

Schwache Ministerien - clevere Lobbyisten:

Warum die Länder die Spekulation mit Agrarflächen nicht stoppen

Die Konkurrenz um landwirtschaftliche Böden wird ruppiger und die Preise steigen weiter. Aktuelle Vorgänge werfen ein Schlaglicht auf diesen Spezialbereich des Immobilienmarktes.

In Thüringen bietet ein Photovoltaik-Projektierer für 80-Punkte-Böden 6.000 € Pacht pro ha und Jahr. Als die Landwirtin sich weigert, wird die gesamte Pacht für die ersten 10 Jahre - 60.000 € - gleich bei Vertragsabschluss angeboten.¹ PV-Projektierer realisieren derzeit Renditen, die noch nicht mal im Drogenhandel im Straßenverkauf in Berlin erzielt werden.²

In Nordrhein-Westfalen versuchte die Landwirtschaftskammer durch zwei Gerichtsinstanzen den Verkauf von 5,5 ha Ackerland an einen ortsansässigen Existenzgründer zu verhindern.³ Dieselbe Agrarverwaltung sieht tatenlos zu, wenn jedes Jahr im Rahmen von Anteilskäufen bei 2.400 ha Äckern und Weiden der Vorrang von Landwirten und die Spekulationskontrolle umgangen wird.⁴

2023 hat ein australischer Fonds die „Deutsche Agrar Holding“ mit rund 20.000 ha bewirtschafteter Fläche für angeblich 300 Mio. € erworben.⁵ Ein beeindruckender Wertzuwachs für den Vorbesitzer, der die DAH 2016 für 5 Mio. € aus der Konkursmasse der KTG AGRAR erworben haben soll.⁶ Die im Grundstücksverkehrsgesetz vorgeschriebene Spekulationskontrolle konnte die Agrarverwaltung wegen der Regulierungslücke bei Anteilskäufen auch in diesem Fall nicht durchführen.

Das sind Beispiele für Entwicklungen, die die Agrarministerkonferenz der Länder schon 2015 beschrieben und Vorschläge zur Schließung der Gesetzeslücken gemacht hatte. Entsprechende Gesetzentwürfe hatten in der Folge elf Landesregierungen vereinbart. In Sachsen-Anhalt wird es zum dritten Mal kurz vor Ende der Legislaturperiode kein Gesetz geben.⁷ Niedersachsen hat einen Entwurf im parlamentarischen Verfahren.⁸ Zum geplanten „Landwirtschaftsgesetzes“ in Hessen liegen keine Informationen vor.⁹

Jahr	Land	Koalition	Agrarminister/in
2015	ST	CDU / SPD	Dr. Aeikens (CDU)
2016	ST	CDU / SPD / Grüne	Prof. Dalbert (Grüne)
2016	MV	CDU / SPD	Dr. Backhaus (SPD)
2017	NI	SPD / Grüne	Meyer (Grüne)
2019	BB	SPD / CDU / Grüne	Vogel (Grüne)
2019	SN	CDU / SPD / Grüne	Günther (Grüne)
2021	TH	Die Linke / SPD / Grüne	Karawanskij (Die Linke)
2024	BB	SPD / BSW	Mittelstädt (SPD)
2021	ST	CDU / SPD / FDP	Schulze (CDU)
2022	NI	SPD / Grüne	Staudte (Grüne)
2023	HE	CDU / SPD / FDP	Jung (CDU)

Bislang sind neun Agrarministerinnen und Agrarminister von Grünen, SPD, CDU und LINKEN gescheitert. Das wirft Fragen auf:

- Warum versagt die Agrarpolitik bei diesen mittelmäßig komplexen Gesetzen?
- Welche Auswirkungen hat das für Landwirte und Verbraucher?
- Gibt es Alternativen zu gesetzlichen Regelungen?

Überforderte Verwaltungen, clevere Lobbyisten

Die Agrarminister Dr. Aeikens, Vogel oder Günther haben beherzt versucht, die Missstände auf dem Bodenmarkt mit soliden Gesetzentwürfen zu lösen. Gescheitert sind sie wie ihre anderen Kolleginnen an der Lobbyarbeit außerlandwirtschaftlicher Investoren, an unwilligen Koalitionspartnern und an teils überforderten Agrarverwaltungen.

Die Anhörungen in den Landtagen und die öffentliche Diskussion werden bislang von zwei gut vernetzten Gruppen dominiert, die aber über vergleichsweise wenig Agrarfläche verfügen. Das sind überregionale Investoren mit etwa 5 % der Flächen und die Kommunen mit 3,8%.¹⁰

Bei den Agrarkonzernen existiert eine hohe Flächenkonzentrationen. Die neun größten landwirtschaftlichen Unternehmensnetzwerke in Brandenburg verfügen durchschnittlich über 4.488 ha Eigentum.¹¹ Das ist das 300-fache der durchschnittlichen Familienbetriebe in Deutschland mit 15 ha. Diese Unternehmen haben wenig Interesse an der Kontrolle von Spekulation, an der Begrenzung von Flächenkonzentration oder an einem Vorrang für ortsansässige Landwirte. Sie haben starken Einfluss auf die Positionen in den ostdeutschen Landesbauernverbände, im Verband Familienbetriebe Land und Forst sowie im ostdeutschen

Genossenschaftsverband. Vergleichsweise wenige Unternehmen können über drei Verbänden ihre Anliegen in den Anhörungen der Landtage zu den Gesetzesentwürfen einspeisen.

Die Kommunen verschärfen die Probleme auf dem Bodenmarkt

Viel Aufmerksamkeit trotz kleiner eigener Anteile an Agrarflächen haben die kommunalen Spitzenverbände. Das Interesse der Kommunen an Agrarstrukturgesetzen ist verständlich, da sie zentrale Zuständigkeiten bei Agrarflächen haben. Zugleich verfolgen Kommunen Eigeninteressen. Die Landkreise scheuen wirksame Gesetze, weil sie schon heute nicht genug Personal für die Kontrollen bereitstellen. Auch verantworten die Kommunen die gesamten Verluste von 1,5 Mio. ha Agrarflächen in Deutschland seit 1992 durch ihre Baugenehmigungen und durch Änderungen von Flächennutzungsplänen. Und die Kommunen konkurrieren direkt mit Landwirten. In Bayern zahlten die Kommunen 2019 bis 2021 mit 152.000 € / ha um 140 % höhere Preise als Landwirte und konnten so 15 % aller Flächen erwerben.¹² Bei den Anhörungen zu Agrarstrukturgesetzen möchten sie vor allem den Vorrang von Landwirten aufweichen und ihre eigenen Zugriffsmöglichkeiten ausdehnen.

Weniger Gehör finden dagegen die ortsansässigen Betriebe mit rund 32 % der Flächen. Zwar vertreten die Bauernverbände auch regional verankerte Familienbetriebe. Letztere begrüßen wirksame Regelungen zu fairen Pachtpreisen, zum Vorrang von Landwirten, zur Abschaffung der doppelten Grunderwerbsteuer und zum Schutz von Agrarflächen. Diese Anliegen fallen bei der Ablehnung von Agrarstrukturgesetzen regelmäßig unter den Tisch. Völlig außen vor sind in den parlamentarischen Beratungen 1,7 Mio. nichtlandwirtschaftliche Eigentümer von Kleinflächen, die aber über 42 % der Agrarfläche verfügen.

Handlungsunfähige Landtage

Das flächendeckende Versagen der Länder auf dem Bodenmarkt hat auch mit der mangelnden Erfahrung mit Gesetzgebungsverfahren in den Agrarressorts zu tun. Diese beschränken sich seit Jahrzehnten bei der Rechtsetzung auf „copy and paste“, das ist die sogenannte 1:1-Umsetzung von EU- und Bundesrecht. Dies mag der Grund sein, warum sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Thüringen die Agrarstrukturgesetze jahrelang wie „heiße Kartoffeln“ zwischen Ministerien und Landtagen hin- und hergeschoben wurden. Die Spitze der Inkompetenz bewies der Landtag von Sachsen-Anhalt, der per Landtagsbeschluss versuchte, Art. 74 des Grundgesetzes außer Kraft zu setzen. Damit wollten die Abgeordneten sich

ihrer Aufgabe entziehen, ein Gesetz zu erarbeiten.¹³ Dass es anders geht, zeigen anspruchsvolle Gesetzentwürfe aus Brandenburg, Sachsen und Niedersachsen.

Die Unfähigkeit der Landtage, agrarpolitische Verantwortung in moderne Gesetze umzusetzen, zeigt sich in einem weiteren Punkt. Normalerweise werden Reformprojekte selten so umgesetzt, wie sie in Koalitionsverträgen formuliert werden. Die endgültigen Gesetze sind immer das Ergebnis intensiver Beratungen und demokratischer Kompromisse. Bei dem Thema „Bodenspekulation“ haben die Landtage von bislang sieben Bundesländern noch nicht einmal veränderte oder abgespeckte Gesetzentwürfe zustande gebracht. Selbst zu der banalen Einführung eines „Ordnungswidrigkeitsregelungen“ bei der Anzeige von Pachtverträgen waren die Landtage nicht in der Lage. Gleiches gilt für die völlig unstrittige Abschaffung der doppelten Grunderwerbsteuer, wenn die Behörden für Landwirte das Vorkaufsrecht gegenüber Investoren wahrnehmen wollen. Die Betriebe müssen zurzeit beim Kauf von 10 ha im Bundesdurchschnitt 40.000 € Grunderwerbsteuer anstatt von normalerweise 20.000 € zahlen.¹⁴ Grund ist der erforderliche Zwischenerwerb von Landgesellschaften. Investoren zahlen in der Regel nichts, da sie mit Anteilskäufen die Grunderwerbsteuer regelmäßig umgehen.

Dies ist ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für ortsansässige Landwirte. Die Agrarministerkonferenz der Länder hatte deshalb 2015 einstimmig empfohlen, die Doppelbesteuerung abzuschaffen.¹⁵ Wenn 16 Länder das in 10 Jahren weder über eigene Agrarstrukturgesetze noch alternativ über den Bundesrat im Grunderwerbsteuergesetz¹⁶ umsetzen können, ist das ein Indiz für die Irrelevanz deutscher Agrarpolitik. Ein drastisches Beispiel dieser Bedeutungslosigkeit lieferte Ende 2024 die Staatskanzlei in München. Als diese das Landpachtverkehrsgesetz für Bayern abschaffte, hielt es niemand für erforderlich, das zuständige Landwirtschaftsministerium in Bayern oder den Agrarausschuss des Bayerischen Landtages vorab zu fragen.

Geht es ohne Agrarstrukturgesetze?

Nein. Da der landwirtschaftliche Bodenmarkt als begrenzte und abnehmende Ressource ein unvollkommener Markt ist, sind gesetzliche Regelungen das einzige Instrument um Fehlentwicklungen zu begegnen. Deshalb werden in allen EU-Mitgliedstaaten die agrarstrukturellen Ziele durch Gesetze umgesetzt. Da die Länder die Spekulationskontrolle bei Kauf- und Pachtverträgen defacto eingestellt haben und die Regulierungslücken nicht schließen, steigen Pacht- und Kaufpreise weiter. Ortsansässige Betriebe können sich die hohen Flächenkosten kaum leisten und werden in der Entwicklung behindert. Die Flächenkosten

schlagen inzwischen auf die Lebensmittelpreise durch. Mit den Energie- und Lohnkosten ist der Faktor „Boden“ ein Inflationstreiber bei der Ernährung. Der steigende Verlust an Agrarflächen gefährdet die Ernährungsvorsorge in Krisenzeiten.

Es gibt keinen breiten Widerstand gegen die Stabilisierung der Lebensmittelpreise und der Versorgungssicherheit durch moderne Agrarstrukturgesetze. Es gibt lediglich eine professionell orchestrierte Minderheit außerlandwirtschaftlicher Investoren auf dem Bodenmarkt, flankiert durch schräge Stellungnahmen einzelner Wissenschaftler. Deren wissenschaftliche Begründung bleibt mager, weil sie bislang weder share deals, noch die betriebswirtschaftliche Situation landwirtschaftlicher Unternehmensgruppen untersucht haben.¹⁷ Die Interessen der Landwirtschaft sowie der Verbraucher werden zugunsten einiger außerlandwirtschaftlicher Investoren und großer Grundbesitzer vernachlässigt.

Steigende Flächenverluste und Spekulation mit Agrarflächen schädigen die Agrarstruktur nachhaltig. Es bleibt die Frage, wann die Agrarpolitiker in den Landtagen das begreifen und den Vorrang ortsansässiger Landwirtinnen und Landwirte auf dem Bodenmarkt wieder durchsetzen.

© Jobst Jungehülsing, Dipl.-Ing. Agrar, *Landwirtschaftlicher Bodenmarkt – Analyse & Recherche (LBAR) Berlin, 2026*

¹ Statement der AbL-Vorsitzenden C. Gerster auf dem „Bodenkongress 2026 - Bundesweiter Kongress zu gerechter Bodenpolitik und Zugang zu Land, am 13. – 14. März 2026 in Apolda, Thüringen.

² „Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland“, B. Osterburg, A. Ackermann, J. Böhm, M. Bösch, J. Dauber, T. de Witte, P. Elsasser, S. Erasmi, A. Gocht, H. Hansen, C. Heidecke, S. Klimek, C. Krämer, H. Kuhnert, A. Moldovan, H. Nieberg, C. Pahmeyer, E. Plaas, J. Rock, N. Röder, M. Söder, G. Tetteh, B. Tiemeyer, A. Tietz, J. Wegmann, M. Zinnbauer, Thünen Working Paper 224, Braunschweig 2023, S. 57.

³ „Kampf ums Ackerland“, taz, 06.09.2025.

⁴ „Unternehmensgruppen in der Landwirtschaft 2023“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, November

2024.

- ⁵ „Kurt Zechs 300-Millionen-Deal“, Schumacher, H., Wirtschaftswoche, 01.09.2023 - 14:27 Uhr.
- ⁶ Böschen, M, ManagerMagazin, 2018.
- ⁷ „Koalitionsvertrag 2021 – 2026. Wir gestalten Sachsen-Anhalt. Stark. Modern. Krisenfest. Gerecht.“, Magdeburg, 2021, S. 123.
- ⁸ „Sicher in Zeiten des Wandels, Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landesverband Niedersachsen Für die 19. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages“, Hannover, 2022.
- ⁹ „Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode 2024 – 2029“, Wiesbaden, 18.12.2023, S. 125.
- ¹⁰ „Erweiterte Untersuchung der Eigentumsstrukturen Von Landwirtschaftsfläche in Deutschland: Ergebnisse der deskriptiven Analyse“, A. Tietz, L. Hubertus, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Rep 116, 2024, S. 22.
- ¹¹ „Wem gehört das Land“, Jänicke, C., Balmann, A., Müller, D., FORLand Policy Brief 07 (2024), Halle. S. 4.
- ¹² "Bauernland in Bauernhand": Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, A. Tietz, A. Tölle, Thünen Report 99, Braunschweig / Berlin, 2022, S. 10.
- ¹³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist; Art. 74, Abs 1 Ziffer 18.
- ¹⁴ Durchschnittliche Kaufwerte 2024 in Deutschland 36.000 €. Bei 6 % Grunderwerbsteuer sind das bei 10 ha 21.600 € GEST. Bei der doppelten GEST über den Vorkauf durch Landgesellschaften wären das deutlich über 40.000 €.
- ¹⁵ „Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik – Allgemeine Situation und Handlungsoptionen“, BMEL, Bericht im Auftrag der Agrarministerkonferenz, Berlin, März 2015, S. 84.
- ¹⁶ „Die Forderung nach Streichung bleibt auch im Bundestag unerfüllt.“, Agra Europe, 22.04.2026.
- ¹⁷ „Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und zur Verbesserung einer bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Agrarstrukturverbesserungsgesetz – NASVG)“, Appel, F., Balmann, A., Filler, G., Heinrich, F., Odening, M., Schmidt, L., Tölle, A., FORLand Policy Brief 8 (2024). In der Stellungnahme von Appel et al. werden eine Reihe wissenschaftlicher Beiträge zitiert. Damit soll belegt werden, dass außerlandwirtschaftliche Investoren kaum Einfluss auf die Preise für Agrarflächen und keine nachteiligen Effekte für die Agrarstruktur haben. Die aufgeführten Arbeiten nutzen jedoch kaum Daten, die einen eindeutigen Bezug zu außerlandwirtschaftlichen Investoren haben. In keiner der Studien werden Anteilskäufe mit Agrarflächen analysiert. Ebenso fehlen Analysen zu den betriebswirtschaftlichen Ergebnissen von Unternehmensgruppen (Agrar-Holdings) einschließlich deren Möglichkeiten im Bereich der Subventionsmaximierung, der Steuerumgehung und der Spekulation mit Agrarflächen. Insofern sind die Schlussfolgerungen der Autoren im ökonomischen Teil der Stellungnahme eher Vermutungen als gesicherte Erkenntnisse auf Basis analysierter Daten.