

Schwache Ministerien - clevere Lobbyisten:

Warum die Länder die Spekulation mit Agrarflächen nicht stoppen

In Sachsen-Anhalt bietet ein Photovoltaik-Projektierer für 80-Punkte-Böden 6.000 € Pacht pro ha und Jahr. Als die Bodeneigentümerin sich weigert, werden 60.000 € - die gesamte Pacht für 10 Jahre - gleich bei Vertragsabschluss angeboten.¹ PV-Projektierer realisieren derzeit ähnliche Renditen, wie im Drogenhandel im Straßenverkauf in Berlin.^{2,3,4} Grundrenten von 15.000 € pro ha und Jahr mit großen PV-FFA ergeben Renditen von 50 % auf den Durchschnittspreis des Faktors Boden in Deutschland. Rechnet man den Vermögenszuwachs durch die jährliche Wertsteigerung der Agrarflächen von 8 % hinzu, erwirtschaften Flächeneigentümer mit großen PV-Freiflächenanlagen Gesamtrenditen, von den Eigentümer von Aktienfonds (langjährige Rendite 7 % / pro Jahr) oder Mietwohnungen (langjährige Rendite 4 % / pro Jahr) nur träumen können.

In Nordrhein-Westfalen versuchte die Landwirtschaftskammer durch zwei Gerichtsinstanzen den Verkauf von 5,5 ha Ackerland an einen ortsansässigen Existenzgründer zu verhindern.⁵ Dieselbe Agrarverwaltung sieht tatenlos zu, wenn jedes Jahr im Rahmen von Anteilskäufen bei 2.400 ha der Vorrang von Landwirten und die Spekulationskontrolle umgangen wird.⁶

2023 hat ein australischer Fonds die „Deutsche Agrar Holding“ mit rund 20.000 ha bewirtschafteter Fläche für angeblich 300 Mio. € erworben.⁷ Ein beeindruckender Gewinn für den Vorbesitzer, der die DAH 2016 für 5 Mio. € aus der Konkursmasse der KTG AGRAR erworben hatte.⁸ Die im Grundstücksverkehrsgesetz vorgeschriebene Spekulationskontrolle konnte die Agrarverwaltung wegen der Regulierungslücke 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. Diese offiziellen Reformansätzen auf Regierungsebene sind in der folgenden Übersicht dargestellt. Daneben gab es weitere Gesetzesinitiativen von Oppositionsparteien. Zuletzt hatte die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Hessischen Landtag einen ambitionierten Entwurf vorgelegt.^{9,10}

Übersicht der Gesetzentwürfe der Bundesländer zum Bodenrecht

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)

In Sachsen-Anhalt wird es zum dritten Mal kurz vor Ende der Legislaturperiode kein Gesetz geben.¹¹ Niedersachsen hat einen Entwurf im parlamentarischen Verfahren.¹² Zum geplanten „Landwirtschaftsgesetzes“ in Hessen liegen keine Informationen vor.¹³ 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 Politiker, clevere Lobbyisten

Die verantwortlichen Ministerinnen sind an der Lobbyarbeit außerlandwirtschaftlicher Investoren, an unwilligen Koalitionspartnern und an überforderten Agrarverwaltungen gescheitert.

Die Anhörungen in den Landtagen und die öffentliche Diskussion wird von zwei gut vernetzten Gruppen dominiert, die über vergleichsweise wenig Agrarfläche verfügen. Das sind überregionale Investoren mit etwa 5 % der Flächen und die Kommunen mit 3,8%.¹⁴

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

Vergleichsweise wenige Bodeneigentümer sind mit drei Verbänden in den Anhörungen zu den Gesetzentwürfen überrepräsentiert.

Die Kommunen verschärfen die Probleme auf dem Bodenmarkt

Viel Aufmerksamkeit trotz kleiner Flächenanteile haben die kommunalen Spitzenverbände. Einerseits zu Recht, da sie zentrale Zuständigkeiten bei Agrarflä-

chen haben. Zugleich verfolgen sie 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 Umwidmungsgenehmigungen. Und die Kommunen konkurrieren direkt mit Landwirten. In Bayern zahlten die Kommunen 2022 mit 152.000 € / ha um 140 % höhere Preise als Landwirte und konnten so 15 % aller Flächen erwerben.¹⁶ Bei den Anhörungen zu Agrarstrukturgesetzen möchten sie vor allem den Vorrang von Landwirten aufweichen.

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.

Die Landtage nehmen ihre Verantwortung nicht wahr

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 Ministerium und Landtag hin- und hergeschoben wurden. Die Spitze der Inkompetenz bewies der Landtag von Sachsen-Anhalt, der am 15.12.2022 per Landtagsbeschluss versuchte, Art. 74 des Grundgesetzes außer Kraft zu setzen, damit er sich seiner

Aufgabe entziehen konnte.¹⁷ Im Grundgesetz wurde die Zuständigkeit der Länder 2006 eindeutig geregelt.¹⁸ Die Kompetenz der Länder bezieht sich auch auf die Regelung von Anteilskäufen mit Agrarimmobilien.

Dies wurde zuletzt am 19.01.2022 zwischen dem Bundesministerium der Justiz (Verfassungsressort), dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und den Agrarressorts der Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen erörtert. Thema war die Beantwortung von rechtlichen Fragen zu den Gesetzesvorhaben, insbesondere zu Share Deals. Es bestand im Ergebnis kein Zweifel an der Zuständigkeit der Länder für Regulierung von Anteilskäufen mit Agrarflächen. Die ausführlichen Ergebnisse der Beratung wurden im Anschluss allen Ländern, auch dem Agrarministerium in Magdeburg zugeleitet. Der Landtag von Sachsen-Anhalt bleibt in seinem Beschluss eine Begründung für seine entgegengesetzte Auffassung schuldig. Das 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 einer „Ordnungswidrigkeitsregelungen“ bei der Anzeige von Pachtverträgen waren die Landtage nicht in der Lage. So hat zuletzt der Hessische Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf der Opposition mit dieser Regelung abgelehnt.¹⁹

Vorteile für Investoren

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.²⁰ 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.²¹ Wenn 16 Länder das in 10 Jahren weder über eigene Agrarstrukturgesetze noch alternativ über den Bundesrat im Grunderwerbsteuergesetz²² 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.

Einfluss auf die Diskussion nehmen schließlich wenige Agrarwissenschaftler, die eine konsequente Rechtsetzung ablehnen. Deren wissenschaftliche Begründung bleibt mager, weil sie bislang weder share deals selbst noch die betriebswirtschaftliche Situation überregionaler Investoren untersucht haben.²³

Geht es ohne Gesetze?

Nein. Da der landwirtschaftliche Bodenmarkt als begrenzte und abnehmende Ressource ein unvollkommener Markt ist, sind gesetzliche Regelung 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 Agrarstrukturgesetze. Es gibt lediglich eine professionell orchestrierte Minderheit außerlandwirtschaftlicher Investoren auf dem Bodenmarkt, flankiert durch schräge Stellungnahmen einzelner Wissenschaftler. Die Interessen der Landwirtschaft sowie der Verbraucher werden zugunsten weniger hundert großer Grundbesitzer vernachlässigt.

Steigende Flächenverluste und Spekulation mit Agrarflächen schädigen die Agrarstruktur nachhaltig. Es bleibt die Frage, wann die Länder das begreifen, und dafür sorgen, dass ortsansässige Landwirtinnen und Landwirte wieder Vorrang auf dem Bodenmarkt bekommen.

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 Die im Folgenden zitierten präzisen betriebswirtschaftlichen Daten des Thünen-Instituts zur Grundrente von 100-ha-Photovoltaik-Freiflächenanlagen sind methodisch nicht vergleichbar mit den Daten der EU zur Handelsspanne im Straßenverkauf von sechs gängigen Drogen in Deutschland im Jahr 2023 (REITOX-Bericht). Von der Handelsspanne im Drogenverkauf sind noch nicht näher bekannte Kosten im Drogenhandel abzuziehen, um zum Gewinn zu kommen. Gleichwohl wird aus den Daten deutlich, dass die Rendite der PV-Freiflächenanlagen mindestens so hoch ist, wie der Gewinn aus dem Straßenverkauf von Drogen.

-
- ³ „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.
- ⁴ Handelsspannen zwischen Großhandel und Straßenverkauf von Drogen in Deutschland nach: DEUTSCHLAND Bericht 2024 des nationalen REITOX-Knotenpunkts an die EUDA (Datenjahr 2023 / 2024)", Schneider, F., Karachaliou, K., Neumeier, E., IFT Institut für Therapieforchung, in: Drogenmärkte und Kriminalität – Work-book Drug Market and Crime, EUDA Drogenagentur der Europäischen Union, 2024, S. 24 und S. 26.
- ⁵ „Kampf ums Ackerland“, taz, 06.09.2025.
- ⁶ „Unternehmensgruppen in der Landwirtschaft 2023“, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, November 2024.
- ⁷ „Kurt Zechs 300-Millionen-Deal“, Schumacher, H., Wirtschaftswoche, 01.09.2023 - 14:27 Uhr.
- ⁸ Böschen, M, ManagerMagazin, 2018.
- ⁹ „Gesetz zum Schutz der bäuerlichen Landwirtschaft (GSbL)“, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag, Drucksache 21/2894, Wiesbaden, 24.10.2025.
- ¹⁰ „Änderungsantrag zu Gesetzentwurf BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Gesetz zum Schutz der bäuerlichen Landwirtschaft (GSbL)“, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 21/4576, Wiesbaden, 03.06.2026.
- ¹¹ „Koalitionsvertrag 2021 – 2026. Wir gestalten Sachsen-Anhalt. Stark. Modern. Krisenfest. Gerecht.“, Magdeburg, 2021, S. 123.
- ¹² „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.
- ¹³ „Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode 2024 – 2029“, Wiesbaden, 18.12.2023, S. 125.
- ¹⁴ „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.
- ¹⁵ „Wem gehört das Land“, Jänicke, C., Balmann, A., Müller, D., FORLand Policy Brief 07 (2024), Halle. S. 4.
- ¹⁶ "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.
- ¹⁷ „Anteilskäufe (Share-Deals) in der Landwirtschaft rechtssicher reglementieren“, Beschluss des Landtages von Sachsen-Anhalt, Drucksache 8/2033, Magdeburg, 15.12.2022.
- ¹⁸ 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.
- ¹⁹ „Anhörung bestätigt Handlungsbedarf auf Hessens Bodenmarkt: Landesregierung bleibt Antworten schuldig“, Pressestelle der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Hessischen Landtag, Wiesbaden, 10.06.2026.
- ²⁰ 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 €.

-
- ²¹ „Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik – Allgemeine Situation und Handlungsoptionen“, BMEL, Bericht im Auftrag der Agrarministerkonferenz, Berlin, März 2015, S. 84.
- ²² „Die Forderung nach Streichung bleibt auch im Bundestag unerfüllt.“, Agra Europe, 22.04.2026.
- ²³ „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 diese Investoren keine nachteiligen Effekte für die Agrarstruktur haben. Die aufgeführten Arbeiten nutzen jedoch kaum Daten, die einen eindeutigen Bezug zu außerlandwirtschaftlichen Investoren haben. Insofern sind die Schlussfolgerungen der Autoren im ökonomischen Teil der Stellungnahme eher Vermutungen als gesicherte Erkenntnisse auf Basis analysierter Daten.