sie nach guter fachlicher Praxis betrieben wird, nicht als Eingriff in Natur und Landschaft. Dennoch passiert es oft, dass landwirtschaftlich genutzte Fläche für Ausgleichsmaßnahmen herangezogen wird, mit denen andere Eingriffe in die Natur ausgeglichen werden sollen.

Auch im Hinblick auf die für eine sinnvolle und umweltschonende Verwertung von Wirtschaftsdünger notwendige Flächenausstattung kann es vorkommen, dass tierhaltende Betriebe vergleichsweise hohe Kauf- oder Pachtpreise akzeptieren, um die in der Düngeverordnung enthaltene Obergrenze der Ausbringung von **Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft** einhalten zu können. Im Zuge der anstehenden Änderung von Düngegesetz und Düngeverordnung müssen zukünftig auch die ausgebrachten Gärreste aus Biogasanlagen auf die Obergrenze angerechnet werden. Damit wird sich die Nachfrage nach Flächen zur Ausbringung von Wirtschaftsdünger weiter erhöhen.

### **2.3.11 Grundstückverkehrsgesetz**

Nach dem geltenden **GrdstVG** kann Bodeneigentum in Deutschland von jedermann unabhängig von Beruf und Staatsangehörigkeit erworben werden. Kaufverträge über land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, die außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans liegen, bedürfen der Genehmigung. Die Genehmigung kann versagt werden, wenn

- eine ungesunde Verteilung von Grund und Boden entsteht,
- durch den Verkauf ein oder mehrere Grundstücke unwirtschaftlich verkleinert werden oder
- ein grobes Missverhältnis zwischen dem Gegenwert und dem Wert des Grundstücks besteht.

Die **ungesunde Verteilung von Grund und Boden** liegt vor, wenn die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht. Diese Voraussetzung ist z. B. grundsätzlich dann gegeben, wenn ein land- oder forstwirtschaftliches Grundstück an einen Nichtlandwirt oder Nichtforstwirt verkauft werden soll, obwohl ein Land- oder Forstwirt bereit ist, es im Fall der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts zu den Bedingungen des Kaufvertrages oder im Fall einer Genehmigung mit Weiterveräußerungsaufgabe zu angemessenen Bedingungen zu erwerben. Allerdings ist dabei auch das in Art. 12 des Grundgesetzes garantierte Recht auf freie Berufswahl zu berücksichtigen. D. h., auch



Neueinsteiger in die Landwirtschaft müssen grundsätzlich die Möglichkeit zum Kauf landwirtschaftlicher Grundstücke haben, um so den Beruf des Landwirts ausüben zu können.

In der Rechtsprechung wird in der Regel davon ausgegangen, dass ein **grobes Missverhältnis** zwischen dem Gegenwert und dem Wert des Grundstücks vorliegt, wenn der Gegenwert den Wert des Grundstücks um mehr als die Hälfte übersteigt und keine besonderen Umstände vorliegen, die diesen Unterschied rechtfertigen.

Statt die Genehmigung zu verweigern oder das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht auszuüben, kann die zuständige Behörde sie mit Bedingungen, Beschränkungen oder Auflagen versehen, wenn auf diese Weise erreicht wird, dass die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt werden.

Die **Gesetzgebungskompetenz** für den landwirtschaftlichen Grundstückverkehr ist mit der Föderalismusreform I 2006 auf die Länder übergegangen. Das bisherige Grundstücksverkehrsgesetz bleibt zunächst in Kraft. Es kann vom Bund nicht mehr geändert, abgelöst oder aufgehoben werden. Jedes Land kann das Gesetz mit Wirkung für sein Gebiet ändern, ablösen oder außer Kraft setzen.

Bislang hat nur Baden-Württemberg das Grundstücksverkehrsgesetz und das Landpachtverkehrsgesetz durch ein Landesgesetz ersetzt, das, von einigen Ausnahmen abgesehen, dem Regelungsinhalt der bisherigen Bundesgesetze folgt. Abweichungen gibt es hinsichtlich der erweiterten Möglichkeit der Versagung der Genehmigung von Kaufverträgen in Teilen des Landes, die im Grenzbereich zur Schweiz liegen. Außerdem ist das Vorkaufsrecht der Gemeinnützigen Landgesellschaften erweitert worden.

## 2.4 Derzeitiges bodenmarktpolitisches Zielsystem

### 2.4.1 Ziele auf nationaler Ebene

Der Boden erfüllt in einer Volkswirtschaft sehr vielfältige Funktionen. Dazu gehören:

- Produktion von Agrargütern,
- Einkommenserzielung,
- Wertaufbewahrung,
- Standort für Siedlungs- und Verkehrszwecke,
- Standort für verschiedenste nichtlandwirtschaftliche Aktivitäten,
- Lebensraum für Pflanzen, Tiere, Mikroorganismen,
- Speicher-, Filter- und Puffermedium in Ökosystemen.

Aufgabe des Staates ist es, dafür Sorge zu tragen, dass diese Funktionen in einem gesellschaftlich optimalen Umfang realisiert werden.

Die bodenpolitischen Ziele lassen sich im Wesentlichen drei Hauptkategorien zuordnen: **Allokation, Verteilung und Ressourcenschutz**. Die Erreichung dieser Oberziele wird durch eine Vielzahl von politischen Regelungen und Maßnahmen verschiedener Politikbereiche beeinflusst. Die **Agrarstruktur** und deren Veränderung sind sowohl Ergebnis dieser Einflüsse als auch Mittel zum Zweck. Agrarstrukturelle Ziele sind gleichsam die sektorale Konkretisierung der bodenpolitischen Oberziele.

Je nach Rahmenbedingungen, Notwendigkeiten und aktuellen (Struktur-)Entwicklungen kann den jeweiligen Funktionen des Bodens eine sehr unterschiedliche gesellschaftliche Gewichtung zuteil werden. So hat sich **im Zeitablauf** auch die **Gewichtung der bodenpolitischen Ziele** in Deutschland mehrmals deutlich **verschoben**.

In den Nachkriegsjahren standen aufgrund der historischen Situation (Landbedarf von Flüchtlingen und existenzlos gewordenen Pächtern, Wiederansiedlung erheblicher Teile einer agrarisch strukturierten Bevölkerung) das Verteilungsziel sowie das Allokationsziel deutlich im Vordergrund. Ziel der Bundesregierung in jener Zeit war vorrangig die Schaffung von landwirtschaftlichen Existenzen, die Erhaltung bäuerlicher Betriebe als Ganzes, um die Nahrungsmittelproduktion zu sichern und eine leistungsfähige Agrarwirtschaft aufzubauen.

Seit den 70er Jahren rückten zunehmend Nutzungskonflikte bei der Bodennutzung in den Vordergrund. Der strukturell und funktional sich verändernde ländliche Raum diente in steigendem Maße den über die Land- und Forstwirtschaft hinausgehenden Interessen, die nicht selten einander auch überlagerten bzw. sich entgegenstanden (z. B. Nutzungskonflikte in städtischen Randzonen). Die Rechtsgrundlagen der Flurbereinigung reichten nicht mehr aus, um diese Interessenverflechtungen in angemessener Weise zu lösen.

In den 80er und 90er Jahren rückte vor dem Hintergrund geänderter agrar- und umweltpolitischer Rahmenbedingungen, gestiegener landwirtschaftlich bedingter Umweltprobleme, der weiteren Zuspitzung von Landnutzungskonflikten, aber auch einer deutlich veränderten Problemwahrnehmung in der Öffentlichkeit das Ressourcenschutzziel stärker in den Vordergrund. Dies manifestierte sich u. a. im Bundesnaturschutzgesetz von 1976, in der Änderung des Flurbereinigungsgesetzes von 1994 (Erweiterung der Gründe zur Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens) und im Bundesbodenschutzgesetz von 1998.

Das Verteilungsziel gewann dann im Zusammenhang mit der Rückübertragung und Privatisierung landwirtschaftlicher Flächen nach der Wiedervereinigung wieder an Bedeutung.

Die aktuelle Diskussion um die Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher Investoren sowie zunehmende Konzentrationstendenzen in der Landwirtschaft knüpfen insbesondere an allokatons- und verteilungspolitischen Zielvorstellungen an.

In früheren Jahren beinhaltete der **Agrarbericht** konkrete Aussagen zur Bodenmarktpolitik. Im Agrarbericht des Jahres 1975<sup>8</sup> fand sich z. B. im Rahmen des Kapitels „Entwicklung des ländlichen Raumes – Agrarstruktur“ ein Unterkapitel zur „Bodenpolitik“.

Als Ziele wurden aufgeführt:

- Schaffung ausreichender Betriebskapazitäten und Förderung der Produktivität im landwirtschaftlichen Einzelbetrieb,
- Verbesserung der Infrastruktur im ländlichen Raum,
- Verbesserung der Bodenordnung,
- Verbesserung des Wohn- und Freizeitwertes des ländlichen Raums,
- Landschaftsgestaltung unter Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse und der Gesichtspunkte für die Freizeit in der Landschaft,
- Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Eigentumsstreuung.

Weiter heißt es dort, dass die Grundlage der Bodenrechtspolitik „das Eigentum an Grund und Boden in sozialer Bindung als Ausdruck individueller Freiheit“ bleibt.

**Letztmalig** wurde im **Agrarbericht 1990 die Zielstruktur** des BMEL detailliert veröffentlicht. Dieser Zielkatalog enthielt eine Reihe von Zielen, die sich auch im Agrarbericht 1975 fanden, neue Ziele sind z. B. aufgrund sich zwischenzeitlich wandelnder gesellschaftlicher Präferenzen, gestiegener Umweltprobleme und stärkerer internationaler Verpflichtungen hinzugekommen bzw. haben eine andere Gewichtung erhalten. Der nachfolgende Auszug aus der Zielstruktur des Agrarberichts 1990 listet die dort enthaltenen bodenpolitisch relevanten Ziele auf<sup>9</sup>:

---

<sup>8</sup> Agrarbericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 1975

<sup>9</sup> Agrarbericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 1990

Hauptziel	Unterziel	Teilziel
A Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum sowie gleichrangige Teilnahme der in der Landwirtschaft ... Tätigen ...	A-IV Einkommensausgleich aus besonderen Gründen	A-IV-2 Ausgleich für naturbedingte Nachteile A-IV-3 Ausgleich für Nutzungsbeschränkungen
	A-V Sicherung einer bäuerlichen Betriebsstruktur aus Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben	A-V-1 Vermeidung übermäßiger Konzentration von Produktionskapazitäten A-V-3 Sicherung einer breiten Eigentumsstreuung A-V-4 Verbesserung der Bodenmobilität
	A-VII Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum	A-VII-7 Verbesserung der Bodenordnung A-VII-8 Schutz vor zerstörenden Wirkungen der Naturkräfte (Küstenschutz, Hochwasserschutz, Schutz vor Erosion usw.)
B Versorgung ...- mit qualitativ hochwertigen Produkten	B-I Schaffung der Voraussetzungen für ein nach Menge und Vielfalt ausreichendes Angebot	B-I-1 Verbesserung der Ertrags- und Leistungssicherheit des Bodens, der Nutzpflanzen und der Tiere
D Beitrag zur Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen einschl. der Landschaft; Verbesserung des Terschutzes	D-I Sicherung der Leistungs- und Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, insb. von Boden, Wasser und Luft	D-I-1 Schutz des Bodens einschl. seiner ökologischen Funktionen im Naturhaushalt ... vor den Folgen nicht sachgerechter Bodenbewirtschaftung D-I-2 Sicherung der Speicher-, Filter- und Leiterfunktion des Bodens ... D-I-3 Sicherung der Bodenfruchtbarkeit ... D-I-5 Verminderung von Wasser- und Winderosion D-I-6 Sicherung der Vielfalt und Eigenart der Ökosysteme und deren natürlichen Abäufe
	D-IV Sicherung der Erholungs- und Ergebnisfunktionen des ländlichen Raumes	D-IV-1 Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur- und Kulturlandschaft D-IV-3 Sicherung von funktionsgerechten Freizeit- und Erholungsgebieten und -flächen in ausgewogener Verteilung

Das BMEL hat in den zurückliegenden Jahren auf die explizite Formulierung bodenpolitischer Ziele bzw. eines agrarstrukturellen Leitbildes verzichtet. Die Verwaltungspraxis bzw. die Rechtsprechung im Bereich des Bodenrechts kann sich daher – bei fehlenden rechtlichen Spezifizierungen – **kaum auf aktuelle Aussagen** zur Bodenmarkt- bzw. Agrarstrukturpolitik in den Veröffentlichungen (z. B. Agrarberichten) des Bundes und der Länder **beziehen**.

Vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten sowie der geänderten Problemwahrnehmung ist es daher notwendig, eine **aktualisierte Formulierung bodenmarktpolitischer Ziele vorzunehmen**.

#### 2.4.2 Ziele auf internationaler Ebene

Da das Bodenrecht in nationaler Zuständigkeit liegt, existieren keine international verbindlichen Rechtsnormen im Bereich des Bodenmarktes. Aufgrund der herausragenden Bedeutung des Bodens für die Volkswirtschaften und im Hinblick auf vorhandene Gefahren für und Konkurrenzverhältnisse um Boden haben sich die Vereinten Nationen (VN) jedoch in der Vergangenheit auf Leitlinien für den Umgang mit dem Boden verständigt.

Generelle Empfehlungen wurden von den VN am 11. Juni 1976 in der „**Vancouver Declaration On Human Settlements**“ formuliert. Die Deklaration behandelt schwerpunktmäßig den Umgang mit Flächen für Siedlungszwecke und thematisiert in dem Zusammenhang die Konkurrenz zwischen Agrar- und Siedlungsflächen. Dabei betont der Text die besondere Rolle des Bodens: „Boden kann aufgrund seiner einzigartigen Natur und seiner entscheidenden Rolle für menschliche Siedlungen nicht wie sonstige Anlagegüter allein einer

individuellen Kontrolle und den Kräften des Marktes überlassen bleiben.“ Mögliche Probleme werden benannt (u. a. übermäßige Eigentumskonzentration, Spekulation, Verbrauch für Siedlungszwecke) und eine aktive Rolle des Staates wird eingefordert: „Öffentliche Kontrolle der Landnutzung ist deshalb unverzichtbar, um diesen Vermögenswert zu schützen und langfristige politische und strategische Ziele ... zu erreichen.“

Am 11. Mai 2012 einigten sich die VN auf **„Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherung“**. In diesem Text liegt der Schwerpunkt auf der Sicherung der Eigentums- und Nutzungsrechte der lokalen Bevölkerung und ihrer Ernährungssicherung im Spannungsfeld mit dem Phänomen des „Landgrabbing“. Die herausgehobene Bedeutung des Bodens wird unterstrichen:

„Die Staaten sollten sich bemühen, Eigentumsrechte verantwortungsvoll zu verwalten, da Boden entscheidend für die Verwirklichung der Menschenrechte, die Ernährungssicherheit, die Armutsbekämpfung, nachhaltige Lebensgrundlagen, soziale Stabilität ... ländliche Entwicklung und Wirtschaftswachstum ist.“

Die privaten Nutzungsrechte werden betont, allerdings seien sie begrenzt durch die Rechte anderer und staatliche Maßnahmen zur Verwirklichung öffentlicher Ziele (Gemeinwohl, Umweltschutz, Nachhaltigkeit).

Auf der Rio+20-Konferenz im Juni 2012 hat die Staatengemeinschaft das Ziel einer „Land Degradation Neutral World“ formuliert.

Die Texte unterscheiden sich in Bezug auf die Schwerpunkte, sie betonen jedoch alle die herausgehobene Funktion des Bodens und leiten daraus die Forderung nach einer aktiven Rolle der Staaten bei der Gestaltung des Rechtsrahmens und die Gewährleistung von Transparenz im Hinblick sowohl auf staatliches Handeln als auch im Hinblick auf die Bodenmärkte selbst ab.

### **3 Zukünftige bodenmarktpolitische Ziele**

Wesentliche Eckpfeiler bei der Formulierung bodenmarktpolitischer Ziele sind die grundgesetzlich verankerten Bestimmungen des Schutzes des Eigentums und die damit verbundene Verfügungsfreiheit über den Boden, wie auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf diese beiden Prinzipien erklärt, dass der ländliche Grundstücksverkehr nicht so frei sein müsse wie der Verkehr mit jedem anderen „Kapital“. Grund und Boden seien unvermehrbar und unentbehrlich, eine gerechte Rechts- und

Gesellschaftsordnung zwingt dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.<sup>10</sup>

Der Staat lässt sich im Rahmen der Bodenmarktpolitik von folgenden Grundprinzipien leiten:

- Der Erwerb von Pacht- und Eigentumsflächen unterliegt grundsätzlich marktwirtschaftlichen Mechanismen; eine unmittelbare staatliche Mengen- und Preispolitik auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten findet nicht statt.
- Es ist auch weiterhin ein diskriminierungsfreier Landerwerb durch EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland zu gewährleisten.

Der Boden ist ein zentraler Produktionsfaktor für die Landwirtschaft als Grundlage einer sicheren Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung sowie für die Erzielung eines ausreichenden landwirtschaftlichen Einkommens der in der Landwirtschaft Tätigen.

Für die Sicherheit und nachhaltige Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben wie auch die gesellschaftlich erwünschte Erhaltung einer vielfältigen Agrarstruktur ist ein funktionierender Bodenmarkt von fundamentaler Bedeutung.

Mit Blick auf die Unvermehrbarkeit des Bodens ist es zwingend, eine nachhaltige Sicherung der Produktionsfunktionen des Bodens zu gewährleisten.

Die landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik als ein wichtiges Element der Agrarpolitik muss daher dazu beitragen, die Eigenkräfte der ländlichen Räume zu mobilisieren, den Erhalt und die Schaffung von Einkommensquellen zu unterstützen und eine nachhaltige Landnutzung zu gewährleisten.

Über die im Rahmen der allgemeinen Agrarpolitik verfolgten Ziele hinaus soll die Bodenmarktpolitik vor allem der Erreichung der nachfolgend aufgeführten spezifischen Ziele dienen. Zwischen einzelnen dieser Ziele besteht ein mehr oder weniger starkes Spannungsverhältnis. Im Falle auftretender Zielkonflikte ist es Aufgabe der Politik, durch eine entsprechende Zielgewichtung, die sich in der konkreten Ausgestaltung politischer Maßnahmen widerspiegelt, diese Konflikte aufzulösen. Im Einzelnen werden mit der Bodenmarktpolitik folgende Ziele verfolgt:

**a) *Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Streuung des Bodeneigentums.***

Eine breite Eigentumsstreuung ist ein wesentliches Grundprinzip der sozialen Marktwirtschaft und wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt einer Volks-

---

<sup>10</sup> Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Januar 1967.

wirtschaft sowie den sozialen Frieden. Eigentum ist die beste Voraussetzung für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem Boden und eine nachhaltige Landwirtschaft. Darüber hinaus schafft Bodeneigentum Identität, Verbundenheit und trägt dazu bei, dass Menschen gerade auch in ländlichen Regionen verbleiben.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, eine gesellschaftlich gewünschte breite Streuung des Bodeneigentums sicherzustellen.

**b) *Vermeidung marktbeherrschender Positionen auf regionalen Bodenmärkten.***

Marktbeherrschende Positionen auf der Nachfrage- oder Angebotsseite setzen Grundprinzipien der Marktwirtschaft außer Kraft und verhindern so die Chancengleichheit von Betrieben auf regionalen Bodenmärkten. Sie können damit den Erhalt bzw. die Schaffung lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe gefährden. Das Vorliegen einer starken regionalen Konzentration von Pacht- und Eigentumsflächen kann zudem eine weitere Erhöhung der Konzentration begünstigen und damit unerwünschte Auswirkungen auf die Agrarstruktur haben.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, marktbeherrschende Positionen einzelner Personen oder Unternehmen auf regionalen Bodenmärkten zu vermeiden.

**c) *Vorrang von Landwirtinnen und Landwirten beim Flächenerwerb.***

Werden landwirtschaftliche Flächen am Markt angeboten, sollte aufgrund der großen Bedeutung, die Eigentumsflächen für die wirtschaftliche Stabilität und nachhaltige Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe besitzen, Landwirtinnen und Landwirten beim Erwerb Vorrang eingeräumt werden. Gerade in Zeiten wachsenden Interesses von Nichtlandwirten am Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke sollten Regelungen erhalten bzw. konkretisiert werden, die eine Bevorzugung von Landwirtinnen und Landwirten sicherstellen. Die genaue Abgrenzung von Landwirtinnen und Landwirten (einschl. Neueinsteigern) und Nichtlandwirtinnen und Nichtlandwirten sowie eine mögliche Berücksichtigung der Ortsansässigkeit bei der Privilegierung wird die AG im weiteren Verlauf ihrer Arbeiten prüfen.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, Landwirtinnen und Landwirte beim Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zu privilegieren.

**d) *Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft.***

Die Altersstruktur der Landwirtinnen und Landwirte in Deutschland macht es erforderlich, dass in den nächsten Jahren zahlreiche gut ausgebildete junge Menschen in die Landwirtschaft einsteigen bzw. bestehende Betriebe weiterentwickeln. Ein zukunftsfähiger

Agrarsektor ist auf die junge Generation, ihre Innovations- und Investitionsbereitschaft angewiesen. Desgleichen ist die junge Generation entscheidend für die Zukunft ländlicher Räume. Auch die Bodenmarktpolitik kann einen Beitrag dazu leisten, jungen Menschen den Einstieg in die Landwirtschaft zu erleichtern. Erforderlich ist allerdings ein umfassenderer Ansatz, der auch Maßnahmen verschiedener anderer Politikfelder beinhaltet.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, die Übernahme bzw. Gründung von Betrieben durch qualifizierte Junglandwirte zu erleichtern.

**e) *Begrenzung des Anstiegs von Kauf- und Pachtpreisen landwirtschaftlicher Flächen.***

Die Kauf- und Pachtpreise landwirtschaftlicher Flächen sind in vielen Regionen mittlerweile auf ein Niveau gestiegen, das es zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben betriebswirtschaftlich unmöglich macht, sich vor Verlusten gepachteter Flächen zu schützen bzw. zum Erhalt lebensfähiger Betriebe notwendige Flächenaufstockungen über den Kauf von Boden vorzunehmen. Zudem kann das Auftreten spekulativer Blasen auf den Märkten für Agrarflächen schwerwiegende Folgen für die Landwirtschaft haben.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher unter Berücksichtigung der Vorgaben unserer Verfassung und der Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft dazu beitragen, den Anstieg von Kauf- und Pachtpreisen landwirtschaftlicher Flächen zu dämpfen.

**f) *Vorrang für eine landwirtschaftliche Nutzung der Agrarflächen.***

Die Unvermehrbarkeit des Bodens erfordert es, der außerlandwirtschaftlichen Nutzung der Agrarflächen wirksam zu begegnen. Landwirtschaftlich genutzte Flächen sind nicht nur als Produktionsgrundlage für die weltweit weiter steigende Nachfrage nach Nahrungs- und Futtermitteln sowie nachwachsenden Rohstoffen unersetzbar, sondern besitzen z. B. auch für den Wasser- und Klimahaushalt sowie die Biodiversität besondere Bedeutung.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme zu verringern.

**g) *Verbesserung der Informationslage sowie der Markttransparenz auf dem Bodenmarkt.***

Politische Entscheidungen im Bereich der Bodenmarktpolitik erfordern umfassende, aktuelle und qualitativ hochwertige Daten über Preis- und Mengenbewegungen auf den Bodenmärkten. Hierzu zählen u. a. auch Informationen über das Eigentum an sowie die Pacht von landwirtschaftlich genutzter Fläche. Auch mit Blick auf eine sinnvolle Allokation des Bodens (effiziente Bodennutzung) ist ein ausreichendes Maß an Markttransparenz unverzichtbar. Transparenz sollte sich aber nicht nur in der Bereitstellung statistischer



Daten erschöpfen, sondern auch die Aktivitäten der auf dem Bodenmarkt tätigen Institutionen einbeziehen.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, die Datenlage über landwirtschaftliche Bodenmärkte und die Transparenz auf diesen zu verbessern.

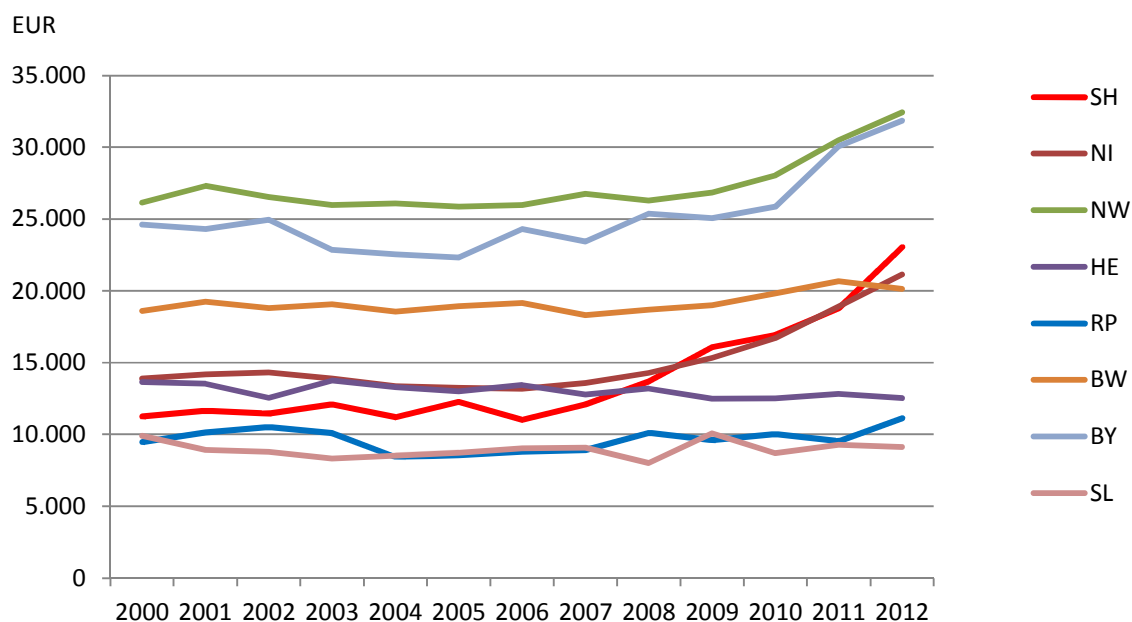
#### **4 Weiteres Vorgehen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe**

Der vorliegende Zwischenbericht für die Herbst-Agrarministerkonferenz in Potsdam enthält eine detaillierte Analyse der aktuellen Situation auf den Bodenmärkten sowie aus Sicht der Arbeitsgruppe zukünftig zu verfolgende zentrale Ziele der Bodenmarktpolitik in Deutschland. Damit ist eine wichtige Grundlage gelegt, auf deren Basis die Bund-Länder-Arbeitsgruppe mögliche Handlungsoptionen zur Erreichung der aufgestellten Ziele erarbeiten wird. Sie wird in diese Überlegungen auch die zahlreichen Vorschläge einbeziehen, die von Seiten der Wissenschaft, der Verbände und der Politik in diesem Zusammenhang vorgebracht wurden. Auch die während des am 3. Juni 2014 stattgefundenen Verbändegesprächs von den Vertretern der Verbände vorgebrachten Überlegungen sowie die Ergebnisse des Gesprächs vom 25. Juni 2014 mit den im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages vertretenen Abgeordneten werden in die weiteren Beratungen einfließen. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe beabsichtigt, den Endbericht zur Frühjahrs-Agrarministerkonferenz 2015 vorzulegen.

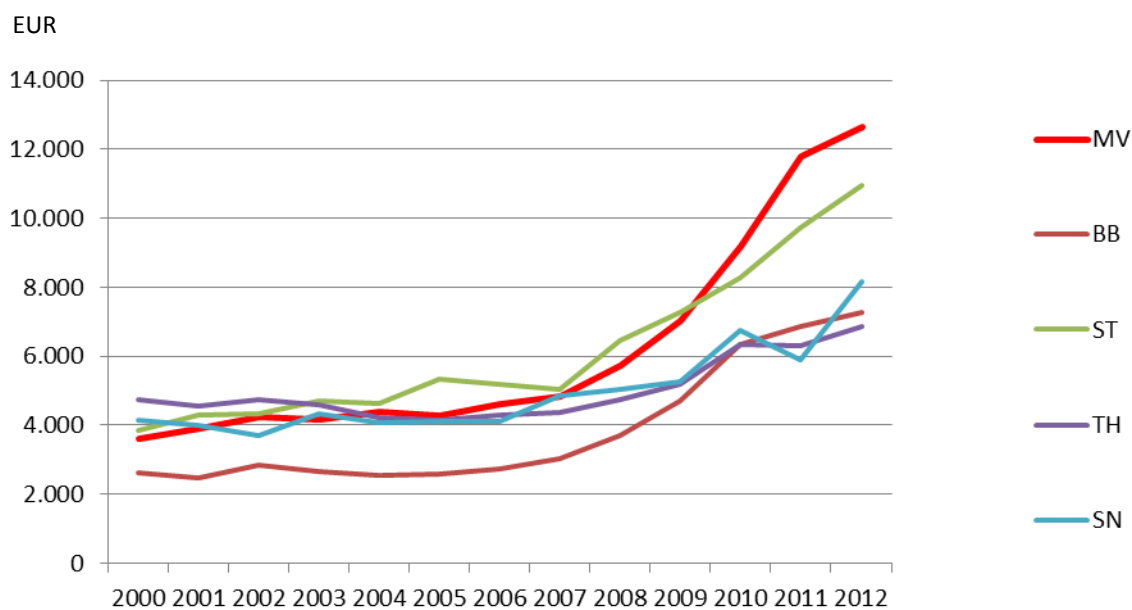
## Anhang

**Abbildung 1**

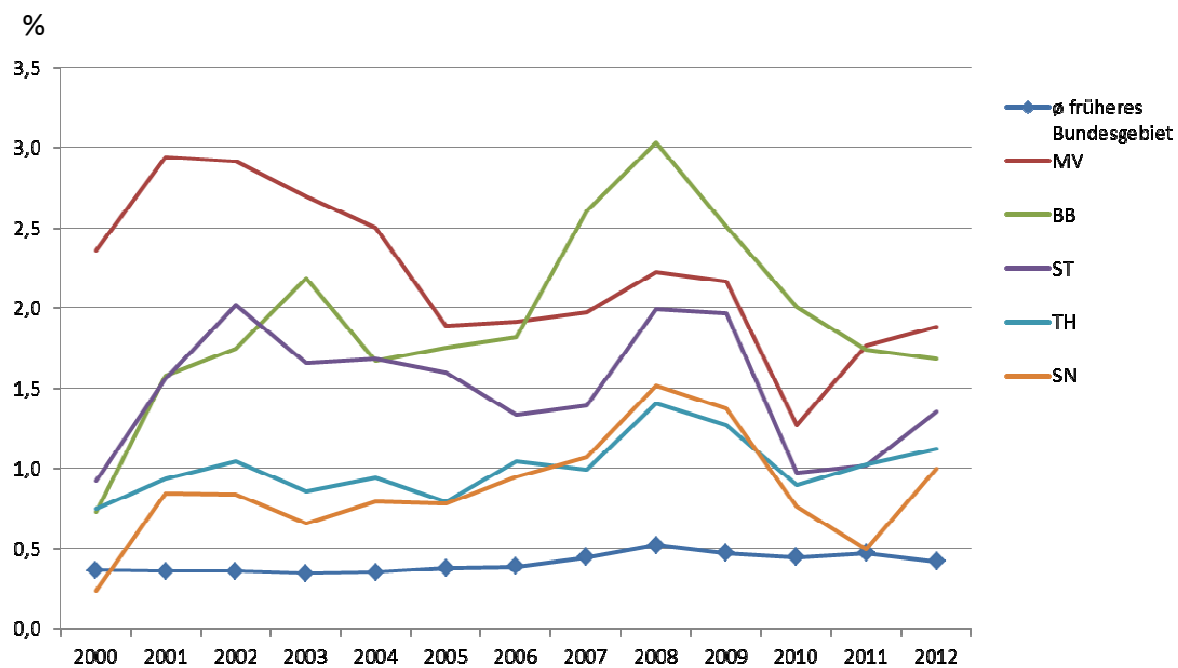
**Durchschnittliche Kaufwerte je ha veräußerter Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung**  
(früheres Bundesgebiet)



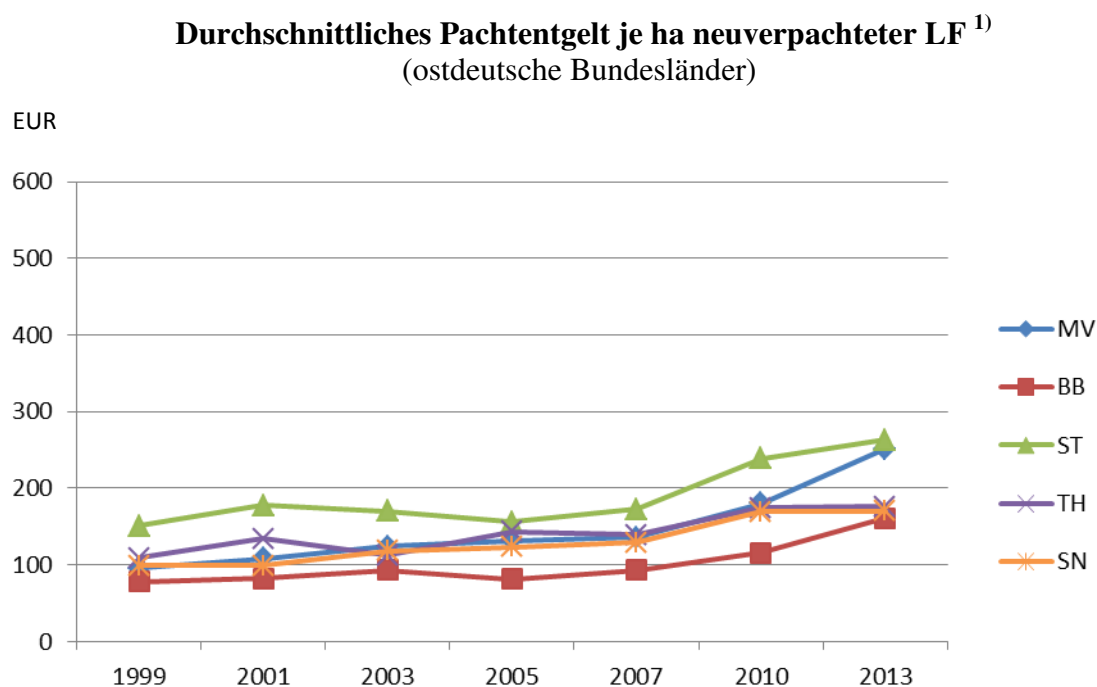
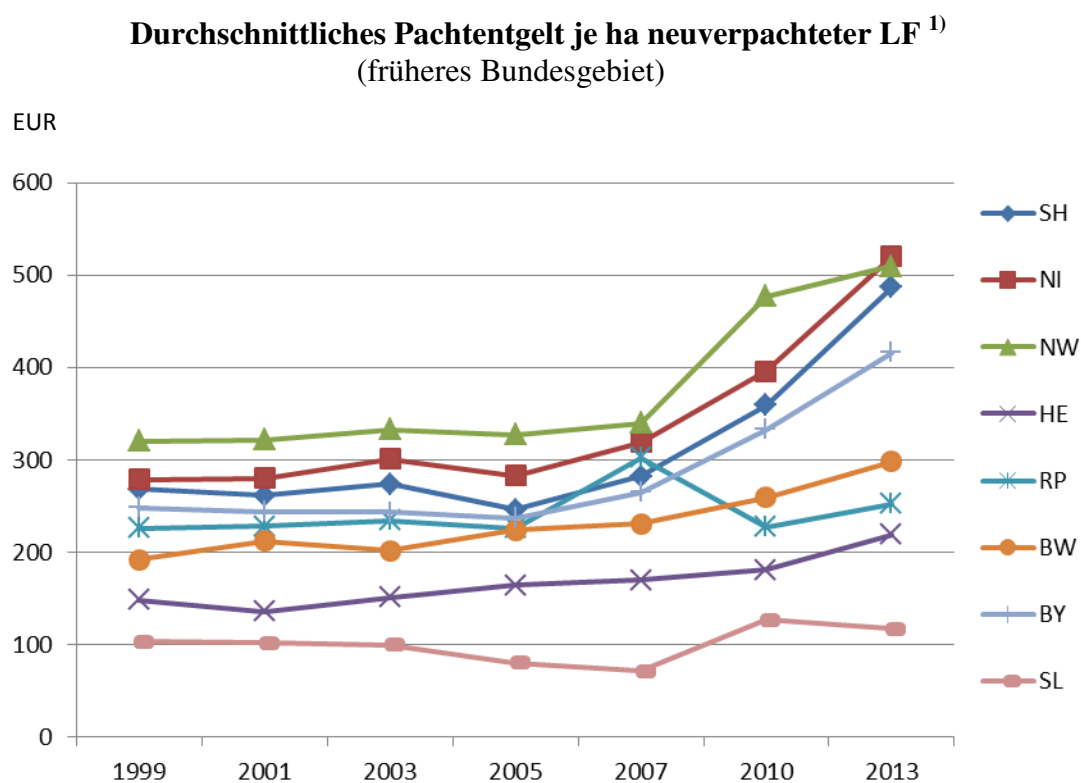
**Durchschnittliche Kaufwerte je ha veräußerter Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung**  
(ostdeutsche Bundesländer)



Quelle: Statistisches Bundesamt, BMEL

**Abbildung 2****Entwicklung der Bodenmobilität in den Bundesländern**

Quelle: Statistisches Bundesamt, BMEL, BVVG

**Abbildung 3**

1) Pachtentgelte für Flächen, bei denen sich der Pachtpreis in den letzten zwei Jahren vor der Erhebung geändert hat bzw. die neu gepachtet wurden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, BMEL

**Tabelle 1**

**Verteilung der landwirtschaftlichen Betriebe  
nach Größenklassen der landwirtschaftlich genutzten Fläche <sup>1)</sup>**

Bundesland	Landwirtschaftlich genutzte Fläche von...bis unter...ha:									Insgesamt
	unter 5	5 bis 10	10 bis 20	20 bis 50	50 bis 100	100 bis 200	200 bis 500	500 bis 1 000	1 000 und mehr	
	<b>Anzahl der Betriebe<sup>2)</sup> (in %)</b>									
BW	16,3	18,1	20,8	22,9	14,8	6,2	. <sup>3)</sup>	.	.	100
BY	3,9	17,5	27,5	31,2	15,2	4,0	0,6	0,0	0,0	100
BB	7,5	12,7	13,4	16,6	10,7	10,3	13,5	8,7	6,4	100
HE	4,9	17,5	21,7	26,5	17,4	9,6	2,3	0,1	-. <sup>4)</sup>	100
MV	6,9	9,8	12,3	14,5	8,3	11,2	18,0	11,9	7,0	100
NI	5,9	11,7	13,8	21,5	27,0	15,6	4,1	0,4	0,1	100
NW	8,6	13,5	18,1	28,5	22,3	7,8	1,0	0,1	0,0	100
RP	24,4	16,0	18,4	17,4	13,1	8,7	.	.	.	100
SL	7,3	13,7	17,1	20,0	18,1	18,9	4,9	-	-	100
SN	11,9	19,5	18,6	16,3	9,4	9,4	7,3	3,7	3,9	100
ST	7,9	8,9	10,7	14,1	10,0	11,5	20,3	10,1	6,4	100
SH	5,6	13,3	12,9	18,1	25,5	18,4	5,4	0,7	0,1	100
TH	8,9	15,9	19,6	14,3	8,4	9,6	10,6	6,0	6,8	100
<b>D</b>	<b>8,6</b>	<b>15,6</b>	<b>20,7</b>	<b>25,1</b>	<b>17,6</b>	<b>8,3</b>	<b>2,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>100</b>
	<b>LF der Betriebe (in %)</b>									
BW	0,8	3,9	9,2	22,6	31,1	24,5	.	.	.	100
BY	0,2	3,8	12,5	30,7	31,2	15,7	5,1	0,6	0,2	100
BB	0,0	0,4	0,8	2,1	3,1	6,2	17,8	26,1	43,4	100
HE	0,2	2,9	7,2	19,2	27,2	28,5	13,6	1,0	-	100
MV	0,0	0,2	0,6	1,6	2,1	5,8	20,9	29,9	38,7	100
NI	0,1	1,3	3,2	11,2	29,8	32,2	17,5	3,4	1,3	100
NW	0,3	2,3	6,3	22,9	36,4	23,7	6,3	1,3	0,4	100
RP	1,4	3,2	7,2	15,3	25,2	32,4	.	.	.	100
SL	0,2	1,6	4,0	10,1	20,6	42,3	21,1	-	-	100
SN	0,1	1,0	1,9	3,6	4,7	9,2	15,4	18,7	45,3	100
ST	0,0	0,2	0,6	1,7	2,7	6,1	23,7	25,6	39,3	100
SH	0,2	1,2	2,6	8,3	25,4	33,7	20,7	6,3	1,6	100
TH	0,1	0,5	1,2	2,0	2,6	6,1	14,6	19,5	53,5	100
<b>D</b>	<b>0,3</b>	<b>2,0</b>	<b>5,3</b>	<b>14,2</b>	<b>21,3</b>	<b>19,2</b>	<b>13,7</b>	<b>9,4</b>	<b>14,7</b>	<b>100</b>

1) Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung 2013. Rundungsdifferenzen möglich.

2) Einschließlich Betriebe ohne landwirtschaftlich genutzte Fläche.

3) Kein Nachweis vorhanden bzw. Geheimhaltung.

4) Nicht vorhanden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, BMEL