

GEWISOLA 2019 Prä-Konferenz-Workshop

Bodenmärkte und Grundbesitz im Wandel: Brauchen wir eine andere Regulierung?

Alfons Balmann, IAMO

Trends und Treiber des Bodenmarktes

Die deutsche Landwirtschaft steht vor enormen Herausforderungen. Diese betreffen zum einen die sich verändernden gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft. Zu nennen sind hier etwa die Themen Tierschutz, Biodiversitätsschutz, Wasserschutz und Klimaschutz, die nicht nur „gefühlte“ oder medial wahrgenommene Probleme darstellen, sondern auch wissenschaftlich anerkannten Handlungsbedarf aufzeigen. Die daraus resultierenden Anpassungserfordernisse werden für viele Unternehmen mit erheblichen Anpassungskosten verbunden sein. Das gilt umso mehr, weil wirksame politische Lösungen bislang nur sehr zögerlich angegangen wurden, der Handlungsdruck stark zugenommen hat und erhebliche Politikunsicherheiten für die Landwirtschaft entstanden sind. Verstärkt werden diese Politikunsicherheiten durch ideologische Grabenkriege um Fragen, wie die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, die Messung und Einordnung von Nitratauswaschungen sowie den Nährstoffbedarf, die Zulassung neuer biotechnologischer Verfahren, wie dem Genome Editing, oder ökologischer versus konventioneller Landwirtschaft. Dabei nehmen die Sorgen der Landwirtschaft zu, dass sie durch ideologisch motivierte Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen im internationalen Wettbewerb benachteiligt wird. Deutliche Signale der aus dieser Unsicherheit bereits entstandenen Politikverdrossenheit innerhalb der Landwirtschaft sind etwa die aktuelle Graswurzelninitiative des Aufstellens grüner Kreuze in Reaktion auf das Agrarumweltpaket oder die jüngsten Landtagswahlergebnisse, bei denen in Sachsen 34 % der Landwirte die AfD wählten und ebenso wie in Brandenburg nur 2 % „Grün“, also nur eines Bruchteils der im Ökolandbau tätigen Personen.

Zum anderen resultieren die Herausforderungen aus den sich verändernden demographischen, technologischen, marktlichen und klimatischen Bedingungen. In den ländlichen Regionen Ostdeutschland wird beispielsweise infolge des demographischen Wandels in den kommenden 15 Jahren wohl nur auf jede zweite Person, die den Arbeitsmarkt verlässt, ein Schulabgänger kommen. Um diese konkurriert die Landwirtschaft mit anderen Sektoren und Regionen. Für einen Ausgleich könnte neben verstärktem Robotikeinsatz und Extensivierung höchstens Zuwanderung sorgen. Die digitale Transformation ist allerdings längst im Gange. Und zwar nicht nur hier, sondern mit enormer Dynamik in den landwirtschaftlichen Wachstumsregionen in Osteuropa und Südamerika, was vor allem im Ackerbau für eine erhöhte Konkurrenz sorgen wird. Es ist angesichts der Erfahrungen in Osteuropa und Südamerika aber ebenso in Westeuropa nicht zu erwarten, dass durch die Digitalisierung die Skalenvorteile größerer Betriebe abnehmen. Eher ist eine neue Dynamik zu erwarten, die mit einem erheblichen Investitionsbedarf für die Nutzung digitaler Technologien einhergeht. Und nicht zuletzt spiegelte sich in jüngster Zeit der sich immer stärker abzeichnende Klimawandel in vielen Regionen in mehrjährig problematischen Erntebedingungen wider, was die Erwartungen vieler Landwirte zusätzlich trüben dürfte. Eine der wenigen Entlastungen kommt vom Kapitalmarkt mit stetig neuen Zinstiefs. Eine andere Entlastung ergibt sich aktuell im Bereich der Schweinehaltung aus dem ASP-bedingten Produktionseinbruch in China und Vietnam – was jedoch einhergehen dürfte mit Belastungen der Futtermittelpreise.

In Folge dieser Entwicklungen ist zu erwarten, dass die Unsicherheit in der Landwirtschaft weiter groß sein wird und dass sich der Strukturwandel deutlich beschleunigen könnte. Das dürfte nicht nur Tierhaltungs-, sondern auch Ackerbauunternehmen treffen, woraus ein vermehrtes Angebot an Pachtflächen und im Osten auch ganzer Unternehmen entstehen könnte. Eine gesteigerte Nachfrage könnte sich temporär aus Verschärfungen der Düngeverordnung für Tierhaltungsregionen ergeben.

Für die mittelfristigen Preisentwicklungen für Agrarland dürften Pachtpreise insgesamt also wohl eher sinken als weiter ansteigen, die Spreizung von Kauf- und Pachtpreisen dagegen zunehmen.

Mit Blick auf Unternehmensübernahmen wird von Bedeutung sein, inwieweit Unternehmenswerte höher als deren Liquidationswerte bleiben. Für viele Unternehmen dürfte diesbezüglich das Niveau der Bestandspachten in Relation zu den aktuellen Pachtpreisen bedeutsam sein, ebenso wie auch die individuelle Unternehmensstruktur und die steuerlichen Rahmenbedingungen für stille Reserven.

Mit dem Strukturwandel dürfte eine weitere Konzentration der Flächen auf die Unternehmen sowie auch beim Eigentum einhergehen. Dabei ist ein Anstieg der Flächenkonzentration als Folge der Verkäufe von kleinen Flurstücken in Relation zu den insbesondere in Ostdeutschland großen und in anderen Teilen Deutschlands weiter steigenden Schlaggrößen zu sehen. Gerade für Eigentümer von Kleinstflächen sind Transaktionskosten infolge einer ungünstigen Verhandlungsposition gegenüber den Pächtern bzw. Bewirtschaftern großer Schläge hoch. Insofern ist etwa die Frage der Marktmacht sowohl aus der Perspektive einer Flächenkonzentration bei den Bewirtschaftern als auch der bestehenden Zersplitterung des Eigentums zu diskutieren.

Politikempfehlungen

Diskussionen um die Bodenmarktpolitik wirken regelmäßig emotional aufgeladen, interessengeleitet und ideologisch motiviert. Viele der in den Diskussionen aufgestellten Thesen lassen sich nicht wissenschaftlich belegen. Angeführte Evidenz stützt sich allzu oft auf Hörensagen, Einzelfallbeobachtungen und Partialbetrachtungen. Eine rationale und wissenschaftliche fundierte Politikgestaltung erscheint vor diesem Hintergrund schwierig. Für eine ergebnisorientierte politische Diskussion ist eine Systematisierung der Problemlage erforderlich.

Zunächst ist dabei festzuhalten, dass sich Leitbilder für den Bodenmarkt oder für die Agrarstruktur nicht sinnvoll formulieren lassen, ohne dass eine Verständigung darüber stattfindet, wie man den sich verändernde gesellschaftlichen Anforderungen einschließlich der demographischen, technologischen, marktlichen und klimatischen Herausforderungen gerecht werden will und kann. Letztlich stehen sich hier einerseits naturalistische Paradigmen, die etwa auf Bäuerlichkeit, Regionalität, Ökolandbau und Gentechnikfreiheit setzen, und technologieorientierte Paradigmen gegenüber, die auf Konzepte einer nachhaltigen Intensivierung, Innovationen, Vertrauen in Marktmechanismen, Unternehmertum und Eigenverantwortlichkeit setzen.

Eine Auseinandersetzung darüber welche Form von Landwirtschaft den Herausforderungen gerecht werden kann, setzt gerade mit Blick auf die unterschiedlichen Paradigmen einen zielorientierten Diskurs voraus, der insbesondere auch das Versagen bisheriger Diskurse durch die Beteiligten anerkennt. Eine wesentliche Voraussetzung für ein Diskursgelingen ist die Verständigung über die Funktionen, die künftige Landwirtschaft ausfüllen soll und kann, wie etwa mit Blick auf die SDGs. Hierbei ist eine Zielkonsistenz wichtig, die beispielweise beachtet, dass heutige Landwirtschaft selbst im ländlichen Raum nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung für Wertschöpfung und Beschäftigung hat. Gerade vor dem Hintergrund der bereits geringen und weiter abnehmenden Bedeutung der Landwirtschaft stellt sich die Frage, inwieweit sich agrarpolitische Leitbilder dauerhaft halten lassen, die nicht systemkonform mit allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitbildern sind. Dies gilt nicht zuletzt in Verbindung mit der Einbindung der Landwirtschaft in Handelsregulierungen.

Eine zweite wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Diskurs ist eine Auseinandersetzung mit bestehenden Zielkonflikten. Ernährungssicherung, Tierschutz, Umwelt- und Klimaschutz, Leistungen für den ländlichen Raum sowie Sozialverträglichkeit des Wandels stehen vielfach miteinander in Konkurrenz. Insofern sind Kompromisse auszuloten ebenso wie Möglichkeiten zu suchen, die Win-Win-Situationen schaffen, wie etwa durch technologische und institutionelle Innovationen.

Bei diesem Diskurs sind ferner Ziele von Mitteln zu trennen. Letztlich sind bodenmarktpolitische ebenso wie agrarstrukturelle Leitbilder primär als Mittel zur Erreichung übergeordneter Ziele zu sehen. Sie erlangen höchstens dadurch einen Eigenwert, dass agrarstrukturelle Prozesse sich zumeist nur langsam vollziehen und hohe Vermögenswerte betreffen.

Letztlich sind für den Diskurs die Aufgaben von Politik und Markt ebenso wie deren Grenzen zu beachten. Mit Blick auf den Bodenmarkt stellt sich insbesondere die Frage, wie sich dessen Funktionalitäten im Sinne der verfolgten übergeordneten Ziele bestmöglich nutzen lassen. Diese Funktionen betreffen etwa die der Lenkungsfunction des Bodenmarktes dahingehend, dass sich der Strukturwandel in Richtung einer leistungsfähigen Landwirtschaft ausrichtet, die zugleich wettbewerbsfähig wie auch sozial und ökologisch nachhaltig sein kann. Essentiell ist in diesem Zusammenhang auch die Wertsicherungsfunktion des Bodenmarktes, da nicht zu erwarten ist, dass Kapitalintensität sowie Markt- und Ertragsrisiken abnehmen. Politikeingriffe, die diese Funktionen des Marktes beeinträchtigen, können einer nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft erheblich schaden. Gerade mit Blick auf die Schwerfälligkeit der Politik, Lösungen für die veränderten gesellschaftlichen Erwartungen und die sich abzeichnenden Veränderungen der sonstigen Rahmenbedingungen zu finden, stellt sich die Frage, ob sich Politik nicht hauptsächlich auf die Formulierung eines konsistenten ordnungspolitischen Rahmens ausrichten sollte, der einerseits darauf bedacht ist, die Landwirtschaft an die allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung anzukoppeln und andererseits spezifische negative Externalitäten der Landwirtschaft zu verringern. Dies schließt mit ein, dass Forderungen einer breiten Eigentumsstreuung beim landwirtschaftlichen Boden nur im Kontext einer allgemeinen Diskussion um die Vermögensverteilung schlüssig sind.

Analoge Herausforderungen wie für den Handel mit Flächen gelten für den Handel mit Unternehmen bzw. Unternehmensbeteiligungen. Auch diese sogenannten Share Deals erfüllen wesentliche marktliche Funktionen, wie die der Lenkung und Wertsicherung. Bei Unternehmen, die falsch aufgestellt sind und sich nicht am Markt behaupten können, ermöglichen Übernahmen durch besser aufgestellte Unternehmen oder Investoren letztlich einen Werterhalt für Gläubiger, Anteilseigner sowie den Schutz der Interessen anderer Anspruchsgruppen, wie Beschäftigte und Marktpartner und schaffen damit Vertrauen in den Sektor. Politische Eingriffe, die diese Funktionen beeinträchtigen, erfordern eine besondere Legitimation. Dies gilt zum einen, weil auch bei Share Deals eine Systemkonsistenz der rechtlichen Rahmenbedingungen mit dem allgemeinen Unternehmensrecht gewahrt werden sollte. Zum anderen wären Belege dafür erforderlich, dass durch eine Regulierung tatsächlich ein gesellschaftlicher Mehrwert im Sinne der übergeordneten, oftmals miteinander im Konflikt stehenden Ziele erzielt werden kann. Gerade mit Blick auf die Vielfalt der landwirtschaftlichen Unternehmenslandschaft – was insbesondere für Ostdeutschland gilt – und daraus resultierender Synergien sowie auch der Heterogenität der Akteure und ihres Handelns scheinen einseitige Bevorzungen oder Ausgrenzungen problematisch. Das gilt umso mehr, weil unabhängig von Größe, Rechtsform, Spezialisierung, konventionell oder ökologisch, derzeit kein Unternehmenstyp angesichts der bevorstehenden Veränderungen pauschal für sich eine ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit oder Überlegenheit reklamieren kann.