



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



## FORLand Policy Brief 01/2018

# Müssen landwirtschaftliche Bodenmärkte vor Investoren geschützt werden? Eine ökonomische Perspektive

Martin Odening und Silke Hüttel  
September 2018

Der seit der Finanzkrise zu beobachtende deutliche Anstieg der Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen hat in Deutschland sowie der Europäischen Union zu einer intensiven Diskussion über die Notwendigkeit einer weitergehenden Regulierung von Bodenmärkten geführt. Als eine der Ursachen dieses Preisanstiegs wird das verstärkte Interesse von Investoren an Agrarflächen genannt. Von agrarpolitischen Entscheidungsträgern und landwirtschaftlichen Interessengruppen wird die Sorge geäußert, Finanzinvestoren ohne landwirtschaftlichen Bezug könnten auf der Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten landwirtschaftliche Familienbetriebe vom Bodenmarkt verdrängen und somit deren Existenz gefährden. In diesem Zusammenhang unterbreitete Vorschläge zielen darauf ab, das Engagement von Finanzinvestoren am landwirtschaftlichen Bodenmarkt durch intensivere Regulierung des Marktes einzugrenzen. Allerdings stellt sich die Frage, inwiefern eine striktere Bodenmarktregulierung gerechtfertigt werden kann. Das Ziel dieses Beitrags besteht darin, die aktuelle Bodenmarktdiskussion mit empirischen Fakten zu fundieren und die Argumente aus ökonomischer Sicht zu hinterfragen.

Wir analysieren insgesamt knapp 10.000 Kauffälle der BVVG in Ostdeutschland, die im Zeitraum zwischen 2007 und 2015 über Ausschreibungen getätigt wurden. Ein Vergleich juristischer und natürlicher Personen zeigt, dass beide Gruppen bei den Ausschreibungen der BVVG gleichermaßen zum Zuge kommen. Auch die Zahlungsbereitschaft für den Flächenerwerb unterscheidet sich nicht. Mit Blick auf die Rolle ausländischer Investoren ist festzuhalten, dass nur in 1 Prozent der untersuchten Transaktionen Flächen an diese Bietergruppe gehen, wobei sich die Gebote und die Zahlungsbereitschaft nur geringfügig von denen anderer Bieter unterscheiden, da sich Investoren in der Regel für größere Lose, die eigenständig verpachtet werden können, interessieren.

Die weitere Analyse von Argumenten zur Rechtfertigung von Eingriffen in den landwirtschaftlichen Bodenmarkt zum Schutz vor Finanzinvestoren zeigt, dass diese mehrheitlich aus ökonomischer Sicht nicht tragfähig sind und keinen weiteren Eingriff in den Bodenmarkt rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund entsteht der Eindruck, dass es sich bei Forderungen nach einer strengeren Regulierung um eine verkappte Leitbilddiskussion bzw. um eine Verteilungsdiskussion handelt. Es wird suggeriert, dass die „Konzentration“ von Bodenvermögen bzw. Anteilen an Agrarunternehmen in Händen überregionaler oder außerlandwirtschaftlicher Investoren zulasten einer nachhaltigen Landbewirtschaftung geht. Für diesen Zusammenhang gibt es allerdings bislang keine empirische Evidenz. Den Bodenmarkt zu regulieren, indem bestimmte Rechtsformen oder Betriebsgrößen diskriminiert bzw. bevorzugt werden, bedeutet unmittelbar Einfluss auf agrarstrukturellen Wandel zu nehmen. Dazu bedarf es eines Leitbildes, das es in dieser Eindeutigkeit bislang nicht gibt.

Published by  
DFG Research Unit 2569 FORLand  
<https://www.forland.hu-berlin.de>

## Hintergrund

Im Oktober 2017 hat die EU Kommission Leitlinien gegen „exzessive“ Spekulation auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten und die Konzentration von Bodeneigentum formuliert (European Commission 2017). Damit wird bekräftigt, dass EU Mitgliedsländer grundsätzlich die Möglichkeit haben, Transaktionen auf Landmärkten zu regulieren, und die Leitlinien sollen einen Rahmen für die Regulierung des Grundstücksverkehrs geben. Erklärtes Ziel hierbei ist es, eine nachhaltige Landwirtschaft zu befördern und die Funktionsfähigkeit ländlicher Räume zu sichern. Als mögliche Instrumente werden unter Verweis auf eine Entscheidung des obersten Gerichtshofs der Europäischen Union (EU2017/C 350/05) genannt: die behördliche Genehmigung von Landkäufen, Obergrenzen für den Flächenerwerb, staatliche Preisintervention sowie Vorkaufsrechte für bestimmte Käufergruppen. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass grundsätzlich die Regeln freien Kapitalverkehrs innerhalb der EU einzuhalten seien, was die Ambivalenz der Kommission in dieser Frage deutlich macht.

Die angesprochenen Leitlinien sind Ergebnis einer mehrjährigen Diskussion zur Notwendigkeit der (strengerer) Regulierung landwirtschaftlicher Bodenmärkte, die in verschiedenen EU-Ländern mit unterschiedlicher Intensität geführt wird.<sup>1</sup> In Deutschland beispielsweise hat bereits 2015 die gemeinsame Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ Empfehlungen gegeben, die darauf abzielen, den seit Jahren festzustellenden Preisanstieg auf Bodenmärkten zu begrenzen (BLAG 2015). Als eine der Ursachen dieses Preisanstiegs wird das gestiegene Interesse außerlandwirtschaftlicher Investoren an Agrarflächen genannt. Unter anderem werden die Schaffung einer Eingriffsmöglichkeit im Hinblick auf Eigentumskonzentrationen sowie die Etablierung des Preismissbrauchs (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG) als eigenständigem Versagensgrund vorgeschlagen.

Da die Bodenmarktregulierung in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt, finden sich unterschiedliche Vorschläge. Beispielsweise hat Niedersachsen 2017 einen Vorschlag für ein Agrarstruktursicherungsgesetz zur „Abwehr von Gefahren und erheblichen Nachteilen für die Agrarstruktur und damit für den ländlichen Raum durch eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung von Grund und Boden“ auf den Weg gebracht, welches u.a. ein privates Vorkaufsrecht für anliegende Landwirtinnen und Landwirte vorsieht.<sup>2</sup> Auch die von Landesregierung in Brandenburg eingesetzte Arbeitsgruppe „Bodenmarkt“ schlägt eine Privilegierung von ortsansässigen Landwirten im Grundstücksverkehrsrecht vor.<sup>3</sup>

Dahinter steht die Sorge, Finanzinvestoren ohne landwirtschaftlichen Bezug könnten auf der Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten kleinere landwirtschaftliche Familienbetriebe vom Bodenmarkt verdrängen und deren Existenz gefährden. Diese Sichtweise kommt auch in einer durch das EU Parlament in Auftrag gegebenen Studie zum Ausdruck (Kay et al. 2015) und findet sich ebenso im aktuellen Koalitionsvertrag. So verweist die Bundesregierung darauf, dass „die Bundesländer bei der Novellierung bodenrechtlicher Vorgaben mit dem Ziel einer ausgewogenen Agrarstruktur und der Abwehr außerlandwirtschaftlicher Investitionen“ unterstützt werden sollen.<sup>4</sup>

Insbesondere wenn es um die Beteiligung von Investoren bei Landkäufen geht, wird die Diskussion häufig unter dem mit negativer Konnotation versehenen Begriff „Land Grabbing“ geführt und durch die mediale Verbreitung mehr oder weniger spektakulärer Einzelfälle befeuert. Exemplarisch sei hier der Erwerb von ca. 2000 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche durch eine Tochter einer großen Rückversicherung im Gefolge der Insolvenz der KTG Agrar genannt (beispielhaft: von der Hagen 2016)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Eine Übersicht zur Bodenmarktdiskussion in Deutschland findet sich in Böhme (2015).

<sup>2</sup> Der Entwurf kann hier eingesehen werden:

[https://www.niedersachsen.de/download/118210/Gesetz\\_zur\\_Sicherung\\_der\\_baeuerlichen\\_Agrarstruktur\\_in\\_Niedersachsen\\_Niedersaechsisches\\_Agrarstruktursicherungsgesetz\\_NASG\\_.pdf](https://www.niedersachsen.de/download/118210/Gesetz_zur_Sicherung_der_baeuerlichen_Agrarstruktur_in_Niedersachsen_Niedersaechsisches_Agrarstruktursicherungsgesetz_NASG_.pdf) (Abruf 15.05.2018).

<sup>3</sup> Der Bericht der Arbeitsgruppe „Bodenmarkt“ kann hier eingesehen werden: [http://www.lausitz-branchen.de/medienarchiv/cms/upload/pdf/2014/AG\\_Bodenmarkt\\_Bericht.pdf](http://www.lausitz-branchen.de/medienarchiv/cms/upload/pdf/2014/AG_Bodenmarkt_Bericht.pdf) (Abruf 15.05.2018).

Das Gutachten des parlamentarischen Beratungsdienstes kann hier eingesehen werden:

<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-50830-4> (Abruf 23.05.2018)

<sup>4</sup> Der Koalitionsvertrag kann hier eingesehen werden:

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html> (Abruf 16.05.2015)

<sup>5</sup> Die behördliche Genehmigung der Transaktion wurde rückwirkend wieder aufgehoben und damit begründet, dass die Flächen unter vorsätzlicher Täuschung in der Funktion eines landwirtschaftlichen Betriebes gekauft worden sind. Für einen Teil der Flächen wurde seitens der Landgesellschaft Sachsen-Anhalt in Brandenburg und Sachsen-Anhalt das Vorkaufsrecht ausgeübt und aufstockungsbedürftige sowie kaufwillige Landwirte gefunden; allerdings wird dieser Fall bis dato vor Gericht verhandelt (vgl. Maurin 2017).

Bei genauerem Hinsehen ist die Materie allerdings komplex:

- Was genau ist ein Finanzinvestor?
- Zählen dazu zum Beispiel nicht ortsansässige Landwirte, juristische Personen oder die Kirchen?
- Wie ist ein ortsansässiger Landwirt zu definieren?
- Was bedeutet „exzessive Spekulation“, und wann ist ein Kaufpreisgebot „zu hoch“?
- Wann ist eine Verteilung des Bodeneigentums „ungesund“ bzw. wann ist eine Konzentration „zu hoch“?
- Inwieweit ist eine Abgrenzung zwischen Wettbewerb auf dem Bodenmarkt und agrarstrukturellen Anpassungsprozessen möglich?

Forstner et al. (2011) differenzieren in Beantwortung der erstgenannten Frage zwischen nichtlandwirtschaftlichen Investoren und überregional aktiven Landwirten am Bodenmarkt. Diese Unterscheidung ist relevant, da die Erwerbsmotive und die Verwertung des erworbenen Bodens verschieden sein dürften. Kay (2016, S. 13) nennt als Merkmal von Land Grabbing in der EU unter anderem ein Abweichen vom Europäischen Modell einer familienbasierten Landwirtschaft, das dem Ziel eines diversifizierten und multifunktionalen Agrarsystems verbunden ist. Bei einer derart weit gefassten Definition geraten juristische Personen sowie expandierende spezialisierte Agrarbetriebe, insbesondere in Ostdeutschland, bereits unter Verdacht „Land Grabber“ zu sein.

In Ostdeutschland kommt hinzu, dass die BVVG<sup>6</sup> als öffentlicher institutioneller Anbieter der zu privatisierenden Flächen mit öffentlichen Ausschreibungen auf dem Bodenmarkt agiert. Dieses Verfahren sowie die Veröffentlichung der Ausschreibungsergebnisse werden oftmals mit dem Argument kritisiert, dass Investoren hierdurch ein vereinfachter Markteintritt ermöglicht wird. Dabei wird außer Acht gelassen, dass Ausschreibungen kompetitive Preise ermöglichen, konform mit EU-Recht sind und zu mehr Markttransparenz beitragen. In diesem Zusammenhang hat der Agrarminister Mecklenburg-Vorpommerns vor „*dem Ausverkauf des ostdeutschen Bodens*“<sup>7</sup> gewarnt, und die derzeitige Bundesregierung sieht in ihrem Koalitionsvertrag vor, „*die Regelungen zur Vergabe der noch verbliebenen Flächen der [...] BVVG zu überarbeiten. Junglandwirtinnen und Junglandwirte sowie Existenzgründerinnen und Existenzgründer sind dabei besonders zu berücksichtigen.*“<sup>8</sup>

Angesichts der grundlegenden Bedeutung und der Besonderheiten des Produktionsfaktors „Boden“ ist nachvollziehbar, dass die Debatte zur Rolle von Finanzinvestoren auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten oftmals emotional geladen ist. Allerdings erscheint die Diskussion insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob Bodenmärkte besser geschützt werden müssen, wenig wissenschaftlich fundiert und oftmals einseitig. Das könnte daran liegen, dass bisherige Stellungnahmen zur Funktionsweise und vermeintlichen Problemen landwirtschaftlicher Bodenmärkte sowie Vorschläge zu deren Regulierung kaum auf einer breiten empirischen Grundlage basieren. Die wenigen Ausnahmen bilden unter anderem die Studien des Thünen-Instituts (Tietz 2017, 2015, Forstner et al. 2011). Deren Ergebnisse fußen im Wesentlichen auf Fallstudien in ausgewählten Beispielregionen in Ostdeutschland, die in großer Tiefe analysiert werden. Diese werden ergänzt um eine flächendeckende Erhebung aktuell verfügbarer Daten, unter anderem aus dem Handelsregister. Die Autoren kommen zu der Schlussfolgerung, dass nichtlandwirtschaftliche und überregional aktive Investoren eine äußerst heterogene Gruppe darstellen und eine scharfe Abgrenzung kaum möglich ist. Des Weiteren ist die Relevanz und Dynamik im Bodenmarkt und die Rolle der Investoren regional sehr verschieden. Die Autoren weisen überdies darauf hin, dass ein erheblicher Anteil des Flächentransfers inzwischen über Unternehmensanteile stattfindet (Share Deals), die von einer strengeren Bodenmarktregulierung unberührt blieben.

Das Ziel dieses Beitrags besteht darin, die aktuelle Bodenmarktdiskussion mit weiteren empirischen Fakten zu fundieren und Argumente für eine Bodenmarktregulierung aus ökonomischer Sicht zu hinterfragen. Damit soll zur Versachlichung der Debatte um die Notwendigkeit der Regulierung landwirtschaftlicher Bodenmärkte beigetragen werden. Der Beitrag gliedert sich in zwei Teile. Zunächst werden Ergebnisse einer empirischen Studie zur Beteiligung verschiedener Bietergruppen im ostdeutschen Bodenmarkt vorgestellt, in welcher die umfangreichen Auktionsdaten der BVVG untersucht werden (vgl. Croonenbroeck et al. 2018). Aufbauend auf den Erkenntnissen der Studie werden im Anschluss daran Argumente diskutiert, die von Befürwortern einer stärkeren Bodenmarktregulierung angeführt werden. Dabei wird eine ökonomische Perspektive eingenommen.

---

<sup>6</sup> BVVG - Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH

<sup>7</sup> Bauernzeitung 13. Ausgabe 2018: S.20-21.

<sup>8</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 86

Andere, z.B. soziologische oder ethische Aspekte, werden hier nicht berücksichtigt; deren Relevanz soll damit nicht in Frage gestellt werden.

## Eine empirische Analyse des Bieterverhaltens in BVVG Ausschreibungen

Erkenntnisse über die Präsenz und Konkurrenzfähigkeit verschiedener Bietergruppen für den ostdeutschen Bodenmarkt präsentieren Croonenbroeck et al. (2018). Die Autoren analysieren insgesamt knapp 10.000 Kauffälle der BVVG in Ostdeutschland, die im Zeitraum zwischen 2007 und 2015 über Ausschreibungen getätigt wurden. Anders als bei den Studien des Thünen-Instituts ist die inhaltliche Tiefe dieser Daten beschränkt. Neben den Angaben zum Höchstgebot und finalem Kaufpreis liegen Informationen über Art, Umfang sowie Qualität der Flächen vor. Käuferbezogene Angaben beinhalten die Rechtsform, den Pächterstatus (Indikator, ob vormaliger Pächter bei der BVVG, nicht notwendigerweise der veräußerten Fläche), die Entfernung des Bieters gemäß Postleitzahl zu den erworbenen Flächen sowie die Beteiligung ausländischer Personen am Kaufgebot. Informationen zu den Kaufmotiven des Erwerbers, dem landwirtschaftlichen Hintergrund, der Betriebs- bzw. Unternehmensgröße oder der beabsichtigten Nutzung der Flächen sind dagegen nicht verfügbar.

Direktvergaben sowie Ausschreibungen mit nur einem Gebot wurden in dieser Auswertung nicht berücksichtigt. Die ausgewerteten Transaktionen entsprechen ca. 20% des Transaktionsvolumens landwirtschaftlicher Nutzflächen in Ostdeutschland gemäß den veröffentlichten Volumina des Statistischen Bundesamtes. Angesichts der herausragenden Rolle der BVVG auf dem ostdeutschen Bodenmarkt kann diese umfangreiche Datenbasis als repräsentativ eingestuft werden. In Tabelle 1 sind wesentliche Informationen über die untersuchten Transaktionen zusammengefasst.

Tabelle 1: Höchstgebote bei BVVG Ausschreibungen nach Rechtsform, Pächterstatus und Herkunft der Bieter (Quelle: BVVG 2007-2015)

	Juristische Personen	Natürliche Personen	Bieter mit ausländischer Beteiligung	Inländische Bieter	Pächter	Nicht-pächter
Höchstgebot [€/m <sup>2</sup> ]	1,21	1,17	1,08	1,18	1,20	1,13
Zahl der Gebote	3,95	4,02	3,26	4,01	4,06	3,83
Entfernung vom Flurstück [km]	24,81	80,55		63,04	75,27	30,92
Größe des Flurstücks [ha]	9,50	7,57	15,11	8,27	8,04	9,11
Anteil Ackerland [0,1]	0,65	0,54	0,43	0,57	0,55	0,61
Bodenpunkte	42,20	41,47	36,53	41,73	41,66	41,72
Zahl der Beobachtungen	2916	6417	99	9582	7021	2663

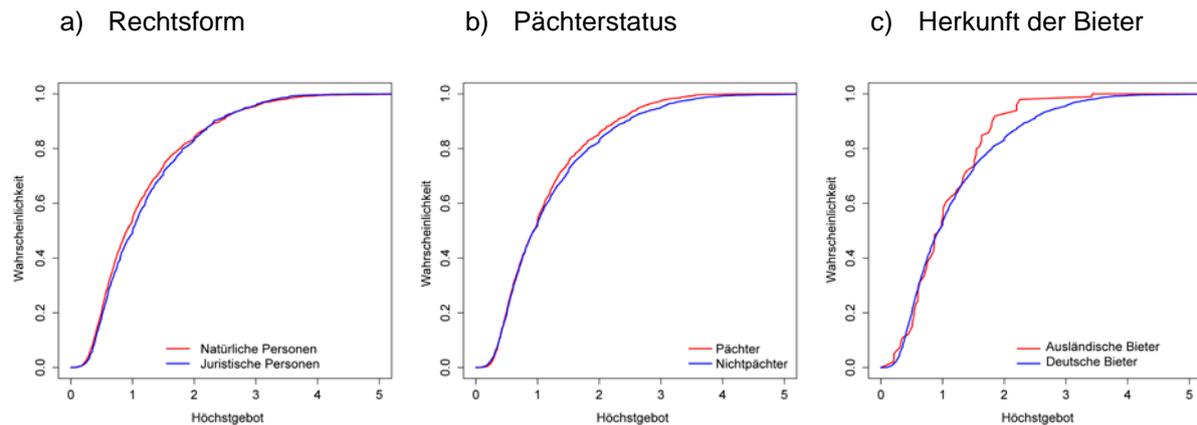
Gemessen an ihrem Anteil von ca. 15% an der Zahl der Betriebe in Ostdeutschland erscheinen die juristischen Personen bei der Anzahl der gewonnenen Auktionen überrepräsentiert. Wenn allerdings die bewirtschaftete und auktionierte Fläche dem Vergleich zugrunde gelegt wird, trifft das Gegenteil zu, da juristische Personen ca. 50% der Fläche Ostdeutschlands bewirtschaften. Offensichtlich kommen sowohl juristische Personen als auch natürliche Personen bei den analysierten Transaktionen gleichermaßen zum Zuge. Dies kann als erstes Indiz gewertet werden, dass keine der beiden Gruppe bei den Ausschreibungen der BVVG dominiert.

Aufschlussreich erscheint zudem der Vergleich der Häufigkeitsverteilungen der Kaufpreise beider Rechtsformen (Abb. 1a). Offensichtlich ähneln sich beide Verteilungen stark, das heißt, die Zahlungsbereitschaften sind nicht nur im Mittel vergleichbar, sondern weichen auch für unterschiedlich teure Flächen nicht voneinander ab. Das gilt auch nach einer Angleichung der wertbestimmenden Merkmale, wie z.B. die Bodenqualität der verschiedenen Kauflose. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Unterscheidung zwischen vormaligen Pächtern und Nichtpächtern der BVVG (Abb. 1b). Nichtpächter setzen sich in gut 70 Prozent der untersuchten Ausschreibungen durch. Das impliziert, dass bestehende Bewirtschaftungs- und Vertragsverhältnisse nicht automatisch fortgeschrieben beziehungsweise vormalige Pächter von BVVG-Flächen nicht generell durch andere Bieter verdrängt werden.

Mit Blick auf die Diskussion der Rolle von außerlandwirtschaftlichen Investoren im Bodenmarkt ist die Anzahl gewonnener Auktionen, an denen ausländische (gemäß registrierter Adresse) Investoren beteiligt sind, bemerkenswert gering. Bei dieser Gruppe kann unterstellt werden, dass Erwerber nicht an einer Eigenbewirtschaftung interessiert sind, sondern vielmehr landwirtschaftlichen Flächen als Finanzanlage betrachten. Tatsächlich gehen nur in 1 Prozent der untersuchten Transaktionen Flächen

an Bieter mit ausländischer Beteiligung, wobei sich die Gebote nur im oberen Bereich von denen anderer Bieter unterscheiden (vgl. Abb. 1c). Dieses kann auf die Zahlungsbereitschaft übertragen werden (nicht grafisch dargestellt): Bietergruppen mit ausländischer Beteiligung zeigen eine höhere Wertschätzung im höheren Wertbereich. Das kann dadurch erklärt werden, dass Bieter mit ausländischer Beteiligung eher an größeren Losen mit hoher Verpachtungswahrscheinlichkeit und Objektselfständigkeit interessiert sind. Dennoch scheint diese Bietergruppe keine dominante Rolle in den BVVG Auktionen zu spielen. Allerdings sind BVVG Ausschreibungen nicht der einzige Weg, auf dem sich Finanzinvestoren im Allgemeinen und ausländische Investoren im Besonderen Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland verschaffen können.

Abbildung 1: Empirische Häufigkeitsverteilung der Höchstgebote (€/m<sup>2</sup>) nach Rechtsform, Pächterstatus und Herkunft der Bieter



### Kritische Würdigung von Argumenten zur Rechtfertigung von Eingriffen in den Bodenmarkt im Zusammenhang mit überregionalen und nichtlandwirtschaftlichen Investoren

Im Folgenden werden Argumente aufgegriffen und diskutiert, die in der Debatte um eine Regulierung von Bodenmärkten zum Schutz vor Investoren angeführt werden.

*Investoren, insbesondere mit spekulativen Motiven, treiben die Preise und erschweren Landwirten dadurch den Zugang zum Produktionsfaktor Boden. Investoren können höhere Preise bieten, da sie geringere Finanzierungskosten haben, während Landwirte oft Liquiditätsbeschränkungen unterliegen.*

Weder in den Auswertungen der BVVG-Auktionen in Croonenbroeck et al. (2018) noch in anderen veröffentlichten Studien gibt es fundierte Evidenz und Anhaltspunkte, dass im Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen Investoren systematisch höher bieten. Eine mögliche Erklärung liegt darin, dass Finanzinvestoren die erworbenen Flächen häufig nicht selbst bewirtschaften, sondern verpachten. Demnach bildet die auf dem Boden erzielbare Grundrente die gemeinsame Basis für alle Kaufpreisgebote, sowohl für Investoren als auch für ortsansässige Landwirte. Möglicherweise geringeren Finanzierungskosten von Investoren stehen höhere Transaktionskosten gegenüber, die sich aus der Weiterverpachtung der erworbenen Flächen sowie der Einschätzung der Ertragsfähigkeit ergeben. Darüber hinaus haben ortsansässige Landwirte möglicherweise bessere Informationen über den tatsächlichen Wert der Flächen.

Die erwartete Präsenz einer höheren Anzahl von Marktteilnehmern kann durchaus zu einer höheren Zahlungsbereitschaft führen, allerdings ist dies sowohl bei Landwirten oder Ortsansässigen als auch bei Investoren zu erwarten. Ferner bedeutet das nicht, dass hierbei automatisch Preise bezahlt werden, die über die individuell abzuschätzende Ertragsfähigkeit des Bodens hinausgehen. Alle bislang vorliegenden empirischen Analysen zu landwirtschaftlichen Bodenmärkten in Deutschland deuten darauf hin, dass es weniger das Engagement von Finanzinvestoren, sondern vielmehr ökonomische Faktoren sind, die zu dem in den vergangenen 10 Jahren beobachteten Anstieg der Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen beigetragen haben. Zu nennen sind hier insbesondere gesunkene Zinsen, eine steigende Anzahl infrastruktureller Maßnahmen, die Vorteile über die Reinvestitionsrücklage gemäß § 6b EStG sowie gestiegene Pachtzahlungen, die ihrerseits wiederum durch agrar-, umwelt- und energiepolitische Subventionen beeinflusst werden. Welche Größenordnung diese Einflussfaktoren auf die Höhe der Kaufpreise für Boden haben, lässt sich überschlagsmäßig mit Hilfe einer einfachen

Barwertrechnung abschätzen, der zufolge sich der Kaufpreis als Quotient des erzielbaren Pachtpreises und des Finanzierungszinssatzes ergibt. Eine Halbierung des Zinssatzes, etwa von 4 auf 2 Prozent, bedeutet demzufolge eine Verdoppelung der Gegenwartswerte künftiger Pachteinnahmen. Hält man sich zudem vor Augen, dass die Pachtentgelte in Deutschland zwischen 2007 und 2016 von durchschnittlich 183 Euro pro Hektar auf 288 Euro pro Hektar angestiegen sind, wird klar, dass wenig Erklärungsraum für spekulative Einflüsse oder Preisblasen übrigbleibt.

### *Investoren verdrängen Landwirte im Bodenmarkt und entziehen ihnen die Produktionsgrundlage.*

Der genaue Umfang des Engagements nichtlandwirtschaftlicher Finanzinvestoren auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten lässt sich über die von Tietz et al. untersuchten Beispielregionen und die in der Presse dargelegten Einzelfälle (z.B. Rückversicherungsunternehmen) derzeit nicht quantifizieren. Croonenbroeck et al. (2018) zeigen allerdings, dass ausländische Investoren im Wettbewerb um BVVG Flächen eine untergeordnete Rolle in Auktionen spielen. Bislang wurde vielfach argumentiert, dass Investoren sich gerade über BVVG-Auktionen Zugang zu Boden verschaffen. Auswertungen der Kaufpreissammlung Sachsen-Anhalt zeigen allerdings, dass in ca. 80% der Auktionen der BVVG im Zeitraum 2009-2016 Landwirte den Zuschlag erhalten haben bzw. in ca. 73% der Fälle, wenn alle Transaktionen für Ackerland berücksichtigt werden, wobei für ca. 10% der Fälle keine Angaben vorliegen.

Hinsichtlich der Konsequenzen für ortsansässige Landwirte macht es allerdings einen Unterschied, ob der Erwerber Landwirt oder Nicht-Landwirt ist. Es ist davon auszugehen, dass reine Finanzinvestoren die erworbenen Flächen in der Regel nicht selbst bewirtschaften werden, sondern sie verpachten. Insofern wird zumindest dem Pachtmarkt - und der ist für die Bewirtschaftung entscheidend - keine Fläche entzogen. Überdies kann gerade aufgrund der Transaktionskosten unterstellt werden, dass institutionell agierende außerlandwirtschaftliche Investoren in der Regel an langfristigen Pachtverträgen interessiert sind. Dies ist aus gesellschaftlicher Sicht positiv zu bewerten, da hierdurch für die bewirtschaftenden Landwirte ein Anreiz geschaffen wird, in bodenerhaltende Maßnahmen zu investieren.

Auch durch den Flächenerwerb überregional agierender Landwirte wird dem Agrarsektor kein Boden entzogen; diese Käufe sind vielmehr Ausdruck eines starken intrasektoralen Wettbewerbs einerseits sowie der aktuellen Förderlandschaft und der Steuergesetzgebung andererseits (z.B. § 6b EStG).

### *Finanzinvestoren tragen nichts zur regionalen Wertschöpfung bei, sondern entziehen dem ländlichen Raum Geld.*

Bei der Bewertung dieses Arguments muss wieder zwischen Nichtlandwirten und überregional agierenden Landwirten als Käufer unterschieden werden. Erwirbt ein Nichtlandwirt Flächen und verpachtet diese an lokale Landwirte, findet die Wertschöpfung vor Ort statt. Es fließen dann Pachtzahlungen aus der Region ab. Derselbe Effekt würde auch bei einem fremdfinanzierten Kauf durch einen lokalen Landwirt eintreten, allein mit dem Unterschied, dass anstelle von Pachtzahlungen Zinszahlungen an eine Bank geleistet werden. Ist ein überregional investierender Landwirt Käufer des Bodens, besteht die Möglichkeit, dass Flächen mit ortsfremden Produktionsfaktoren bewirtschaftet werden und die Entlohnung dieser Faktoren die Region verlässt. Die Fokussierung auf regionale Wertschöpfung und den Verbleib von Faktoreinkommen innerhalb einer ländlichen Region spiegelt allerdings ein aus rein wirtschaftswissenschaftlicher Sicht fragwürdiges Autarkiedenken wider.

### *Das Engagement von Finanzinvestoren am Bodenmarkt ist allein auf Spekulation ausgerichtet und nicht auf Produktion (...und ist daher „wertlos“).*

Zu den genauen Motiven von Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt ist wenig bekannt. Es ist davon auszugehen, dass diese Motive so divers sind wie die Gruppe selbst. Eigene Bewirtschaftung der Flächen, Schutz vor Inflation, Diversifikation des Finanzportfolios und natürlich auch attraktive Renditeerwartungen kommen als Gründe in Frage. Dabei wird in der öffentlichen Diskussion besonders das Spekulationsmotiv kritisiert. Ökonomisch gesehen leisten Spekulanten allerdings einen unverzichtbaren Beitrag zur Preisbildung auf Produkt- und Finanzmärkten, da sie die Liquidität der Märkte verbessern und Informationen über künftig zu erwartende Erträge und Knappheiten beisteuern. Während dieser Beitrag von Spekulation in marktwirtschaftlichen Systemen generell anerkannt ist, wird er im Kontext von Bodenmärkten, Wohnungsmärkten und landwirtschaftlichen Rohstoffmärkten häufig negiert.

Ein weiterer Vorteil der Beteiligung von Finanzinvestoren für die in der Landwirtschaft tätigen Unternehmen ist in der Zufuhr von externem Kapital zu sehen. Statt Kapital in dem Erwerb von Boden zu binden, können Landwirte alternativ Flächen (von Finanzinvestoren) pachten und Investitionen in neue Produktionstechnologien tätigen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Flächenerwerb durch Zupacht dem Risiko unterliegt, die Flächen an andere Pächter zu verlieren.

Die positive Bewertung einer Zufuhr von externem Kapital gilt auch für Unternehmensbeteiligungen (Share Deals). In der Vergangenheit wurde beklagt, dass landwirtschaftliche Unternehmen aufgrund ihrer Größe keinen Zugang zum Kapitalmarkt haben und sich allein durch Kreditaufnahme (fremd)finanzieren können. Jetzt, wo Agrarunternehmen für Investoren attraktiv erscheinen, wird das beklagt, was zuvor gewünscht war. Die Beteiligung von Investoren am Unternehmenskapital stellt außerhalb der Landwirtschaft den Regelfall dar. Hinzu kommt, dass bei solchen Fällen die Regulierung auf dem Bodenmarkt gar nicht greift. Einzelfälle lassen sogar vermuten, dass Unternehmens(anteils-)käufe bewusst initiiert werden, um das Grundstücksverkehrsrecht zu umgehen.

*Finanzinvestoren kommen in den Genuss von Subventionen, die nicht für sie bestimmt sind.*

Dass Subventionen aus der gemeinsamen Europäische Agrarpolitik oder der nationalen Erneuerbare Energienförderung über Pachtentgelte an Nichtlandwirte transferiert werden und den Sektor verlassen, ist zutreffend. Es stellt sich aber die Frage, ob das nicht ein selbstgemachtes Problem der Politik ist und ob es als Begründung für weitere regulatorische Eingriffe an anderer Stelle dienen kann. Dieser Transfer von Subventionen findet übrigens auch statt, wenn ein Landwirt aus der Produktion aussteigt und nichtlandwirtschaftliche Erben den Boden verpachten, was in Westdeutschland oft der Fall ist.

*Die Konzentration von Bodeneigentum kann zu regionaler Marktmacht führen.*

Obwohl Informationen über persönliche Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden in Grundbüchern und Liegenschaftskatastern existieren, gibt es keine umfassende und flächendeckende Auswertung zur Konzentration von Bodeneigentum in Deutschland. Unabhängig davon wird das Argument der „Marktmacht“ auf Bodenmärkten oft diffus verwendet. Es ist zutreffend, dass aufgrund der Immobilität von Boden auf lokaler Ebene Marktmacht oder Verhandlungsmacht entstehen kann. Hierbei stellt sich die Frage, was das für die Bewertung der Aktivitäten von Investoren bedeutet. Zunächst ist festzustellen, dass das Engagement von überregionalen Investoren gerade dazu beiträgt, den Wettbewerb am Bodenmarkt zu erhöhen, also eine mögliche (lokale) Marktmacht auf der Nachfrageseite zu unterlaufen. Eine mögliche Gefahr besteht auf dem Pachtmarkt insbesondere dann, wenn Investoren den Boden nicht selbst bewirtschaften und ihn weiterverpachten. Bei einer hohen regionalen Eigentumskonzentration könnte ein Bodenmarktinvestor in eine überlegene Verhandlungsposition gegenüber einem lokalen Landwirt gelangen, der auf diese Flächen angewiesen ist und keine Ausweichalternativen besitzt. Andererseits wird es einem Investor langfristig nicht möglich sein, Pachtpreise durchzusetzen, die die Grundrente der Bewirtschafter übersteigen.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die vorangegangene Analyse von Argumenten zur Rechtfertigung von Eingriffen in den landwirtschaftlichen Bodenmarkt zum Schutz vor Finanzinvestoren zeigt, dass viele dieser Argumente nicht tragfähig sind. Vor diesem Hintergrund entsteht der Eindruck, dass es sich bei Forderungen nach einer strengeren Regulierung um eine verkappte Leitbilddiskussion bzw. um eine Verteilungsdiskussion handelt. Es wird suggeriert, dass die „Konzentration“ von Bodenvermögen bzw. Anteilen an Agrarunternehmen in Händen überregionaler oder außerlandwirtschaftlicher Investoren zulasten einer nachhaltigen Landbewirtschaftung geht. Für diesen Zusammenhang gibt es allerdings bislang keine empirische Evidenz.

Selbst unter der Annahme, dass es einen Zusammenhang zwischen der Art und Herkunft des Bodeneigentümers und der Bewirtschaftungsweise gäbe, wäre es ineffizient, eine gewünschte Bewirtschaftungsform z.B. ökologische Produktion oder extensive Tierhaltung über eine Regulierung des Bodenmarktes zu erzwingen. Vielmehr sollten direkte Anreize für eine gesellschaftlich gewünschte Art der Landbewirtschaftung gegeben werden.

Auch der Versuch, regionalpolitische Ziele, wie die Schaffung lebenswerter ländlicher Räume, über den Umweg der Bodenmarkt zu befördern, kann nicht als effizient angesehen werden. Wenn bestimmte Betriebsformen oder -größen im Wettbewerb um den knappen Faktor Boden anderen Betriebsformen unterlegen sind, ist dies Ausdruck von Effizienzunterschieden, die den Strukturwandel im Agrarsektor antreiben. Die damit einhergehenden Anpassungsprozesse können für die betroffenen Betriebe mit sozialen Härten verbunden sein. Diesen Umstand als generelles Argument für eine Regulierung des Bodenmarktes heranzuziehen, ist aus ökonomischer Sicht kritisch zu hinterfragen. Den Bodenmarkt zu

regulieren, indem bestimmte Rechtsformen oder Betriebsgrößen diskriminiert bzw. bevorzugt werden, bedeutet unmittelbar Einfluss auf agrarstrukturellen Wandel zu nehmen. Dazu bedarf es eines Leitbildes, das es in dieser Eindeutigkeit bislang nicht gibt. Insofern erscheinen Regelungen zu Obergrenzen der Betriebsgröße beim Flächenerwerb in Höhe von 25 Prozent der Gemarkungsgröße oder eine maximale Abweichung des Kaufpreises in Höhe von 30 Prozent des Bodenrichtwertes, wie sie zum Beispiel der Gesetzesvorschlag für das niedersächsische Agrarstruktursicherungsgesetz vorsieht, als willkürlich und fragwürdig.

## Weitere Information

### Quellennachweise

- Böhme, K. (2015): Regulierung des Bodenmarktes. Briefe zum Agrarrecht 12/2015: 482-490.
- BLAG (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“) (2015): Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Abschlussbericht. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.html;nn=2844614>
- Croonenbroeck, C., Odening, M., Hüttel, S. (2018): Farmland values and bidder behavior in first-price land auctions. FORLand Working Paper No. 2. Humboldt-Universität zu Berlin. <http://dx.doi.org/10.18452/18966>
- European Commission (2017): Sales of farmland: Commission issues guidelines to Member States. Press Release. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3901\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3901_en.htm)
- Forstner, B., Tietz, A., Klare, K., Kleinhans, W., Weingarten, P. (2011): Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 352, Braunschweig.
- Kay, S. (2016): Land grabbing and land concentration in the EU. Transnational Institute, Amsterdam. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/landgrabbingeurope\\_a5-2.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/landgrabbingeurope_a5-2.pdf)
- Kay, S., Peuch, J., Franco, J. (2015): Extent of Farmland Grabbing in the EU. Study on behalf of the European Parliament's Committee on Agriculture and Development. PE 540.369. Brussels.
- Maurin, J. (2017): Behörden gegen Landgrabbing: Brandenburg holt sich das Land zurück. taz vom 5. November 2017. <http://taz.de/Behoerden-gegen-Landgrabbing/!5459774/>
- Tietz, A. (2015): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklungen. Thünen Report 35, Braunschweig.
- Tietz, A. (2017): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Thünen Report 52, Braunschweig.
- Von der Hagen, H. (2016): Wie die Munich Re Land wegkauft. Süddeutsche Zeitung vom 1. Dezember 2016. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kampf-um-aecker-wie-die-munich-re-land-wegkauft-1.3273634>

### Danksagung

Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft für finanzielle Förderung im Rahmen der Forschergruppe 2569 „Agricultural Land Markets - Efficiency and Regulation“ sowie der BVVG für die Bereitstellung der Daten.

### Kontakt

Martin Odening, [m.odening@agrar.hu-berlin.de](mailto:m.odening@agrar.hu-berlin.de), Tel. 030 2093 46842  
Humboldt-Universität zu Berlin, Lebenswissenschaftliche Fakultät, Department für Agrarökonomie  
Unter den Linden 6, 10099 Berlin

Silke Hüttel, [S.Huettel@ilr.uni-bonn.de](mailto:S.Huettel@ilr.uni-bonn.de), Tel. 0228 73 2891  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik  
Meckenheimer Allee 174, 53115 Bonn