



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

*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 05 (2023)

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Erhalt und zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur

Franziska Appel, Alfons Balmann, Günther Filler, Clemens Jänicke, Martin Odening, Lorenz Schmidt

Mai 2023

Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg hat den Entwurf eines Gesetzes zum Erhalt und zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur (Brandenburgisches Agrarstrukturgesetz - BbgASG -) vorgelegt. Dieser Entwurf sieht deutliche Verschärfungen gegenüber den bestehenden Regelungen des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes vor. Sie betreffen ein Vorkaufsrecht regionaler *Landwirte*, Obergrenzen für Kauf- und Pachtpreise sowie Begrenzungen der Betriebsgröße. In dem vorliegenden Policy Brief werden agrarstrukturelle und ökonomische Auswirkungen der vorgeschlagenen Bodenmarktregulierungen untersucht. Weiterhin wird das dem Gesetzentwurf zugrundeliegende agrarstrukturelle Leitbild diskutiert. Grundlage des Leitbildes ist das Narrativ *renditeorientierter Finanzinvestoren*, deren Aktivitäten einer vielfältigen und nachhaltigen Landwirtschaft in Brandenburg entgegenstehen. Wir zeigen, dass vielen der daran anknüpfenden Prämissen des Leitbildes eine schlüssige empirische Grundlage fehlt. Die im Agrarstrukturgesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen stellen massive Eingriffe in die unternehmerische Freiheit und die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes dar. Insbesondere stützt sich der Regelungsansatz auf planwirtschaftliche und kartellähnliche Prinzipien, wie die Orientierung von Kauf- und Pachtpreisobergrenzen an administrativ festzulegenden Grundrenten und Ertragswerten. Daraus resultieren Beeinträchtigungen der agrarstrukturellen Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in Brandenburg ebenso wie eine drastische Entwertung von Bodeneigentum zulasten der *Landwirte* ebenso wie der großenteils in Brandenburg lebenden 175.000 privaten *Bodeneigentümer*. Die Umsetzung des Gesetzentwurfes wäre mit enormem bürokratischem Aufwand und erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden.

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

1) Hintergrund und Zielsetzung

Im Frühjahr des Jahres 2023 haben die Bundesländer Brandenburg, Sachsen und Thüringen Entwürfe für landeseigene Agrarstrukturgesetze vorgelegt. Hintergrund sind Entwicklungen auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten sowie agrarstrukturelle Entwicklungen, die in vielen Bundesländern mit Sorge betrachtet werden (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik 2015). Gleichzeitig werden die bestehenden gesetzlichen Regelungen in Gestalt des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes als wenig wirkungsvoll angesehen, unter anderem, da sie aufgrund der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe (z.B. ungesunde Verteilung von Bodeneigentum) schwer umzusetzen seien. Zudem wurde in 2006 die gesetzgeberische Kompetenz für Fragen des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs und des landwirtschaftlichen Pachtwesens auf die Bundesländer übertragen.

Gemein ist den aktuellen Entwürfen, dass wesentlich stärker als bisher Kauf und Pacht landwirtschaftlicher Flächen reguliert werden sollen und zudem auch länderübergreifend neue Instrumente vorge schlagen werden, wie Obergrenzen für den Flächenbestand landwirtschaftlicher Unternehmen bzw. Unternehmensverbände sowie die Regulierung von Anteilsverkäufen landwirtschaftlicher Unternehmen mit Bodeneigentum (sog. Share Deals). Viele der Regulierungsvorschläge werfen grundlegende Fragen auf, sowohl hinsichtlich der verfolgten Motive und ihrer Konsistenz mit den realen Gegebenheiten und Herausforderungen als auch hinsichtlich ihrer möglichen Wirkungen für Bodenmärkte und Agrarstruktur. Da aus Platzgründen nicht auf die Gesetzentwürfe aller Länder eingegangen werden kann, soll exemplarisch der Entwurf des Landes Brandenburg (Gesetz zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur, MLUK 2023a) betrachtet werden, der hinsichtlich der geplanten Verschärfungen der Bodenmarktregulierung am weitesten geht. Der Großteil der Argumente lässt sich jedoch auf die Vorhaben und Gegebenheiten der anderen beiden Bundesländer Sachsen- und Thüringen übertragen.

Mit den für Brandenburg vorgeschlagenen Maßnahmen soll eine Reihe wirtschaftlicher, umweltbezogener, sozialer, agrarstruktureller und Versorgungsziele verfolgt werden. Bereits 2021 hat das Land Brandenburg in Abstimmung mit dortigen Verbänden dazu ein agrarstrukturelles Leitbild entworfen, auf das bei der Begründung verschiedener Maßnahmen im Agrarstrukturgesetz Bezug genommen wird. Dieses agrarstrukturelle Leitbild wird im Folgenden mit in die Diskussion einbezogen, um die Kohärenz der verschiedenen Teilziele mit den agrarstrukturellen Gegebenheiten sowie vermutete Wirkungszusammenhänge zwischen Zielen und Instrumenten prüfen zu können.

Die Diskussion des Gesetzentwurfes ist abgesehen von Analogien in anderen Bundesländern insofern auch von allgemeiner gesellschaftspolitischer Relevanz, als in ihr das altbekannte Ringen um das „richtige“ Ausmaß politischer Eingriffe in marktwirtschaftliche Wirtschaftssysteme zum Ausdruck kommt. Analoge Diskurse finden aktuell in der Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik statt, in der eine grundlegende Marktskepsis dazu geführt hat, Mietpreisbremsen einzuführen oder Enteignungsinitiativen von Wohnbaugesellschaften zu fordern.

Bevor auf Inhalte eingegangen wird, einige Vorbemerkungen zur Sprache und Terminologie der zugrundeliegenden Texte. Das brandenburgische Leitbild und das Agrarstrukturgesetz stützen sich auf Begriffe für Akteursgruppen, wie *Landwirte*, *Nichtlandwirte*, *Investoren*, *Kapitalanleger*. Unter Gendergesichtspunkten ist zu bemerken, dass ausschließlich die männliche Form verwendet wird, wobei Brandenburg das Bundesland unter den Flächenländern in Deutschland ist, dass entsprechend der Agrarstrukturhebung 2020 mit 19% den höchsten Frauenanteil unter den landwirtschaftlichen Betriebsleitungen hat. Da in dem vorliegenden Policy Brief direkt auf die Formulierungen des Leitbildes bzw. Gesetzentwurfs Bezug genommen wird, verwenden wir ebenfalls das generische Maskulinum, schließen dabei aber explizit alle Geschlechter mit ein. Weiterhin ist anzumerken, dass auch der Begriff des *Landwirts* insofern missverständlich ist, als die Landwirtschaft in Brandenburg im Wesentlichen von juristischen Personen und Personengesellschaften betrieben wird. Entsprechend basiert der Arbeitseinsatz nur zu 14% der Arbeitsleistung auf Familienarbeitskräften. Die übrigen 86% basieren auf ständigen Lohnarbeitskräften und Saisonarbeit. Landwirtschaftliche Einzelunternehmen, die am ehesten mit dem Begriff *Landwirt* assoziiert werden, bewirtschaften nur 26% der Fläche und stehen nur für 24% der eingesetzten Arbeit. Im Vergleich dazu repräsentieren die Juristischen Personen 56% der Fläche und 53% der Arbeitsleistung. Der Rest verteilt sich auf Personengesellschaften, die mit 2,2 AKE/100 ha deutlich überdurchschnittlich viel Arbeit einsetzen.

2) Entwurf des Agrarstrukturellen Leitbildes des Landes Brandenburg und Zweckbestimmung des Agrarstrukturgesetzes

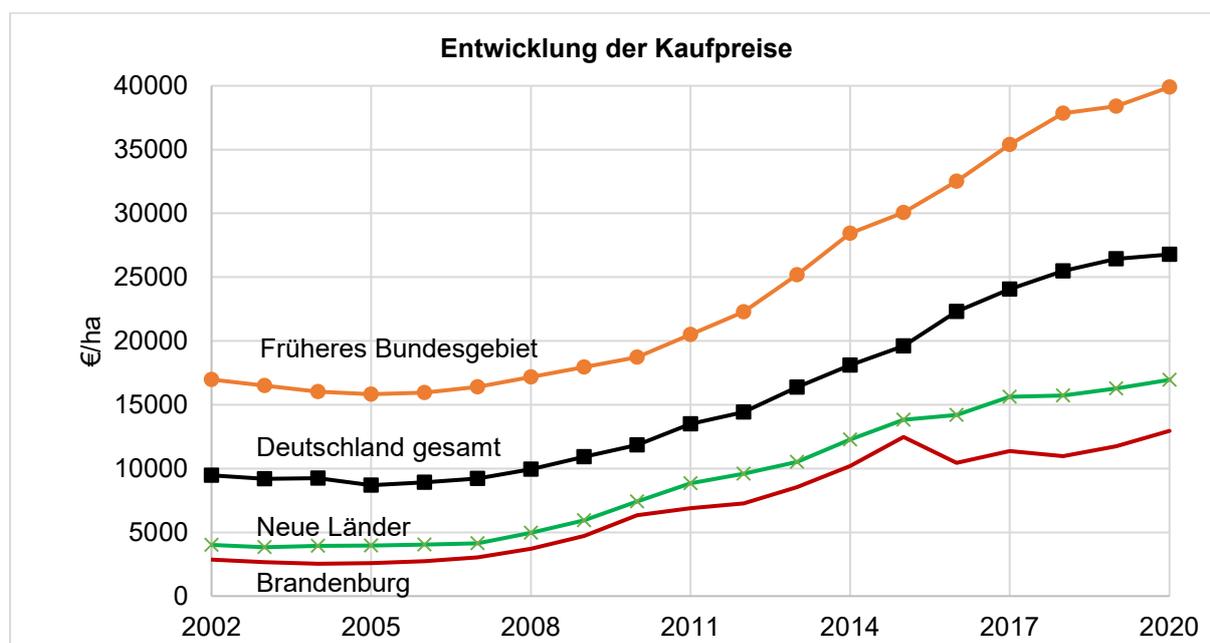
In der Einleitung zu dem Entwurf des agrarstrukturellen Leitbildes für Brandenburg (MLUK, 2021) wird auf Besonderheiten der Ressource „Boden“ hingewiesen, insbesondere seine Unvermehrbarkeit und daraus mit Verweis auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus 1967 die Rechtfertigung abge-

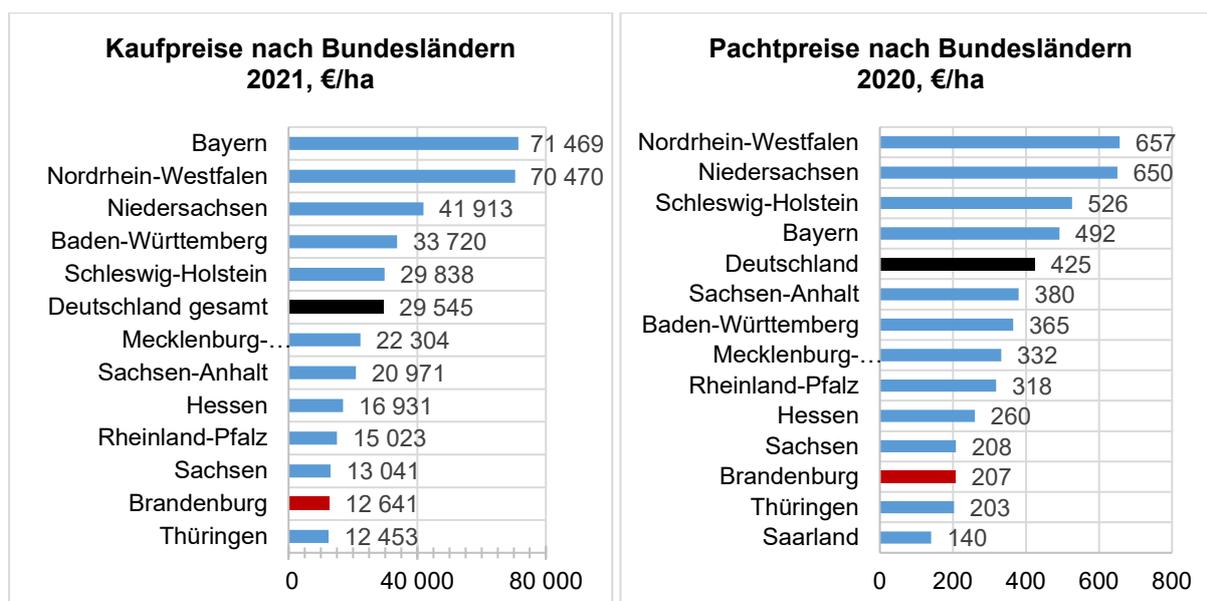
leitet, regulierend in den Bodenmarkt einzugreifen, um Gemeinwohlinteressen angemessen zu berücksichtigen. Weiterhin wird auf Urteile des Europäischen Gerichtshofes und eine Mitteilung der EU-Kommission zu Auslegungsfragen über den Erwerb von Agrarland (EU-Kommission 2017) verwiesen, die unter bestimmten Voraussetzungen Eingriffe in den landwirtschaftlichen Bodenmarkt für zulässig erklären. Nicht oder kaum wird dagegen auf rechtliche Grenzen staatlicher Eingriffe, wie der aus EU-Sicht bedeutsamen Niederlassungsfreiheit eingegangen. Regulatorische Eingriffe in das Recht, landwirtschaftliche Flächen zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, berühren den in den Artikeln 63 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Grundsatz des freien Kapitalverkehrs. Bedingungen für die Zulässigkeit regulatorischer Maßnahmen sind Diskriminierungsfreiheit, Verhältnismäßigkeit (keine Möglichkeit des Ersatzes durch weniger restriktive Maßnahmen), Vereinbarkeit mit der EU-Grundrechtecharta (Eigentumsrecht, Berufs-, unternehmerische und Vertragsfreiheit) sowie Rechtsicherheit (Regelungen mit möglicherweise nachteiligen Folgen für Einzelne müssen klar und bestimmt und ihre Anwendung für die Einzelnen voraussehbar sein).

Dass völlig unregulierte Bodenmärkte zu gesellschaftlich unerwünschten Resultaten führen können, ist im Grunde unstrittig. Allerdings ist im weiteren Verlauf zu analysieren, ob die Voraussetzungen für und die Verhältnismäßigkeit der konkret vorgeschlagenen Maßnahmen gegeben sind. Die Notwendigkeit regulatorischer Eingriffe wird durch aktuelle Entwicklungen des brandenburgischen Bodenmarktes motiviert, die sich, laut Leitbildentwurf, nachteilig auf die Agrarstruktur auswirken können. Dabei wird insbesondere auf den drastischen Preisanstieg hingewiesen, der sich seit der Nahrungsmittelpreiskrise in 2007 und neuer EU-Vorgaben der BVVG-Bodenprivatisierung in 2006 auf dem Bodenmarkt vollzogen hat. Weiterhin wird der Konzentrationsprozess bei Eigentums- und Pachtflächen angesprochen sowie die Tatsache, dass in den letzten Jahren etwa ein Viertel der veräußerten Flächen von *Nichtlandwirten* erworben wurden. Dazu ist folgendes anzumerken:

Erstens, der markante Anstieg von Kauf- und Pachtpreisen ist unstrittig, er ist aber zum einen vor dem Hintergrund zu sehen, dass zwischen 1990 und 2006 der Bodenmarkt in den neuen Bundesländern und insbesondere auch Brandenburg durch Rückgabe von fast 400.000 ha an *Alteigentümer* durch die BVVG und vergünstigten Verkäufen und Verpachtungen an *Neu- und Wiedereinrichter* sowie LPG-Nachfolgeunternehmen geprägt war (BVVG 2012). Hiervon wurde auch der Pachtmarkt berührt. Erst ab 2007 kam es durch beihilferechtliche Vorgaben der Europäischen Kommission zu einer Orientierung an Verkehrswerten, die ab 2010 präzisiert wurden. Ebenfalls einher ging der Anstieg der Kaufpreise mit drastischen Rückgängen der Zinssätze für Immobilienkredite, die die Finanzierungskosten von Bodenkäufen bis ins Jahr 2021 drastisch verringerten. Aus diesen Gründen sind Preisvergleiche mit der Zeit vor 2010 problematisch. Weiterhin ist anzumerken, dass abgesehen vom Saarland die Bundesländer Brandenburg, Thüringen und Sachsen die mit Abstand niedrigsten Kaufpreise aller deutschen Bundesländer aufweisen und die Preissteigerungen seit 2015 hier nur noch moderat ausfielen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Bodenpreise in Deutschland





Quellen: Destatis (2011, 2020, 2023)

Im Bundesvergleich betragen die Kaufpreise in Brandenburg, Sachsen und Thüringen weniger als die Hälfte des Bundesdurchschnitts und erreichen nicht einmal ein Drittel des westdeutschen Durchschnitts (Jahr 2021, Destatis 2023). Auch die Pachtpreise sind im Vergleich in allen drei Bundesländern weit unterdurchschnittlich (BMEL 2022). Ebenfalls sind laut Auswertungen der Buchführungsergebnisse des Testbetriebsnetzes die Pachtpreise im Vergleich zu den erzielten Grundrenten (vgl. Tabelle 1) zumindest mit Blick auf das durch Dürren und eher durchschnittliche Preise geprägte Wirtschaftsjahr 2020/21 keinesfalls als überhöht anzusehen.

Tabelle 1: Flächenausstattung, Arbeitsintensität, Wertschöpfung, Grundrenten und Pachtpreise je Fläche landwirtschaftlicher Testbetriebe nach Bundesland, Rechtsform und Größe in 2020/21

| Bundesland | Rechtsform /Größe | Fläche LN | AK/100 ha | Wertschöpfung /ha LN | Grundrenten/ha LN | Pachtpreise /ha LN |
|-------------------|----------------------|-----------|-----------|----------------------|-------------------|--------------------|
| Brandenburg | Haupterwerbsbetriebe | 234 | 1,2 | 586 | 196 | 171 |
| | Juristische Personen | 1.023 | 1,8 | 893 | 242 | 166 |
| Sachsen | Haupterwerbsbetriebe | 164 | 1,6 | 716 | 172 | 197 |
| | Juristische Personen | 1.203 | 2,1 | 1.000 | 265 | 191 |
| Thüringen | Haupterwerbsbetriebe | 194 | 1,3 | 707 | 244 | 216 |
| | Juristische Personen | 1.126 | 1,8 | 897 | 214 | 197 |
| Neue Bundesländer | JP, <1000 SO* | 505 | 0,9 | 580 | 249 | 181 |
| | JP, 1000-2000 SO | 1.035 | 1,4 | 807 | 292 | 218 |
| | JP, 2000-3000 SO | 1.329 | 1,6 | 841 | 244 | 232 |
| | JP, >3000 SO | 1.928 | 2,1 | 1.008 | 224 | 230 |

* JP: Juristische Person, SO: Standard-Output in 1.000 € entsprechend EU-Klassifizierung

Quelle: BMEL (2022), Buchführungsergebnisse der Testbetriebe

Zweitens, stützen sich die Aussagen zur Flächenkonzentration und das Ausmaß der Aktivitäten von *Nichtlandwirten* und die Eigentumsstrukturen auf Fallstudien in zwei Landkreisen, die dann verallgemeinert werden. Die Ergebnisse stehen nicht im Einklang mit Untersuchungen von Plogmann et al. (2022), die zeigen, dass sich die Konzentration der Bewirtschaftungsflächen in Brandenburg im letzten Jahrzehnt nicht stark verändert hat. Zwar hat die Konzentration in einzelnen Gemeinden zugenommen, in anderen ist sie dagegen zurückgegangen. Eigene Auswertungen der Eigentumsstrukturen für Brandenburg (vgl. Tabelle 2) zeigen, dass sich nach wie vor ca. 52 % der landwirtschaftlichen Flächen im Eigentum von etwa 175.000, weit überwiegend in Brandenburg ansässigen Privatpersonen mit einem durchschnittlichen Besitz von knapp 4 ha befinden, die diese Flächen größtenteils geerbt haben dürften.

Es ist anzunehmen, dass die betroffenen Personen bzw. deren Familien im Rahmen der DDR-Zwangs-kollektivierung vielfach für lange Zeit quasi enteignet waren.

Tabelle 2: Eigentumsstrukturen landwirtschaftlicher Flächen in Brandenburg

| Eigentümer | Anzahl | Fläche (Tsd. ha) | Flächenanteil |
|--|---------|------------------|---------------|
| Verbundene Agrarunternehmen | 440 | 230,3 | 17,58% |
| Landwirtschaftliche Einzelunternehmen | 291 | 67,5 | 5,15% |
| Landwirtschaftliche Privatpersonen | 3.706 | 149,5 | 11,41% |
| Andere Privatpersonen | 174.910 | 678,2 | 51,77% |
| Religiöse Institutionen | 1.546 | 36,2 | 2,76% |
| Non-Profit, Vereine, Stiftungen | 332 | 21,7 | 1,66% |
| Öffentliche Institutionen | 2.575 | 100,6 | 7,68% |
| Nichtlandwirtschaftliche Unternehmensnetzwerke | 692 | 14,1 | 1,08% |
| Nichtlandwirtschaftliche Einzelunternehmen | 768 | 11,3 | 0,86% |

Quellen: ALKIS Brandenburg, Bureau van Dijk, eigene Berechnungen

Auch hinsichtlich der Bewirtschaftungsanteile ergibt sich ein differenziertes Bild. Einerseits ist laut den Agrarstrukturerhebungen 2010 und 2020 der Flächenanteil der Betriebe mit mehr als 1.000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche von 600.000 ha auf 544.000 ha insbesondere zugunsten von Betrieben mit 200 bis 1.000 ha gesunken (Destatis 2022). Davon haben vor allem Familienbetriebe profitiert. Andererseits ergeben eigene Auswertungen der Bedeutung von Unternehmen und Unternehmensverbänden mit jeweils mehr als 2.600 ha in Brandenburg auf Basis von Eigentums-, Bewirtschaftungs- und Verflechtungsdaten, dass diese fast 300.000 ha bewirtschaften oder besitzen, also etwa 23 % der landwirtschaftlichen Fläche. Davon werden 257.000 ha bewirtschaftet und 118.000 ha befinden sich im Eigentum (vgl. Tabelle 4).

Drittens, wird der Eindruck vermittelt, dass die genannten Entwicklungen - Preisanstieg, Flächenkonzentration, Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher *Investoren* - in einem kausalen Zusammenhang stehen. (Wenn der Zusammenhang nicht impliziert würde, würde es keinen Sinn machen, die Entwicklungen in dieser Form aufzuzählen.) Dieser Zusammenhang ist zentral für die Begründung der nachfolgenden Ziele und Maßnahmen, er wird aber weder theoretisch noch empirisch belegt. Balmann und Odening (2021) verweisen darauf, dass Flächenkonzentration auf der Nachfrageseite des Bodenmarktes kaum als Erklärung für hohe Preise herangezogen werden kann. Das Gegenteil ist der Fall: Balmann et al. (2021) zeigen, dass Kaufpreise dort geringer sind, wo die Konzentration der bewirtschafteten Fläche höher ist, was ökonomisch infolge verringerten Wettbewerbs auch theoretisch plausibel ist. Darüber hinaus wird bei der Interpretation statistischer Zusammenhänge von einer zeitlichen Koinzidenz auf eine kausale Beziehung geschlossen, was oft zu Fehlschlüssen führt. Wenn gleichzeitig die Bodenpreise steigen und die Aktivitäten außerlandwirtschaftlicher *Investoren* zunehmen, bedeutet das nicht, dass Letztere ursächlich für den Preisanstieg sind. Niedrige Zinsen im Gefolge der Finanzkrise führen nicht nur dazu, dass *Finanzinvestoren* nach alternativen Anlagemöglichkeiten suchen, sondern auch, dass sich generell die Kapitalkosten verringern, und zwar auch für landwirtschaftliche Betriebe bzw. Unternehmen beim Erwerb der Flächen. Bodenpreise wären somit in der zurückliegenden Niedrigzinsphase auch ohne die zusätzliche Nachfrage durch *Nichtlandwirte* allein durch den innerlandwirtschaftlichen Wettbewerb um ein sich verknappendes Bodenangebot gestiegen. Zwar wird in dem Leitbild konzediert, dass durch den Kapitalzufluss außerlandwirtschaftlicher *Investoren* Kapital- und Liquiditätsengpässe in der Landwirtschaft verringert werden können, allerdings findet dieser Aspekt keinen Niederschlag in den Zielen und Maßnahmen des Agrarstrukturgesetzes.

Viertens, wird der Eindruck vermittelt, dass agrarstruktureller Handlungsbedarf bestünde, um Nahrungsmittellversorgung zu gewährleisten sowie ökologische, wirtschaftliche und soziale Ziele der Gesellschaft zu erreichen. Belege für derartige Wirkungsketten werden nicht angeführt. Vielmehr werden pauschal negative Wirkungen von Unternehmensgröße, Flächenkonzentration und Kapitalorientierung auf gesellschaftliche Ziele konstatiert. Laut Leitbild ist das übergeordnete Ziel „...im Zusammenhang mit dem Bodenmarkt eine zukunftsfähige Landwirtschaft, die einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung der Region Berlin/Brandenburg leistet, die zur regionalen Wertschöpfung beiträgt und Arbeitsplätze in der Region schafft und sichert, den Anforderungen des Umwelt-, Boden-, Gewässer- und Klimaschutzes und der Biodiversität gerecht wird, die soziale und ökonomische Stabilität des ländlichen Raums fördert und die Kulturlandschaft erhält und mitgestaltet.“ Betrachtet man reale Gegebenheiten in den entsprechenden Bundesländern zeigen Testbetriebsauswertungen für Brandenburg, dass juristische Personen im

Durchschnitt einen um 50 % höheren Arbeitskräftebesatz je 100 ha und ebenfalls eine um 50 % höhere Wertschöpfung je ha aufweisen als dortige Haupterwerbsbetriebe (vgl. Tabelle 1). Ähnliche Muster, wenngleich nicht so ausgeprägt, finden sich auch für Sachsen und Thüringen. Innerhalb der Gruppe der Juristischen Personen der neuen Bundesländer weist die Gruppe der größten Unternehmen mit einem Standard-Umsatz von über 3 Millionen € und durchschnittlich etwa 2.000 ha bewirtschafteter Fläche nochmals einen deutlich höheren Arbeitskräftebesatz und höhere Wertschöpfungsintensität je ha auf als kleinere Unternehmen (vgl. Tabelle 1).

Aufbauend auf den angeführten und empirisch wie theoretisch nur bedingt nachvollziehbaren Prämissen werden im Rahmen des agrarstrukturellen Leitbilds für Brandenburgs eine Reihe Ziele aufgeführt, die nachstehend kurz kommentiert werden sollen. Für sich genommen erscheinen sie auf den ersten Blick agrar-, umwelt- und regionalpolitisch wünschenswert; sie sind allerdings unstrukturiert und ohne Bezüge und Zielkonflikte der Einzelaspekte untereinander aufgelistet. Dies scheint auch den Autoren klar zu sein, denn sie stellen die einzelnen, nachfolgend genannten Ziele unter den Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den anderen Zielen. Dabei bleibt unklar, wie alle genannten Ziele mit dem Instrument der Bodenmarktregulierung erreicht werden können.

Das an erster Stelle in dem Leitbild genannte Ziel (Ziel 1) postuliert einen vorrangigen Zugang von *Landwirten* zu landwirtschaftlichen Flächen und schließt Boden als „vorrangige“ Kapitalanlage und zu Spekulationszwecken aus. Die Dynamik auf Finanzmärkten solle keinen Einfluss auf die Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes haben. Dieses Ziel, vom BMEL in 2021 auch als „Ackerland in Bauernhand“¹ formuliert, ist der Kern, aus dem sich die Begründung der meisten Maßnahmen im Brandenburger Agrarstrukturgesetz sowie denen in Sachsen und Thüringen ableitet. Eine plausible Begründung für diesen sektoralen Exzeptionalismus wird nicht geliefert, und er lässt sich auch nur bedingt aus den zweifellos vorhandenen Besonderheiten des Bodenmarktes ableiten. Das Leitbild stützt sich vielmehr auf das Narrativ eines *renditeorientierten Investors* als Konkurrent von *Landwirten* um den Erwerb von Land, der sich nicht um Nachhaltigkeit und um soziale Belange in ländlichen Räumen kümmert². Für ein solches Verhalten mag es einzelne Beispiele geben, aber keine breit gestützte empirische Evidenz. Im Gegenteil: Kionka et al. (2021) werten alle Bodenkäufe in Niedersachsen zwischen 1990 und 2018 aus und finden keinen systematischen Unterschied in der Haltedauer von Boden zwischen *Landwirten* und *Nichtlandwirten*. Allein aufgrund hoher Transaktionskosten eignet sich landwirtschaftlicher Boden nicht für kurzfristige Anlagezwecke. Ebenso wenig lässt sich die Hypothese empirisch belegen, dass *Nichtlandwirte* eine höhere Zahlungsbereitschaft aufweisen als *Landwirte*. (Darauf wird später näher eingegangen.) Bemerkenswert in der Formulierung dieses Ziels ist zudem die negative Konnotation des Spekulationsbegriffs, der in den Wirtschaftswissenschaften gemeinhin ganz wertfrei als gedankliche Vorwegnahme erwarteter künftiger Rahmenbedingungen verstanden wird, auf die ökonomische Entscheidungen gebaut werden. In diesem Sinne spekuliert jeder *Erwerber* von Boden, auch *Landwirte*, über die künftigen Einkommenserzielungsmöglichkeiten aus landwirtschaftlicher Produktion (oder auch nicht-landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten). Weiterhin ist die in der Zielformulierung zum Ausdruck gebrachte Vorstellung, dass sich der Agrarsektor von Entwicklungen auf Finanzmärkten abkoppeln könnte, in einer globalisierten Welt kaum realisierbar (und geradezu naiv).

Auffällig ist zudem die Mutmaßung, dass eine von *Investoren* betriebene und konzentrierte Landwirtschaft weitere *Investoren* nach sich zöge oder landwirtschaftliche Betriebe nur noch formal existieren, aber eigentlich auf Grundlage von Bewirtschaftungsverträgen für Konzerne arbeiten und nicht mehr als mit dem Dorf verbunden in Erscheinung treten. Belege hierfür fehlen. Gesellschaftliche Funktionen von Wettbewerb, Unternehmertum und Märkten werden entsprechend nicht adressiert und liefern insofern auch keine Anhaltspunkte, wie ihnen ein wissenschaftlich fundierter Rahmen geboten werden könnte, der tatsächlich gesellschaftlichen Interessen förderlich wäre.

Viele der nachfolgend im Leitbild genannten Ziele nehmen implizit oder explizit Bezug auf Ziel 1. So wird zum Beispiel auch in Ziel 2 und Ziel 5 gefordert, dass sich der bewirtschaftete Boden (zu einem angemessenen Anteil) im Eigentum der *Bewirtschafteter* befinden solle. Warum *Betriebseigentümer* im

¹ Es sei angemerkt, dass der vom BMEL in einem Schreiben an die Länderminister formulierte Titel „Ackerland in Bauernhand – Initiative für einen gerechten Bodenmarkt“ im Grunde die 1945 von der KPD und der Militärverwaltung in der Sowjetischen Besatzungszone propagierte Losung „Junkerland in Bauernland“ aufgreift. Unter dieser Losung wurden ab September 1945 etwa 7.000 „Großgrundbesitzer“ mit mehr als 100 ha Land entschädigungslos enteignet und von ihren Wohnorten vertrieben. Zusammen mit weiteren 4.000 Betrieben „aktiver Nazis und Kriegsverbrecher“ mit weniger als 100 ha wurden 3,3 Millionen ha für die damaligen „Bodenreform“ requiriert (Niemetz 2020).

² Dieses Narrativ ist nicht neu und wird insbesondere in Hochpreisphasen von Bodenmärkten in gesellschaftlichen Diskursen zur Marktregulierung bemüht, wie Führer (2013) in seiner wirtschaftshistorischen Analyse des „Bodenspekulanten als Feindbild der bundesdeutschen Gesellschaft“ darlegt.

Agrarsektor, anders als in anderen Sektoren, auch *Eigentümer* von Produktionsfaktoren sein sollen, wird nicht ökonomisch begründet, ebenso wenig wie der implizit postulierte Zusammenhang zwischen „vielfältiger Agrarstruktur“ und sozialer Stabilität. In gleicher Weise wird bei der Begründung des vierten Ziels ein nicht belegter Zusammenhang zwischen Renditeerzielung von Unternehmen und der Verletzung von Nachhaltigkeitszielen unterstellt. Weiterhin wird angenommen, dass dieser Zusammenhang nur für *Kapitalanleger* außerhalb der Landwirtschaft besteht, während implizit angenommen wird, dass *Landwirte* auf Rendite verzichten, um nachhaltig und sozial verträglich zu wirtschaften. Dies darf bezweifelt werden.

Das dritte im Leitbild angeführte Ziel fordert unter Verweis auf die Brandenburgische Verfassung eine breite Eigentumsstreuung für landwirtschaftliche Flächen. Dieses in Art. 41 der Verfassung des Landes Brandenburg verankerte Ziel wäre angesichts der Tatsache, dass es in Brandenburg nur etwa 5.400 landwirtschaftliche Betriebe gibt, am besten durch einen uneingeschränkten, nicht auf *Landwirte* begrenzten Zugang zum Bodenmarkt zu erreichen.³ Förderlich wäre im Sinne dieser Zielsetzung die derzeit etwa 175.000 Privatpersonen mit durchschnittlich knapp 4 ha landwirtschaftlicher Fläche und einem Gesamtanteil von 52% der landwirtschaftlichen Fläche (Tabelle 2) in ihren Rechten zu stärken. Ebenfalls förderlich wäre, den Flächenzugang landwirtschaftlich Beschäftigter, etwa von Agrargenossenschaften, zu stärken – was aber weder im Leitbild noch den Entwürfen und Eckpunktepapieren erkennbar ist. Wenig förderlich wäre dem Ziel einer breiten Eigentumsstreuung jeder Versuch, politisch auf eine Verringerung von Kauf- und Pachtpreisen hinzuwirken; denn dies würde sich nicht nur negativ auf die Eigenkapitalsituation und damit die Kreditwürdigkeit landwirtschaftlicher Betriebe auswirken. Bei dadurch erzwungenen gravierenden Preiseffekten käme dies einer Teilenteignung gleich, die nicht nur beihilferechtlich problematisch wäre, sondern zugleich viele Opfer der DDR-Zwangskollektivierung erneut treffen würde.

Grundsätzlich gibt es gute Gründe, einer zu hohen Konzentration von Bodeneigentum entgegenzuwirken, und zwar unabhängig ob *Landwirte* oder *Nichtlandwirte Bodeneigentümer* sind, wenn damit unerwünschte lokale Marktmacht verbunden wäre. Es ist bemerkenswert, dass auf Marktmacht in der Begründung des Leitbildes nicht eingegangen wird – wobei anzumerken ist, dass Marktmachteeffekte durch hohe Flächenkonzentration auf Seite der landwirtschaftlichen Betriebe in Brandenburg überschaubare Effekte erreichen (Balmann et al. 2021).

Zwei weitere Ziele (Ziel 8 und Ziel 11) sehen vor, die Preisentwicklung auf Kauf und Pachtmärkten an die Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft zu knüpfen. Dem liegt die - letztlich planwirtschaftliche - Vorstellung zugrunde, durch Eingriffe in den Bodenmarkt, dessen Preisentwicklung steuern zu können, und dass auf diese Weise ein ausreichendes Einkommen für alle *Landwirte* im Sektor möglich sei. Das steht im Widerspruch zur empirischen Realität, dass landwirtschaftliche Betriebe bzw. Unternehmen sich hinsichtlich ihrer Rentabilität enorm unterscheiden (vgl. Abbildung 3). Ebenfalls steht es im Widerspruch zu der Funktion des Agrarstrukturwandels als wettbewerbsorientierten Anpassungsprozess eines Sektors an sich verändernde Rahmenbedingungen in einer Marktwirtschaft. Faktorpreise lassen sich in einer dynamischen Marktwirtschaft nicht in der Weise regulieren, dass alle Wirtschaftseinheiten dauerhaft auskömmliche Einkommen erzielen können. Die Begründung dieser Ziele geht zudem von der nicht belegten Annahme aus, Kaufpreise für landwirtschaftliche Grundstücke seien nicht fundamental bestimmt, sondern durch „Spekulation“ getrieben.

In den folgenden Abschnitten wird diskutiert, wie die im Leitbildentwurf formulierten Ziele in dem Entwurf des brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes umgesetzt werden sollen, und welche Folgen sich daraus im Einzelnen ergeben können. Wir folgen dabei der in dem Gesetzentwurf vorgenommenen Unterscheidung in Vorschriften, die den Kaufmarkt betreffen und solchen, die den Pachtmarkt betreffen. Ebenfalls wird auf Größenbegrenzungen von Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden sowie Regelungen für mittelbare Übertragungen von Grundstücken und Pachtflächen im Rahmen von Anteilserven eingegangen.

3) Regulierende Eingriffe in den landwirtschaftlichen Kaufmarkt

§7 des brandenburgischen Agrarstrukturgesetzentwurfs ist von zentraler Bedeutung für die Veräußerung bzw. den Erwerb von Boden, da er Versagensgründe für die (direkte) Übertragung landwirtschaftlicher Grundstücke benennt und regelt: die Ausübung des Vorkaufsrechts durch einen aufstockungsbedürftigen und –willigen *Landwirt* gegenüber einem *Nichtlandwirt*, die Vermeidung von Flächenkonzentration einerseits und die unwirtschaftliche Verkleinerung von Grundstücken andererseits sowie eine missbräuchliche Festlegung von Bodenpreisen. Diese Punkte sind im Grunde nicht neu und kommen

³ In der Landesverfassung heißt es: „Das Land fördert eine breite Streuung des Eigentums, insbesondere die Vermögensbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch Beteiligung am Produktiveigentum.“ (Art. 41 (3) Verfassung des Landes Brandenburg v. 1992).

auch im Grundstücksverkehrsgesetz vor, allerdings werden die Tatbestände präzisiert und gleichzeitig sehr weit gefasst, so dass zu erwarten ist, dass sie in einer Vielzahl von Transaktionen greifen werden. Darauf ist im Folgenden näher einzugehen.

a) Vorkaufsrecht von *Landwirten*

In diesem Zusammenhang ist wichtig, wie die Gruppen der vorrangigen bzw. nachrangigen *Erwerber* definiert werden. Ein Vorkaufsrecht haben aufstockungsbedürftige lokal aktive *Landwirte* sowie durch das Land anerkannte Vereinigungen und Organisationen, die sich der Förderung einer gemeinwohlorientierten Landwirtschaft verpflichtet haben. Das Vorkaufsrecht kann zum vereinbarten Kaufpreis geltend gemacht werden. Nachrangig sind nichtlandwirtschaftliche *Investoren*, aber auch überregional agierende *Landwirte*. Offensichtlich soll Bodeneigentum in erster Linie lokalen *Landwirten* zugänglich sein, was nach unserer Auffassung nicht in ausreichendem Maße begründet ist. Warum muss sich Boden im Eigentum des bewirtschaftenden *Landwirts* befinden? Leonhardt et al. (2019) zeigen beispielsweise für österreichische Betriebe, dass die Bewirtschaftungspraxis und die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen nicht davon abhängen, ob Boden gepachtet ist oder sich im Eigentum befindet. Warum muss ein *Landwirt* seinen Betriebssitz in einem Radius von weniger als 15 Kilometern zu der zu erwerbenden Fläche haben und warum sollen weiter entfernte Flächen nicht ausschließlich durch *Lohnunternehmer* bewirtschaftet werden dürfen? Diese Vorschriften implizieren massive Einschnitte in die unternehmerische Freiheit von *Landwirten*. Derartige Regions- bzw. Wohnsitzerfordernisse sind aus EU-Perspektive nicht mit dem Grundsatz des freien Kapitalverkehrs vereinbar und Vorrechte für ortsansässige *Käufer* dürften eine verdeckte Form der Diskriminierung darstellen.

Von Vorteil ist das Agrarstrukturgesetz allein für kleinere (d.h. unter 2.600 Hektar große), lokale *Landwirte*, da das Vorkaufsrecht Konkurrenz um den knappen Faktor Boden reduziert. Die zu erwartende Anwendungshäufigkeit des bereits bestehenden Vorkaufsrechts für *Landwirte* wird durch eine Erweiterung bisheriger Vorschriften des Grundstücksverkehrsgesetzes deutlich gesteigert, da es nicht mehr erforderlich ist, dass ein aufstockungsbedürftiger *Landwirt* bereit und finanziell in der Lage ist, das Vorkaufsrecht auszuüben. Ist dem erwerbsberechtigten *Landwirt* aktuell ein Kauf nicht möglich, soll eine (für Brandenburg zu gründende) Landgesellschaft einspringen, muss aber innerhalb von 10 Jahren weiterveräußern. Dadurch soll der Illiquidität des Bodenmarktes Rechnung getragen werden. Lokale *Landwirte* erhalten damit quasi eine Wachstumsoption, freilich ohne dafür eine Optionsprämie zu zahlen. Die Landgesellschaft wird in stärkerem Maße als bisher von dem Vorkaufrecht Gebrauch machen, da es ausreichend ist, wenn ein lokaler *Landwirt* potenziellen Aufstockungsbedarf signalisiert; eine finanzielle Verpflichtung ist nicht erforderlich. Im Ergebnis werden Landgesellschaften einen größeren Bodenpool halten als bisher und in stärkerem Maße Preisschwankungen auf dem Bodenmarkt ausgesetzt sein, deren Risiken sie tragen. Ebenso wird der Finanzbedarf, zumindest in der Aufbauphase der Landgesellschaft hoch sein, solange der Bodenpool wächst. Ebenfalls können zivilgesellschaftliche als „agrarstrukturell gemeinnützig“ anerkannte Gesellschaften wie *Landwirte* Flächen kaufen und auch Vorkaufsrechte ausüben. Damit treten sie letztlich in Konkurrenz zu *Landwirten*.

b) Agrarstrukturell nachteilige Flächenanhäufung

Bei Flächenerwerb, der durch Eigentum oder Pacht zu einer Fläche über 2.600 ha (einschließlich Flächen in anderen Bundesländern)⁴ führt, vermutet der Gesetzgeber einen „agrarstrukturellen Nachteil“, der zur Versagung der Genehmigung führt. Der Grenzwert von 2.600 wird statistisch über ein Perzentil der aktuellen Betriebsgrößenverteilung ermittelt. Eine ökonomische Begründung wird darin gesehen, dass ab dieser Größe keine signifikanten Kostendegressionseffekte mehr zu erwarten seien. Diese Aussage beruft sich auf eine Auswertung von Testbetriebsergebnissen. Es wird argumentiert, dass Betriebe dieser Größe oft nicht in der Lage seien, Mittel für Erweiterungsinvestitionen aufzubringen. Mit diesen Argumenten wird nicht aufgezeigt, worin der agrarstrukturelle Nachteil besteht, wie etwa durch die Entstehung von Marktmacht. Testbetriebe machen nur eine kleine Stichprobe aller Betriebe aus, so dass man daraus weder auf Größeneffekte noch auf Wachstumsinteressen und -bedarfe schließen kann. Die dahinterstehende Vorstellung, der Gesetzgeber wüsste, was die optimale/maximale Betriebsgröße ist, zeugt von einer planwirtschaftlichen Denkweise. Darüber hinaus ist die Begründung inkonsistent: Wenn große Agrarbetriebe kein ökonomisches Interesse hätten, weiter zu wachsen, wozu bedarf es dann eines Gesetzes, das dies verhindert? Betriebe können laut Gesetzentwurf zwar die Vermutung einer nachteiligen Agrarstruktur durch Nachweis eines gesteigerten Interesses widerlegen – entsprechend wird von einer Größenschwelle statt Grenze gesprochen. Damit wird allerdings die Beweislast umgekehrt. Betriebe müssen sich gegenüber Behörden rechtfertigen, warum sie wachsen wollen. Ähnliche Interventionen sind in marktwirtschaftlichen Systemen nur bei Fusionen von Großunternehmen üblich, wenn

⁴ So lauten zumindest die Ausführungen einer Anlage zum Gesetzentwurf. Vgl. MLUK (2023b).

eine marktbeherrschende Stellung zu befürchten ist. Darauf wird im Kontext des Agrarstrukturgesetzes allerdings nicht Bezug genommen - vermutlich, weil der Nachweis nicht zu erbringen wäre.

Möchte ein Unternehmen über die Größenbegrenzung wachsen, wird erwartet, dass der *Erwerber* betriebswirtschaftliche Gründe anführen kann, die so geregelt sein sollen, dass mindestens drei aus einer Liste von sechs alternativen Gründen für ihn Gültigkeit besitzen. Diese Vorgabe ist nicht schlüssig. Wenn betriebswirtschaftliche Gründe als Kriterium für die Zulässigkeit von Erweiterungen über die Grenze gelten sollen, dann sollten sie auch betriebswirtschaftlich gehandhabt werden. Ohnehin fehlen in der Liste etwa strategische Argumente, die etwa die Ausrichtung des Betriebes bzw. Unternehmens betreffen. De facto dürften sie kaum ein Wachstum in der Fläche erlauben.

Darüber hinaus wird argumentiert, dass die Vermögen großer Unternehmen einen Umfang erreichen kann, der im Fall einer Betriebsnachfolge lediglich durch außerlandwirtschaftliche Kapitalanleger aufgebracht werden könnte, was dann wiederum zu Pachtpreissteigerungen und weiteren Konzentrationseffekten führen würde. Auch hierfür fehlen empirische Belege. Balmann et al. (2021) etwa finden, dass mit steigender Konzentration der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen Kauf- und Pachtpreise tendenziell niedriger sind.

Ein rechtliches Begründungsproblem der Größenschwelle könnte daraus resultieren, dass sich derzeit bereits 23% der landwirtschaftlichen Fläche des Landes in Bewirtschaftung oder Eigentum von Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden mit mehr als 2.600 ha befinden, denen Bestandsschutz gewährt werden soll. Wenn diese Unternehmen oder Verbände die Landwirtschaft in Brandenburg bereits prägen, warum sollten dann unter der Schwelle liegende Unternehmen dann nicht ebenfalls entsprechend wachsen dürfen? (Dazu neben weiteren Aspekten ausführlicher in Abschnitt 4.)

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum bei der Größenbegrenzung nicht zwischen Eigentums- und Pachtflächen differenziert wird – abgesehen vom betriebswirtschaftlichen Argument eines unterdurchschnittlichen Eigentumsanteils. Das impliziert, dass der Flächenanhäufung durch Kauf durch eine Verringerung des Pachtflächenumfangs begegnet werden kann, was zu einer weiteren Eigentumskonzentration gerade bei sehr großen Betrieben führen kann.

c) Preismissbrauch

Ein wesentlicher Bestandteil des brandenburgischen Agrarstrukturgesetzentwurfs ist die Verschärfungen der Preismissbrauchsregelung als Versagensgrund für Landerwerb, also die Definition, wann „grobes Missverhältnis zwischen Preis und Wert“ besteht. Dieses liegt laut dem brandenburgischen Gesetzentwurf dann vor, wenn der Kaufpreis für Ackerland den landwirtschaftlichen Ertragswert um 30% übersteigt. Der Ertragswert wird definiert als kapitalisierte Grundrente und seine Berechnung wird in den Erläuterungen des Gesetzentwurfes weitgehend vorgegeben. Werte für die Grundrente werden für fünf Landbaugebiete ausgewiesen, ebenso wie die Dauer der Kapitalisierung (25 Jahre). Allein die Höhe des Zinssatzes wird nicht vorgegeben. Durch diese Vorgaben wird die Feststellung des Vorliegens von Preismissbrauch aus administrativer Sicht vereinfacht. Dieser Vorschlag und seine Begründung sind allerdings in mehrfacher Hinsicht fragwürdig: Erstens, ist der Ertragswert als solcher ungeeignet, um Bodenpreise zu bestimmen, die sich unter wettbewerblichen Bedingungen einstellen. Vielmehr ist der Verkehrswert der anzusetzende Bewertungsmaßstab (Köhne 2000, S. 56)⁵. Der Ertragswert unterschätzt den Verkehrswert regelmäßig. Nichtlandwirtschaftliche Nutzungserwartungen, transaktionsspezifische Einflüsse, Nutzungsmöglichkeiten von Flächen als Konsumgut oder Optionswerte spielen bei der Ermittlung des Referenzpreises keine Rolle. Zweitens, ist die vorgesehene Differenzierung der Grundrente nach fünf Landbaugebieten unzureichend, denn sie trägt weder der tatsächlichen Heterogenität der Grundrenten zwischen Betrieben ausreichend Rechnung, wie Abbildung 3 verdeutlicht, noch der Heterogenität der Verwertung innerhalb von Betrieben mit variierenden Schattenpreisen. Drittens, ist es nicht sachgerecht, Grundrenten nur auf 25 Jahre zu kapitalisieren, da beim Faktor „Boden“ grundsätzlich von einer unendlichen Nutzungsdauer auszugehen ist. Aus dem beschränkten Kapitalisierungszeitraum ergeben sich für niedrigere Zinssätze erhebliche Subventionsanteile, die beihilferechtlich kaum akzeptabel sein dürften (vgl. Tabelle 3). Auch die Begründung der Festlegung auf eine Kapitalisierung über 25 Jahre in Anlehnung an Entschädigungsrichtlinien Landwirtschaft (LandR 19) für einen Erwerbsverlust ist nicht stichhaltig, da es um einen enteignungsähnlichen Eingriff in Eigentumsrechte und Vermögen, insbesondere von *Nichtlandwirten* geht.

⁵ In einem früheren Gesetzentwurf wurde der (innerlandwirtschaftliche) Verkehrswert anstelle des Ertragswertes für die Definition eines „Preismissbrauchs“ herangezogen. Unter Verwendung des Verkehrswertes würden deutlich weniger Transaktionen als missbräuchlich eingestuft werden, aber beispielsweise im Jahr 2017 immerhin noch etwa 23 Prozent. Ein „innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert“ basierend auf Transaktionen lässt sich kaum ermitteln, da nur sehr wenige und kaum repräsentative Transaktionen stattfinden.

Tabelle 3: Subventionsanteile einer auf 25 Jahre beschränkten Kapitalisierung

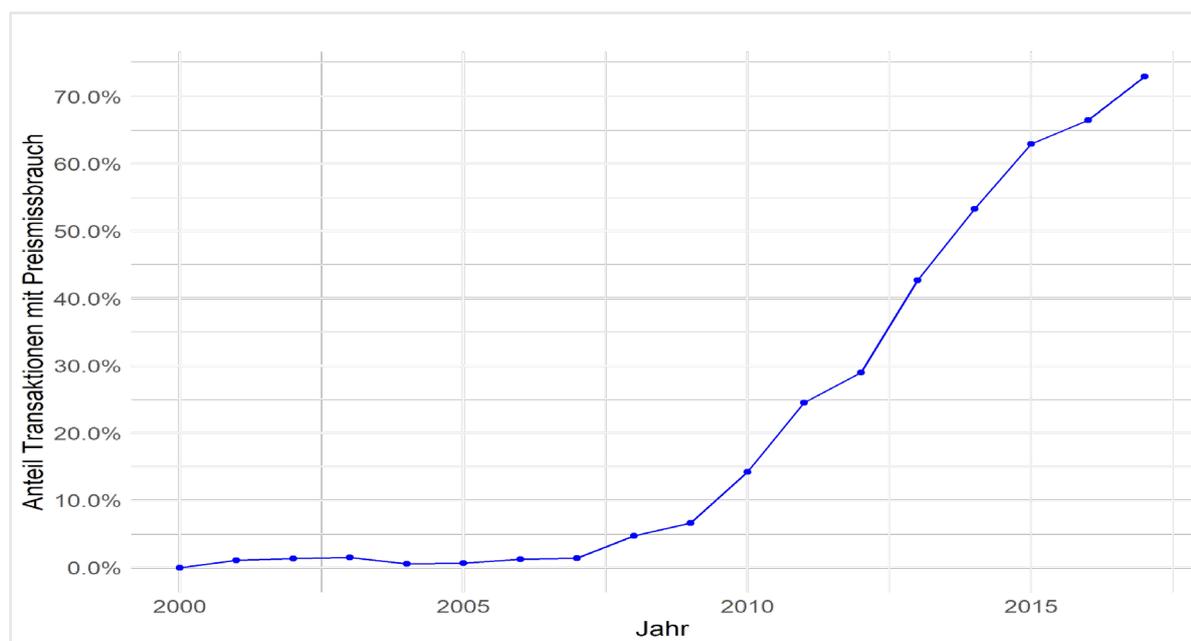
| Zinssatz | Unendliche Rente (1/i) | Kapitalisierungsfaktor 25 Jahre (Kf(i,25)) | Subventionsanteil gegenüber unendlicher Rente |
|----------|------------------------|--|---|
| 1% | 100 | 22,02 | 77,98% |
| 2% | 50 | 19,52 | 60,96% |
| 3% | 33,3 | 17,41 | 47,77% |
| 4% | 25 | 15,62 | 37,52% |
| 5% | 20 | 14,09 | 29,55% |

Quelle: Eigene Berechnungen

Im Folgenden wird untersucht, welcher Anteil der Transaktionen im Land Brandenburg im Zeitraum von 2000 bis 2017 betroffen gewesen wäre, wenn das 1,3 fache des Ertragswertes Preismissbrauch indizieren würde. Die Preismissbrauchsregelung greift ab einer Fläche von 2 ha Transaktionsvolumen, daher werden nur Flächen ab dieser Mindestgröße berücksichtigt. Außerdem beschränkt sich die Analyse auf Ackerland. Der Diskontierungszinssatz wurde mit 2% konservativ angesetzt.

Abbildung 2 verdeutlicht die Absurdität dieser Regelung: Ab dem Jahr 2014 wäre bei mehr als jeder zweiten Transaktion und ab dem Jahr 2017 bei über 70% der Transaktionen ein Preismissbrauch vermutet worden. In absoluten Zahlen wären im Jahr 2017 523 Fälle betroffen gewesen. Entsprechend Abbildung 1 ist davon auszugehen, dass auch in den folgenden Jahren der größte Teil der gezahlten Kaufpreise „missbräuchlich“ gewesen wäre.

Abbildung 2: Anteil Transaktionen mit Preismissbrauch in Brandenburg (2000 – 2017)



Quelle: Eigene Berechnungen

Faktisch führt die Einführung einer solchen Regelung zu einer Interventionsmöglichkeit bei nahezu jeder an Markt und Wettbewerb orientierten Transaktion, auch wenn seitens des potenziellen *Erwerbers* die Möglichkeit besteht, einen höheren Preis zu rechtfertigen. Die Folgen für den landwirtschaftlichen Bodenmarkt wären gravierend, denn die Anwendung dieser Preisregel würde eine massive Entwertung von Ackerland bedeuten. Betrachtet man das Jahr 2017, ist festzustellen, dass bei Fällen mit vermutetem Preismissbrauch eine durchschnittliche Differenz zwischen Kaufpreis und ermitteltem 1,3-fachen Barwert von 6.598 €/ha vorhanden ist. Setzt man dies in Relation zu einem durchschnittlichen Kaufpreis pro ha von 12.375 €/ha in diesem Jahr, wird deutlich, welcher gravierender Wertverlust die Folge wäre. Rechnet man diesen Wert auf das gesamte Ackerland in Brandenburg (mit einer Transaktionsgröße über 2 Hektar) hoch, beträgt dieser Vermögensverlust über 3 Milliarden Euro. Dies würde nicht nur den Kreditzugang für Betriebe verringern, auch Banken müssten erhebliche Wertberichtigungen in ihren Bilanzen vornehmen. Unabhängig davon, dass dieser Versagensgrund kaum einer juristischen Überprüfung standhalten dürfte, würde diese „Quasi-Enteignung“ von Bodeneigentum entsprechende Anpassungsreaktionen hervorrufen, etwa in Form von Schwarzgeldzahlungen,

Flächenteilungen oder einem (Schwarz)Handel mit Bewirtschaftungsrechten. Weiterhin ist zu erwarten, dass sich der ohnehin geringe Anteil an Transaktionen auf dem Bodenmarkt weiter verringern würde.

4) Regulierung des Erwerbs von Beteiligungen an flächenhaltenden Unternehmen

Der Erwerb landwirtschaftlicher Unternehmen oder eines bestimmenden Anteils daran (50% und mehr der Stimmrechte), was einem sogenannten „Share Deal“ entspricht, soll künftig anzeigepflichtig werden (§2 (10) – (12)). Dieser Erwerb kann beanstandet werden, wenn damit Grundstücke (§12) oder Pachtflächen (§18) mittelbar übertragen werden, sofern damit im Rahmen eines Unternehmensverbundes „ein Nachteil für die Agrarstruktur“ entsprechend §7 hinsichtlich einer damit verbundenen bewirtschafteten oder im Eigentum befindlichen Gesamtfläche des Verbundes von 2.600 ha überschritten wird oder der *Erwerber* seinen landwirtschaftlichen Betrieb nicht mindestens 5 Jahre selbst bewirtschaftet. Falls ein Beteiligungserwerb beanstandet wird und die Beanstandung nicht innerhalb einer angemessenen Frist (2 Jahre) ausgeräumt wird, kann vom Siedlungsunternehmen ein Ankaufsrecht ausgeübt werden.

Diese Regelungen an sich gehen nicht grundlegend über die Begrenzungen der unmittelbaren Grundstücks- oder Pachtflächenübertragungen hinaus – abgesehen davon, dass keine Ausnahmen ersichtlich sind, die dies etwa aus betriebswirtschaftlichen Gründen erlauben würden. Dennoch sind sie restriktiv, weil damit für Unternehmensverbände Größenbegrenzungen entstehen von 2.600 ha landwirtschaftlicher Flächen bzw. dem bestehenden Bestandsschutz. Entsprechend werfen sie mehrere Fragen auf.

Zum einen stellt sich die Frage nach der regionalen Abgrenzung. So könnte einleuchten, dass Handlungsbedarf zur Abwendung von Nachteilen für die Agrarstruktur gesehen würde, wenn durch den Erwerb zusätzlicher Beteiligungen eines Unternehmensverbundes eine besondere regionale Flächenkonzentration entsteht, von der potentielle Marktmacht ausgeht. Allerdings wird im Gesetzentwurf nicht differenziert, ob regionale Konzentrationen entstehen oder ob die Betriebe eines Verbundes in völlig unterschiedlichen Regionen angesiedelt sind. Es wird nicht einmal differenziert, ob die Überschreitung der Größenbegrenzung aus anderen Betrieben des Verbundes innerhalb Brandenburgs oder außerhalb des Landes⁶ resultiert. Hieraus resultiert die Frage nach einer stichhaltigen Begründung der Annahme eines Nachteils für die Agrarstruktur bei landwirtschaftlich aktiven *Investoren*, die bislang nicht in der Region eines übernommenen landwirtschaftlichen Betriebes bzw. Unternehmens aktiv sind. Insbesondere wäre zu begründen, warum ein überregionaler oder Bundesland übergreifender Anteilserwerb eines landwirtschaftlichen Unternehmensverbundes sich nachteiliger für die Agrarstruktur auswirken sollte als die Übernahme oder Beteiligung eines bislang nichtlandwirtschaftlich aktiven *Investors* – und das sogar unabhängig von dessen regionaler Herkunft. Ebenfalls würde sich etwa beim Anteilserwerb durch ein bislang überwiegend in anderen Bundesländern landwirtschaftlich tätiges Unternehmen die Frage stellen, ob dies anders gehandhabt werden dürfte, als wenn ein bislang in Brandenburg tätiges Unternehmen seine Größenschwelle von 2.600 ha oder dem gewährten Bestandsschutz durch den mittel- oder unmittelbaren Erwerb von Grundstücken oder Pachtflächen in anderen Bundesländern überschreitet (was zumindest in Brandenburg nicht anzeigepflichtig wäre). Sollte letzteres nicht differenziert betrachtet und zum Anlass für Auflagen an das Unternehmen genommen werden, könnte der Gesetzentwurf zugleich als Eingriff in die Agrarstruktur anderer Länder verstanden werden. Im Fall, dass Auflagen zur Flächenabstockung an einen in Brandenburg aktiven landwirtschaftlichen Unternehmensverbund erteilt werden, der über Grundstücke oder Pachtflächen in anderen Bundesländern verfügt, könnte dieser sich genötigt sehen, Flächen in anderen Bundesländern abstocken, um die Auflagen zu erfüllen. Auch dies wäre indirekt ein Eingriff in die Agrarstruktur anderer Bundesländer.

Zum zweiten stellt sich die Frage, inwieweit die Argumentation, dass die Regulierung des Anteilserwerbs über eine Größenbegrenzung von 2.600 ha der Abwendung eines Nachteils für die Agrarstruktur diene, vereinbar ist mit dem Bestandsschutz für bereits größere Unternehmen und Unternehmensverbände. Das gilt umso mehr, wenn diese mit insgesamt fast 300.000 ha bereits jetzt etwa 23 % der landwirtschaftlichen Fläche in Brandenburg in Höhe von 1,31 Millionen ha bewirtschaften oder im Eigentum haben (vgl. Tabelle 4). Hieraus resultiert nicht nur die rechtliche Frage einer unangemessenen Diskriminierung von Unternehmen oder Unternehmensverbänden, die noch unterhalb der Grenze liegen, sondern auch die Frage, ob ein Wachstum eines bestehenden landwirtschaftlichen Unternehmens oder Unternehmensverbundes über die Grenze von 2.600 ha ein Nachteil für die Agrarstruktur darstellen soll, wenn bereits jetzt größere Unternehmen oder Unternehmensverbände diese Agrarstruktur prägen.

Drittens stellt sich die Frage nach den Implikationen der Größenbegrenzung. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass den Erwerbern Auflagen erteilt werden können; deren Umsetzung bleibt allerdings offen. Das dürfte dazu führen, dass vor allem wenig attraktive Flächen abgestoßen würden oder aber Flächen in

⁶ In einer Anlage zur Beteiligung der Verbände zum Gesetzentwurf heißt es in den Erläuterungen „In die Berechnung des Flächenbestandes des Antragstellers sind alle bewirtschafteten Flächen im Bundesgebiet einzubeziehen.“ (MLUK 2023b).

nichtlandwirtschaftliche Verwertungen, wie z.B. Photovoltaik, oder gegebenenfalls auch in verbundene Unternehmen überführt werden, bei denen keine 50% Beteiligung besteht. Damit können derartige Auf-lagen agrarstrukturell unerwünschte Anpassungen befördern. Eine zweite Implikation der Größenbe-grenzung beim Anteilswerb besteht darin, dass Lösungen zur Abwendung einer Unternehmensinsol-venz erschwert werden, was im kapitalintensiven Sektor Landwirtschaft neben erheblichen Liquidati-onsverlusten auch zur Gefährdung von Arbeitsplätzen führen kann.

Tabelle 4: Flächenumfänge landwirtschaftlicher Unternehmen und Unternehmensverbände über 2600 ha in Brandenburg

| | Gesamt | Bewirtschaftet | Gepachtet | Eigentum | Verpachtet |
|--------------------|---------------|-----------------------|------------------|-----------------|-------------------|
| Anzahl | 72 | 72 | 72 | 72 | 72 |
| Mittelwert | 4.163 | 3.569 | 2.528 | 1.635 | 594 |
| Standardabweichung | 2.593 | 2.024 | 1.423 | 1.472 | 865 |
| Minimum | 2.609 | 856 | 506 | 161 | 16 |
| Maximum | 17.905 | 14.665 | 9.824 | 10.089 | 5.736 |
| Gesamt | 299.736 | 256.968 | 182.016 | 117.720 | 42.768 |

Quellen: ALKIS Brandenburg, InVeKoS Brandenburg, Bureau van Dijk, eigene Berechnungen

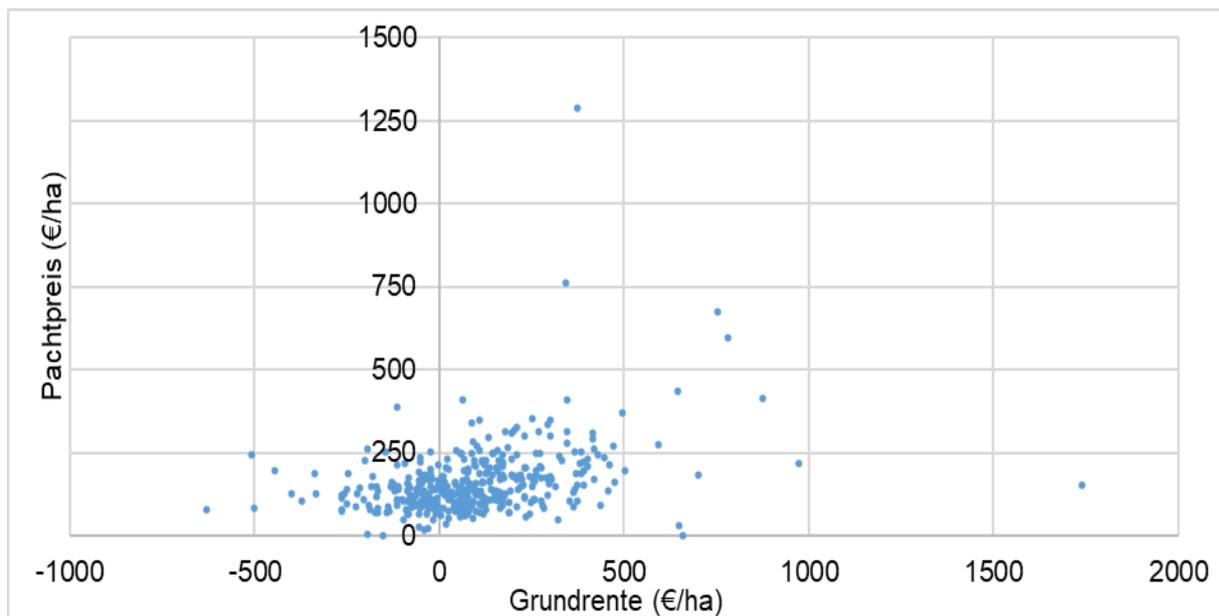
Zu stellen ist nicht zuletzt die Frage nach der Motivation dieser Regelung. Im Frühjahr 2023 wurde öffentlich über den Verkauf der Röderland GmbH Bönitz an eine Immobiliengesellschaft aus Leipzig berichtet und problematisiert, dass die Immobiliengesellschaft einen anderen Kaufinteressenten mit landwirtschaftlichem Hintergrund überboten hatte. Da die Röderland GmbH nur über 2.500 ha verfügt, würde sie unter der Größenschwelle von 2.600 ha liegen und wäre von der Größenbegrenzung ohnehin nicht betroffen, soweit der *Erwerber* nicht bereits über andere landwirtschaftliche Flächen verfügt. Aber selbst, wenn sie über mehr als 2.600 ha Fläche verfügen würde, wäre dies nicht relevant, soweit der *Erwerber* bislang nicht bereits über landwirtschaftliche Flächen verfügt. Relevant wäre höchstens, wenn der *Investor* die Flächen nicht selber landwirtschaftlich bewirtschaften will, sondern den Betrieb lediglich als Anlage zur Verpachtung oder Veräußerung von Flächen erwirbt.

5) Regulierende Eingriffe in den landwirtschaftlichen Pachtmarkt

Die Vorschläge zur Regulierung des Pachtmarktes in §17 umfassen neben der geplanten Sanktionierung der Nichtanzeige von Pachtverträgen insbesondere eine Preisbegrenzung und eine Begrenzung der Zupacht von landwirtschaftlichen Unternehmen oder Unternehmensverbänden mit mehr als 2.600 ha Eigentums- und Pachtflächen. Vorgesehen ist zum einen eine Preisbegrenzung auf 120% eines sogenannten *Grundpachtpreises*, der für Ackerland in den jeweiligen Landbaugebieten vom Landesamt alle drei Jahre ermittelt werden soll und dabei der Hälfte einer nachhaltig erzielbaren Grundrente entsprechen soll. Begründet wird die Halbierung der Grundrente mit der Überlegung, dass sich *Pächter* und *Verpächter* die Grundrente teilen. Auch wenn den *Pächtern* grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet wird, besondere betriebswirtschaftliche Gründe, wie eine besondere Lage der Fläche, geltend zu machen, ist der Ansatz in mehrfacher Hinsicht als planwirtschaftlich und marktfremd anzusehen.

Erstens, steht die administrative Bestimmung von Grundrenten als Vergleichsmaßstab betriebswirtschaftlichen und unternehmerischen Prinzipien entgegen: Landwirtschaftliche Betriebe bzw. Unternehmen sind hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit unterschiedlich; individuelle Erwartungen über zukünftige Entwicklungen und betriebliche Bedarfe werden ausgeblendet und auf Ebene der Betriebe wird von einer einheitlichen Grundrente ausgegangen, statt Grenzwertprinzipien zu berücksichtigen. Auswertungen von Buchführungsabschlüssen des Testbetriebsnetzes Brandenburg zeigen etwa für die Jahre 2016 bis 2018 selbst bei Verwendung eines dreijährigen Durchschnitts eine enorme Heterogenität zwischen den Betrieben (Abbildung 3). Etwaige Durchschnitte über alle Betriebe oder administrative Festlegungen wären weder sachgerecht, noch können sie die für die Vertragslaufzeit zu erwartenden Durchschnitte abbilden. Ebenso werden auf diese Weise betriebliche Aspekte, zum Beispiel Kostendegressionen, ausgeblendet.

Abbildung 3: Dreijährige Durchschnitte von Grundrenten und Pachtpreisen (Marktfrucht- und Gemischtbetriebe >50 ha, Brandenburg, 2016-2018⁷)



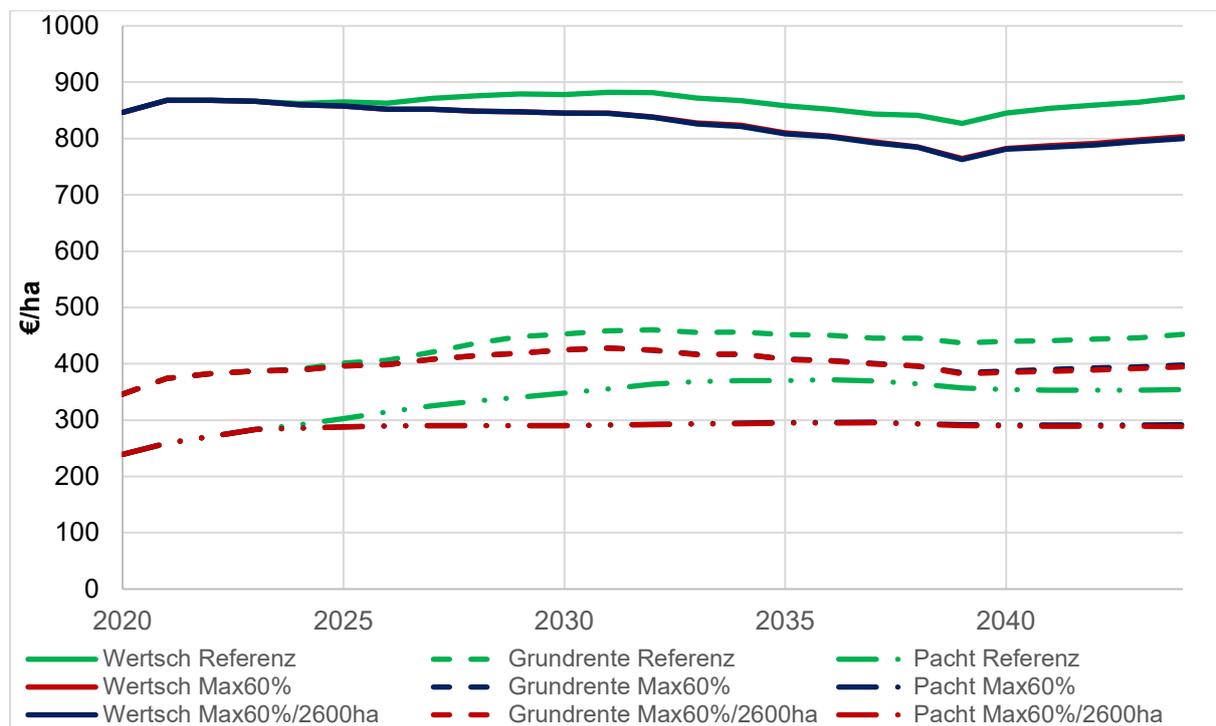
Quelle: Europäische Union, eigene Berechnungen

Zweitens, steht die administrative Festlegung wettbewerblichen Prinzipien entgegen. Preisobergrenzen, vor allem, wenn sie, wie im Entwurf vorgesehen, maximal 60% der administrativ geschätzten Grundrente entsprechen, unterbinden einen Wettbewerb zwischen den Betrieben bzw. Unternehmen entsprechend ihrer Fähigkeiten, Erwartungen und Bedarfe, was einem staatlich verordneten Kartell entspräche. Damit verbunden wären zahlreiche Anreize, die zu Effizienzverlusten führen, wie eine Unterlassung betrieblicher Optimierungen und Anpassungen, Verharren von Flächen bei Betrieben mit suboptimaler Verwertung, Unterlaufen der Preisobergrenzen durch Nebengeschäfte.

Mittels Simulationen mit dem räumlich-dynamischen Agrarstrukturmodell AgriPoliS (Happe et al. 2006, www.agripolis.org) für die agrarstrukturell der Landwirtschaft in Brandenburg ähnliche Region Altmark in Sachsen-Anhalt lassen sich die Effekte veranschaulichen (Abbildung 4). Demzufolge hätte die Begrenzung der Pachtpreise zwar einen grundsätzlich preisdämpfenden Effekt, mit dem mittelfristig Einkommenszugewinne für die Betriebe verbunden sind; längerfristig werden diese Zugewinne allerdings infolge eines reduzierten Wettbewerbs in eine verringerte Wertschöpfung und damit einhergehend geringere Grundrenten überwälzt. Damit gehen befristet wirksame Einkommenszugewinne von *Landwirten* zulasten der *Verpächter* – in Brandenburg größtenteils kleinerer Privatbesitz – perspektivisch einher mit zunehmenden weiteren Wohlfahrtsverlusten insbesondere zulasten regionaler Arbeitskräfte. Nicht eingerechnet sind hierbei weitere regionale Wohlfahrtsverluste entlang der Wertschöpfungskette. Entsprechend lässt sich auch kaum argumentieren, dass Pachtpreisbegrenzungen, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen sind, ländliche Räume stärken. Das Gegenteil ist der Fall.

⁷ Die Grundrenten wurden berechnet als Summe aus Gewinn/Überschuss je ha, zuzüglich Pachtaufwand je ha, abzüglich Zinsansatz für Eigenkapital je ha, abzüglich Lohnansatz für nichtentlohnte Familienarbeitskräfte je ha und zuzüglich Finanzierungskosten für getätigte Bodenkäufe je ha.

Abbildung 4: Auswirkungen einer Pachtpreisobergrenze auf 60% der regionalen Grundrente sowie einer zusätzlichen Größenbegrenzung von 2600 ha auf die Entwicklung von Wertschöpfung, Grundrenten und Pachtpreisen (AgriPolis – Altmark)



Quelle: eigene Berechnungen

Die zusätzliche Annahme einer Größenbegrenzung hätte bei gleichzeitiger Pachtpreisbegrenzung nur noch vergleichsweise geringe zusätzliche Effekte. Im Grunde fände nur eine Flächenumverteilung zugunsten von Betrieben mit 500 bis 2.600 ha und zulasten von Betrieben statt, die perspektivisch die Größe von 2.600 ha überschreiten würden. Kleinere Betriebe mit weniger als 500 ha würden von der Größenbegrenzung kaum profitieren.

Mit den Simulationen lässt sich nicht analysieren, wie sich die Pachtpreis- und Größenbegrenzungen auf Anteilserwerbe auswirken. Allerdings wäre einerseits wohl davon auszugehen, dass die mit günstigeren Pachtpreisen einhergehenden Renten solche Betriebe bzw. Unternehmen stabilisieren, die unter Rentabilitäts- und Liquiditätsproblemen leiden. Andererseits dürften vergünstigte Pachtverträge Unternehmenswerte erhöhen, da sich der Wert der Pachtverträge kapitalisieren lässt. Daraus können zusätzliche Anreize entstehen, die damit verbundene Wertsteigerung von Unternehmen im Rahmen von „Share Deals“ zu kapitalisieren.

Unberücksichtigt bleiben in den Simulationsanalysen ebenfalls zu erwartende Umgehungseffekte. Berichte aus Belgien mit einer vergleichsweise restriktiven Pachtpreisregulierung deuten darauf hin, dass zum einen seitens landwirtschaftlicher Betriebe Nebengeschäfte getätigt werden oder Schwarzgeld gezahlt wird, um sich gegenüber Konkurrenten abzuheben und zum anderen Pachtverträge zwischen Alt- und Neupächter gehandelt werden, etwa indem bei Aufgabe eines günstigen Pachtvertrages Ablösesummen gezahlt werden.

6) Weitere Regulierungen und Auffälligkeiten

Im Rahmen dieses Policy Briefs kann aus Zeit- und Platzgründen nicht dezidiert auf alle Inhalte des Gesetzentwurfes eingegangen werden. Dies betrifft etwa die Frage der Gründung einer landeseigenen Landgesellschaft, die etwa mit Blick auf 10-jährige Vorkaufsrechte von *Landwirten* besondere Risiken für das Land nach sich ziehen könnten, oder eine Folgenabschätzung der Gleichsetzung von „agrarstrukturell gemeinnützig“ anerkannten zivilgesellschaftlichen Organisationen mit *Landwirten*. Sollte der Gesetzentwurf in der vorliegenden oder in modifizierten Fassungen weiterverfolgt werden, würden entsprechende Einordnungen notwendig werden.

Bemerkenswert ist hinsichtlich der teilweise gravierenden Eingriffe, dass bestimmte Aspekte nicht thematisiert werden, die in früheren Gesetzentwürfen, wie etwa des Landtages Sachsen-Anhalt vom November 2020, eine prominente Rolle gespielt haben (Landtag von Sachsen-Anhalt 2020). Dazu gehört

insbesondere das Argument der Bodenmarktmacht, das an der Flächenkonzentration auf lokaler Ebene festgemacht wurde und restriktiv kleinräumige Flächenkonzentrationen adressierte. Ungeachtet der diesbezüglich wenig sachgemäßen Ausformulierung adressierte der Gesetzentwurf für Sachsen-Anhalt immerhin einen Problembereich, der Balmann et al. (2021) zufolge zumindest für manche Regionen in Brandenburg gewisse Preiseffekte nach sich zieht. Allerdings wirken diese in Regionen mit hoher Flächenkonzentration preisdämpfend und insbesondere größere Betriebe bzw. Unternehmen profitieren davon. Offensichtlich wird die grundsätzlich preisdämpfende Wirkung hoher Flächenkonzentration im vorliegenden Gesetzentwurf für Brandenburg nicht nur als nicht problematisch, sondern im Gegenteil als erwünscht angesehen. Das unterstreicht den Eindruck, der etwa mit Blick auf die Regelungen zum Preismissbrauch auf dem Kauf- und Pachtmarkt entstehen kann, dass der vorliegende Gesetzentwurf im Grunde eine Art planwirtschaftlicher Kartelllösung anstrebt, die landwirtschaftliche Betriebe bzw. Unternehmen zulasten der *Bodeneigentümer* begünstigt, was insbesondere zulasten der 175.000 *Privateigentümer* geht.

Eine weitere Auffälligkeit des Gesetzentwurfs besteht darin, dass er im Gegensatz zum Leitbildentwurf das sogar in der Verfassung des Landes Brandenburg verankerte Ziel einer breiten Streuung des Eigentums nicht nur nicht aufgreift, sondern geradezu konterkariert. Mit Blick auf die angestrebte breite Streuung des Eigentums, insbesondere die Vermögensbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch Beteiligung am Produktiveigentum (Verf. Art. 41 (3)), ist kaum nachvollziehbar, dass der Gesetzentwurf im Wesentlichen zulasten von 175.000 Privatpersonen geht, die überwiegend in Brandenburg leben und wohl zumeist Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darstellen. Ebenfalls überrascht mit Blick auf diese Vorgabe, ebenso wie auch auf das Leitbild, dass landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nur dann *Landwirten* gleichgestellt werden, wenn sie als *Mitunternehmer* maßgeblich an den Entscheidungen der jeweiligen Gesellschaft beteiligt sind und sich verpflichten, dauerhaft der Gesellschaft die Flächen zu überlassen. Damit wären fast alle der über 5.000 *Mitglieder* von Agrar-genossenschaften vom *Landwirte*-Status ausgeschlossen, obgleich diese nicht nur *Miteigentümer* sind, sondern vielfach auf diesen Betrieben arbeiten oder dort gearbeitet haben.

7) Fazit und Schlussfolgerungen

Die gegenwärtige Regulierung landwirtschaftlicher Bodenmärkte in Gestalt des Grundstücksverkehrsgesetzes, des Landpachtverkehrsgesetzes und des Reichssiedlungsgesetzes wird von agrarpolitischen Entscheidungsträgern in den neuen Bundesländern vielfach als unzureichend betrachtet, um als problematisch wahrgenommenen Entwicklungen auf Bodenmärkten, insbesondere deutlichen Preisanstiegen und der Konzentration von Bodeneigentum, entgegenzuwirken. Die vorgelegten Gesetzentwürfe zur Agrarstruktur der Länder Brandenburg und ebenso Sachsens und Thüringens sind insofern konsequent, als sie deutlich weitreichendere Eingriffsmöglichkeiten durch die zuständigen Behörden vorsehen, als dies bislang der Fall ist. Nach unserer Auffassung schießen diese Gesetzentwürfe, insbesondere der in Brandenburg, allerdings weit über das Ziel hinaus, wirken teilweise kontraproduktiv und verursachen erhebliche gesellschaftliche Kosten. Verantwortlich dafür sind zum einen die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen, die an gescheiterte und längst überwunden geglaubte Agrarpolitiken aus dem letzten Jahrhundert erinnern, und zum anderen die ihnen zugrunde liegende Problemanalyse, die empirische ebenso wie konzeptionelle Schwächen hat und Probleme und Handlungsbedarfe eher konstruiert als identifiziert.

Würden alle Bestimmungen umgesetzt, hätte der Gesetzentwurf in Brandenburg den Charakter eines „Agrarstrukturkonservierungsgesetzes“, denn es „deckelt“ Betriebsgrößen bei gleichzeitigem Bestandschutz für Unternehmen oberhalb einer willkürlich festgelegten Grenze und behindert die Konkurrenz um den Produktionsfaktor Boden sowohl über eng definierte Regionsgrenzen hinaus als auch zwischen Unternehmen. *Bodeneigentümer* hätten keinen Anreiz, Boden zu verkaufen, so dass die ohnehin geringe Liquidität des Bodenmarktes (gemessen als Umfang getätigter Transaktionen) weiter verringert würde. Sollte diese Reaktion nicht eintreten, würde ein enormer bürokratischer Aufwand entstehen, um die Vielzahl an Transaktionen auf Kauf- und Pachtmärkten zu administrieren. Der Konservierungsgedanke stützt sich auf zwei Ansätze, die sich mit den Begriffen „Planwirtschaft“ und „Kartell“ betiteln lassen. Wie dargelegt wurde, wäre in der jüngeren Vergangenheit bei dem allergrößten Teil der Verkaufsfälle ein im Gesetzentwurf sehr eng definierter Preismissbrauch zu beanstanden gewesen. Dies resultiert zum einen aus dem planwirtschaftlichen und irrigem Ansatz, dass staatliche Institutionen in der Lage wären, dem Boden in einer turbulenten marktwirtschaftlichen Umwelt mit gravierenden politischen, sozialen, technologischen und klimatischen Umbrüchen einen gemeinen Wert in Form eines Ertragswertes oder einer Grundrente zuweisen zu können. Eingebettet ist dieser planwirtschaftliche Ansatz in eine Kartelllösung, die der Landwirtschaft Renten verspricht, indem Kaufpreise für Grundstücke auf etwa 60 bis 75% ihres Verkehrswertes gedeckelt werden und Pachtpreise auf 60% der administrativ festgelegten Grundrente. Der Preis dieser Kartelllösung wird insbesondere den vielen privaten *Grund-eigentümern* aufgebürdet, aber ebenso wären davon die landwirtschaftlichen Unternehmen betroffen,

die im Durchschnitt fast ein Drittel der Fläche im Eigentum haben. Folgekosten, angefangen von Wertberichtigungen bis hin zu Effizienzverlusten durch Ausschaltung von Wettbewerb werden dabei ausgeblendet. Mit diesem Ansatz greift der Gesetzesvorschlag gescheiterte agrarpolitische Ansätze der Markt- und Preispolitik der EU auf, wie der Zuckerrübenquoten und Milchmengenkontingentierung, und überträgt sie nun auf den Bodenmarkt. Wenn nicht mehr der Preis als Allokationsinstrument dient, dann bedarf es anderer Rationierungsmechanismen, um die aufgrund der drastischen Kappung von Bodenpreisen gestiegene Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen an das begrenzte Flächenangebot anzugleichen. Beim Erwerb von Privatpersonen könnte dies Anreize zum Angebot von Nebengeschäften schaffen – es sei denn, es gelingt den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben bzw. Unternehmen mit entsprechendem Aufwand die zuständigen Behörden davon zu überzeugen, dass kein Preismissbrauch vorliegen würde. Beim Erwerb von staatlichen Institutionen oder der behördlichen Zuweisung von Boden im Fall konkurrierender Vorkaufsrechte dürften politisch formulierte, oft umstrittene administrative Regeln zur Anwendung kommen, wie es beim langwierigen Streit um BVVG-Flächen deutlich wurde. Der Gesetzentwurf verweist an dieser Stelle auf eine „Landesverordnung des für Landwirtschaft zuständigen Ministers“, in der „agrarstrukturelle Kriterien für die Auswahl von im Falle mehrerer gleichermaßen aufstockungsbedürftiger *Landwirte*“ zur Anwendung kommen sollen.

Eine grundsätzliche Schwäche des dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden agrarstrukturellen Leitbilds, das für die Probleme des Gesetzentwurfs maßgeblich verantwortlich ist, besteht darin, dass zunächst unstrittige Ziele (Nachhaltigkeit, soziale Stabilität etc.) formuliert und dann Maßnahmen vorgeschlagen werden (z.B. *nichtlandwirtschaftliche Investoren*, *überregionale Landwirte* oder *große Verbände* zu diskriminieren), ohne den implizierten Zusammenhang zwischen Zielen und Maßnahmen empirisch zu belegen. Abgesehen davon ist der Brandenburgische Agrarstrukturgesetzentwurf Ausdruck einer grundsätzlichen Marktskepsis, die zum Anlass genommen wird, populär erscheinende Handlungsbedarfe zu konstruieren, statt tatsächliche Bedarfe zu identifizieren. Obgleich sowohl die Kauf- als auch die Pachtpreise in Brandenburg deutschlandweit gesehen zu den niedrigsten gehören, in jüngerer Zeit sogar abgehängt erscheinen und die auch in Relation zu den standortspezifischen Rahmenbedingungen kaum als überhöht bezeichnet werden können, werden Konkurrenz und Wettbewerb um Boden als etwas Bedrohliches aufgefasst, das es zu reduzieren und durch lenkende staatliche Eingriffe zu ersetzen gilt. Der Gesetzentwurf und das dahinterstehende Leitbild gehen dabei zum einen vom Narrativ aus, dass landwirtschaftliche Flächen grundsätzlich und bevorzugt im Eigentum von *lokal wirtschaftenden Landwirten* sein sollten und nicht von *überregional agierenden Landwirten* oder *Nichtlandwirten*. Empirische Gegebenheiten, wie dass die Bodenbewirtschaftung in Brandenburg zu 69% durch etwa 830 Betriebe mit mehr als 500 ha erfolgt, die durchschnittlich mehr als 1.000 ha bewirtschaften und durchschnittlich über etwa 350 ha Eigentumsfläche verfügen, werden dabei ebenso ausgeblendet, wie die mit steigender Flächenausstattung positiv korrelierte Wertschöpfung je Fläche. Das Leitbild stützt sich ebenfalls auf das Narrativ eines *renditeorientierten Investors*, der sich im Gegensatz zu *Landwirten* nicht um Nachhaltigkeit und soziale Belange in ländlichen Räumen kümmern würde. Die Vorstellung, Einkommensprobleme in der Landwirtschaft, Umweltprobleme oder soziale Probleme im ländlichen Raum durch Ausschluss bestimmter Marktteilnehmer lösen zu können, ist angesichts der Komplexität der Zusammenhänge nicht zu erwarten. Umweltrelevante Aspekte der Agrarproduktion lassen sich nicht an der Betriebsgröße oder Eigentumsform festmachen und sollten daher unabhängig von diesen Merkmalen durch umweltpolitische Instrumente adressiert werden. Gleiches gilt für soziale und ökonomische Aspekte der Agrarproduktion. Diese sollten durch sozialpolitische und wettbewerbliche Regelungen und gegebenenfalls förderliche Infrastrukturen adressiert werden. Entsprechend sollte Preismissbrauch, der auf illiquiden Märkten, wie lokalen Bodenmärkten sehr wohl möglich ist, besser durch wettbewerbsrechtliche Regelungen verhindert werden als durch ein Agrarstrukturgesetz, das konstruierte Handlungsbedarfe mit untauglichen Mitteln adressiert und damit der Bevölkerung des Landes Brandenburg erhebliche Kosten aufbürdet.

Literatur

- Balmann, A., Graubner, M., Hüttel, S., Müller, D., Odening, M., Plogmann, J. M., Ritter, M., Seifert, S. (2021): Market Power in Agricultural Land Markets: Concepts and Empirical Challenges. German Journal of Agricultural Economics 70(4). <https://doi.org/10.30430/gjae.2021.0117>.
- Balmann, A., Odening, M. (2021): Lassen sich regulatorische Eingriffe in Bodenmärkte mit Marktmacht und Flächenkonzentration empirisch begründen? FORLand Policy Brief 04/2021. <http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.310860>.
- BMEL (2021): Ackerland-in-Bauernhand-Initiative.pdf (bmel.de). https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Flaechennutzung-Bodenmarkt/Ackerland-in-Bauernhand-Initiative.pdf?__blob=publicationFile&v=3

- BMEL (2022): BMEL-Statistik: Buchführungsergebnisse Landwirtschaft 2020/21
<https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz/testbetriebsnetz-landwirtschaft-buch-fuehrungsergebnisse/archiv-buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft/buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft-2020/21>
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ (2015): Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Abschlussbericht.
- BVVG (2012): BVVG-Bilanz nach 20 Jahren: Über 1,3 Millionen Hektar Land- und Forstwirtschaftsfläche verkauft. Pressemitteilung vom 12. Juli 2012 <https://www.bvvg.de/wp-content/uploads/2019/10/PM68.pdf>
- Destatis (2011): Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.4, 2011
- Destatis (2020): Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.4, 2020
- Destatis (2022): Statistisches Bundesamt, Rechtsformen und Erwerbscharakter. Fachserie 2.1.5, Landwirtschaftszählung 2020.
- Destatis (2023): Die Datenbank des Statistischen Bundesamtes. Code 61521-0010, Verkäufe von landwirtschaftlichen Grundstücken, Bundesländer, Jahr 2021
<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>
- EU-Kommission (2017): Amtsblatt der Europäischen Union (2017/C 350/05)
- Führer, K.C. (2013): Der „Bodenspekulant“ als Feindfigur der bundesdeutschen Gesellschaft. Steigende Bodenpreise und ihre Skandalisierung in der 1960er und 1970er Jahren. Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 54(2): 111-131.
- Happe, K., Kellermann, K., & Balmann, A. (2006): Agent-based analysis of agricultural policies: an illustration of the agricultural policy simulator AgriPoliS, its adaptation and behavior. Ecology and society, 11(1).
- Kionka, M., Odening, M., Plogmann, J. M., Ritter, M. (2021): Measuring Liquidity in Agricultural Land Markets. Agricultural Finance Review. <https://doi.org/10.1108/AFR-03-2021-0037>.
- Köhne, M. (2000): Landwirtschaftliche Taxationslehre. 3., neubearb. Aufl., Berlin. Paul Parey
- Leonhardt, H., Penker, M., Salhofer, K., (2019): Do Farmers Care About Rented Land? A Multi-Method Study on Land Tenure and Soil Conservation. Land Use Policy 82:228-239.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.12.006>.
- MLUK (2021): Entwurf eines agrarstrukturellen Leitbildes. Stand 31.08.2021.
<https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Entwurf-Agrarstrukturelles-Leitbild.pdf>
- MLUK (2023a): Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz zum Erhalt und zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur auf dem Gebiet des landwirtschaftlichen Bodenmarkts. Mimeo.
- MLUK (2023b): ANLAGE zum Entwurf des Gesetzes zum Erhalt und zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur auf dem Gebiet des landwirtschaftlichen Bodenmarkts (Agrarstrukturgesetz – BbgASG) Referentenentwurf Stand 17.04.2023. Mimeo.
- Niemetz, D. (2020): "Junkerland in Bauernhand" - Bodenreform in der Sowjetzone | MDR.DE
<https://www.mdr.de/geschichte/ns-zeit/zweiter-weltkrieg/1945/bodenreform-fuenfundvierzig-sbzsachsen-anhalt-thueringen100.html>
- Plogmann, J., Mußhoff, O., Odening, M., Ritter, M. (2022): Farm growth and land concentration. Land Use Policy. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106036>.

Danksagung

Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft für finanzielle Förderung im Rahmen der Forschergruppe 2569 „Agricultural Land Markets – Efficiency and Regulation“. Ebenfalls gilt unser Dank Florian Heinrich und Changxing Dong, die die Simulationen der Pachtmarktregulierung vorgenommen haben.

Kontakt

Alfons Balmann, balmann@iamo.de, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Abteilung Strukturwandel, Theodor-Lieser-Str. 2, 06120 Halle (Saale)

Martin Odening, m.odening@agrار.hu-berlin.de, Humboldt-Universität zu Berlin, Lebenswissenschaftliche Fakultät, Department für Agrarökonomie, Unter den Linden 6, 10099 Berlin