

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3211

A44

Stellungnahme zum Thema „Rechtliche Herausforderungen in der Landwirtschaft“

Anhörung der Enquetekommission V „Gesundes Essen. Gesunde Umwelt. Gesunde Betriebe. – Zukunftschancen für die nordrhein-westfälische Landwirtschaft gestalten, mittelständische Betriebe stärken, hohe Standards in Ernährung und Umweltschutz gemeinsam sichern.“

am 6. November 2020 im Landtag Nordrhein-Westfalen

Andreas Tietz

Dipl.-Ing. agr. Andreas Tietz
Thünen-Institut für Ländliche Räume

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 64
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596 5247
Fax: 0531 596 5599
E-Mail: andreas.tietz@thuenen.de

Braunschweig, 29.10.2020

Einleitung

Die Enquetekommission V „*Gesundes Essen. Gesunde Umwelt. Gesunde Betriebe. – Zukunftschancen für die nordrhein-westfälische Landwirtschaft gestalten, mittelständische Betriebe stärken, hohe Standards in Ernährung und Umweltschutz gemeinsam sichern.*“ im Landtag Nordrhein-Westfalen führt am 6. November 2020 eine Anhörung zum Thema „Rechtliche Herausforderungen in der Landwirtschaft“ durch, zu der der Autor dieser Stellungnahme eingeladen wurde. Der Einladung liegt ein Fragenkatalog bei, der unter der Forschungsfrage „*Wie stellen sich die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft dar und wie können diese unter anderem hinsichtlich Planungssicherheit, Bodenmarktentwicklung und bürokratischer Prozesse verbessert werden?*“ 16 Fragen zu drei Themenbereichen enthält.

Aufgrund meiner fachlichen Expertise nehme ich nachfolgend nur zu den Fragen 12 bis 16 im Themenbereich „Flächennutzung und Bodenmarktentwicklung“ Stellung.

Frage 12: Welche Faktoren führen zum Verlust landwirtschaftlich nutzbarer Fläche? Welche Instrumente zur Bodenmarktgestaltung gibt es und wie effektiv sind diese in der Anwendung? Wie kann landwirtschaftliche Nutzfläche in der Zukunft sichergestellt werden?

Der Erhalt landwirtschaftlich genutzter Fläche hat in dicht besiedelten und industrialisierten Ländern einen geringen Stellenwert im Verhältnis zu anderen Nutzungsansprüchen an die Fläche. Von letzteren gibt es viele, wie z. B. Entwicklung von Wohn- und Gewerbegebieten, Ausbau von Verkehrsinfrastruktur, Ausbau erneuerbarer Energien sowie Schutz von Flächen mit besonderem Wert für Biodiversität, Wasser oder Klima. Die Auswirkungen von Eingriffen in Natur und Landschaft durch Bauvorhaben müssen darüber hinaus naturschutzrechtlich ausgeglichen werden, wofür in der Regel weitere Landwirtschaftsfläche in Anspruch genommen wird. Wird Wald durch Bauvorhaben in Anspruch genommen, so ist (zumindest) in gleichem Umfang an anderer Stelle aufzuforsten. Landwirtschaftsfläche ist somit die einzige Flächenkategorie, die per se keinen besonderen Schutzstatus hat.

Wird Fläche für Bauvorhaben benötigt, so ist die erwartete Wertschöpfung (in Form von Steuereinnahmen, Arbeitsplätzen oder beschleunigtem Verkehr) in der Regel weit höher als der zu zahlende Preis für Landwirtschaftsfläche, deren Bedeutung für die Landwirtschaft und die Ernährungssicherung in der Abwägung vor Ort nur einen vergleichsweise geringen Stellenwert hat. Auch die Erzeugung erneuerbarer Energien oder die Schaffung von Biotopen und Schutzflächen genießen in der öffentlichen Meinung vor Ort meist eine höhere Priorität als der Erhalt landwirtschaftlicher Fläche. Ein Großteil der Landwirtschaftsfläche ist nicht im Eigentum von Landwirten, deren Existenz von der Fläche abhängt. Sie gehört nichtlandwirtschaftlichen Verpächtern, deren Verkaufsbereitschaft mit dem gebotenen Preis beeinflusst werden kann. Somit gibt es in der Regel stets ein

Angebot auf dem Bodenmarkt, das von Nachfragern mit ausreichender Zahlungsbereitschaft in Anspruch genommen werden kann.

Zu den Instrumenten der Bodenmarktgestaltung zählen vor allem die Beeinflussung von Mengen oder Preisen sowie die Beschränkung (oder Förderung) von Marktteilnehmern. Letzteres spielt für die Frage der nichtlandwirtschaftlichen Flächeninanspruchnahme keine Rolle, denn die öffentliche Hand selbst ist der größte Nachfrager auf diesem Markt bzw. sie lenkt mittels ihrer Planungsinstrumente die Nachfrage in bestimmte Regionen.¹

Instrumente zur Schaffung bzw. Steuerung eines Marktes für „Flächenverbrauch“ wurden in verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung entwickelt und erprobt. Im Mittelpunkt steht hierbei die Reduzierung der Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche, zu der sich die Bundesregierung in mehreren Nachhaltigkeitsstrategien auch auf internationaler Ebene verpflichtet hat. Zu den preisbeeinflussenden Maßnahmen zählen die Versiegelungsabgabe oder die Baulandausweisungsumlage. Eine mengenbeeinflussende und zudem marktorientierte Maßnahme sind handelbare Flächenverbrauchszertifikate, die mit Blick auf das zu erreichende „Flächensparziel“ kontingentiert werden. Die Wirksamkeit dieser Maßnahme wurde in einem Planspiel mit Kommunen erprobt.² Es fehlt jedoch am politischen Willen, solche Instrumente bundesweit einzuführen, da die Nachteile – wie z. B. eine Beschränkung der Planungshoheit von Kommunen sowie eine weitere Verteuerung von öffentlichen Planungs- und Bauvorhaben – in der Willensbildung bislang überwiegen.

Ein weiterer Ansatz ist die planerische Lenkung von Bauvorhaben in landwirtschaftlich weniger wertvolle Gebiete. In regionalen Flächennutzungsplänen besteht die Möglichkeit, Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete für die landwirtschaftliche Nutzung planerisch zu fixieren. Ein Kriterium hierfür ist z. B. die Ertragsfähigkeit von Böden.

Zusammengefasst scheint es so, dass ein Bewusstsein für die Notwendigkeit, sparsamer mit der Inanspruchnahme von Landwirtschaftsfläche umzugehen, in der Öffentlichkeit nicht ausreichend vorhanden ist. Die international vereinbarten Ziele („30-ha-Ziel“) sind zwar hinreichend konkret und allgemein bekannt. Gleichwohl bleiben sie im Verwaltungshandeln vor Ort relativ abstrakt und erscheinen nachrangig im Vergleich zu den konkreten Problemlagen in den Gemeinden oder bei überregionaler Infrastruktur, zu deren Lösung die freie Fläche benötigt wird. In der Konsequenz wurde der bundesweite Zielwert von 30 ha Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag bis 2020 deutlich verfehlt (aktuell 56 ha/Tag). Es scheint kaum denkbar, dass der neu ausgerufenen Zielwert „30 ha minus x“ bis 2030 erreicht wird, ohne dass restriktivere, z. B. fiskalische oder mengenbeeinflussende Top-down-Maßnahmen zum Einsatz gebracht werden.

¹ So wäre es zwar theoretisch denkbar, dass in einem Grundstücksverkehrsgesetz ein Genehmigungsvorbehalt für den Kauf landwirtschaftlicher Fläche durch die öffentliche Hand eingeführt würde und auch hierbei ein Vorkaufsrecht zugunsten von aufstockungsbedürftigen Landwirten bestünde. Mit der Durchsetzung einer solchen Regelung würde sich die öffentliche Hand aber selbst ihrer Handlungsfreiheit bei Planungs- und Bauvorhaben berauben.

² <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten/start-planspiel-flaechenhandel/>

Frage 13: Welche Faktoren führen zu steigenden Kauf- und Pachtpreisen? Welche politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen müssen angepasst werden, um einem weiteren Anstieg der Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Nutzflächen in NRW entgegenzuwirken?

Die in Frage 12 thematisierte nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme ist ein wesentlicher Treiber von Kaufpreisen, gerade in Regionen mit hohem Siedlungsdruck. Steuerliche Regelungen (§ 6b EstG) führen dazu, dass Landwirte, die Bauland mit hohem Buchgewinn verkaufen konnten, innerhalb der vierjährigen Reinvestitionsfrist eine sehr hohe Zahlungsbereitschaft für Ersatzfläche haben. Unter anderem durch diesen Mechanismus werden hohe Baulandpreise auf das Umland übertragen.

Der maßgebliche Treiber für Bodenkaufpreise in den letzten Jahren sind die geringen (bis negativen) Zinsen für wertstabile Finanzanlagen. Landwirtschaftsfläche gilt auch bei Nichtlandwirten als wertbeständiges Investment, das sicher verpachtet werden kann und (z. B. im Vergleich zu Wohnimmobilien) wenig Arbeit macht. Die Rendite in Form der erzielbaren Pacht ist zwar nicht hoch, aber in jedem Fall höher als bei vergleichbar sicheren Anlagealternativen.

Innerhalb der Landwirtschaft führt die gestiegene Konkurrenz um die knapper werdende Fläche zu wachsenden Zahlungsbereitschaften für Fläche, vor allem auf dem Pachtmarkt. Steuer- und umweltrechtliche Regeln binden die landwirtschaftliche Tierhaltung an die Fläche. Die neue Düngerverordnung begrenzt die Ausbringungsmenge organischer Dünger und führt dazu, dass viehhaltende Landwirte noch mehr Fläche selbst für eine gleichbleibende Tierzahl benötigen oder sich um teure Alternativen für die Verbringung bzw. Verarbeitung des Dungs kümmern müssen. In der Konsequenz findet eine „Quersubventionierung“ der Flächenpacht durch die Gewinne aus der Viehhaltung statt. Durch die Förderung erneuerbarer Energien wurde in den letzten Jahren zusätzliche Wertschöpfung auf die Fläche gelenkt, die die Bodenpreise weiter getrieben hat.

Auch die EU-Flächenprämie hat einen Einfluss auf die Pachtpreise. Untersuchungen haben in den letzten Jahren gezeigt, dass ein immer größerer Teil der flächenabhängigen Zahlungen auf die Bodeneigentümer überwälzt wird.³

Auf einem Markt mit hoher Konkurrenz werden die Preise von den erfolgreichsten Wettbewerbern bestimmt. Unter den landwirtschaftlichen Betrieben gibt es nach wie vor eine Gruppe von 10 bis 25% sehr erfolgreichen Betrieben, die ausreichend hohe Gewinne erzielen, um auch bei den gestiegenen Pachtpreisen bestehen zu können. Diese Betriebe, die zugleich häufig wachstumswillig

³ Forstner B, Duden C, Ellßel R, Gocht A, Hansen H, Neuenfeldt S (2018): Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel. Thünen Working Paper 96. https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_96.pdf

sind, können bei Pachtverhandlungen Preise bieten, die von weniger erfolgreichen Landwirten nicht zu erwirtschaften sind. Auch bestimmte Betriebskonzepte, die z. B. allein auf Ackerbau oder extensive Produktionsverfahren setzen, unterliegen im Wettbewerb um die Fläche häufig.

Die maßgeblich die Preise treibenden Rahmenbedingungen (wie das Zinsniveau, die Steuer- und Umweltgesetzgebung oder die EU-Flächenprämien) können durch das Land NRW kaum beeinflusst werden. Einen wirksamen Ansatzpunkt sehe ich darin, die Nachfrage der öffentlichen Hand nach Landwirtschaftsfläche zu begrenzen. Das Nachhaltigkeitsziel einer sparsamen Flächeninanspruchnahme sollte konsequent verfolgt werden. Auch die Inanspruchnahme von Landwirtschaftsfläche für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollte reduziert werden, indem noch konsequenter Kooperationslösungen mit der Landwirtschaft gesucht werden.

Frage 14: Welche Rolle spielen das Grundstückverkehrsgesetz, sogenannte Share Deals (Anteilskäufe) und erhöhte Transparenz bei Flächenveräußerungen sowie Verpachtungen? Wie kann das Grundstücksverkehrsrecht wirkungsvoll ausgestaltet werden?

Das Grundstückverkehrsgesetz hat eine hemmende Wirkung auf die Nachfrage nach Landwirtschaftsfläche durch Nichtlandwirte. Vermutlich hält allein die Tatsache, dass ein Genehmigungsverfahren mit ungewissem Ausgang zu durchlaufen ist, viele nichtlandwirtschaftliche Interessenten davon ab, auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt aktiv zu werden. Gleichwohl gibt es andere nichtlandwirtschaftliche Marktteilnehmer, die „wissen, wie es geht“, und Landwirtschaftsfläche kaufen. Es ist aber zu vermuten, dass die Bodenpreise noch deutlich höher wären, wenn es kein Grundstückverkehrsgesetz gäbe.

Mit Share Deals können die Regelungen des Grundstückverkehrsgesetzes umgangen werden, indem die Kapitalanteile an Gesellschaften erworben werden, die ihrerseits Landwirtschaftsfläche im Eigentum haben. Dieser Erwerb unterliegt dem Handelsrecht und ist nicht genehmigungspflichtig. Infolge des Kaufs gewinnt der Käufer gleichwohl die Verfügungsrechte über den Boden. Die Share-Deal-Problematik hat eine sehr hohe empirische Relevanz in den ostdeutschen Bundesländern, da dort rund die Hälfte der Landwirtschaftsfläche von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften bewirtschaftet wird. Aus westdeutschen Bundesländern wurden bisher nur Einzelfälle bekannt, in denen solche Transfers vollzogen wurden.

Der Bodenmarkt ist generell ein vergleichsweise intransparenter Markt. Viele Transaktionen werden nach wie vor im dörflichen Kontext unter wenigen Beteiligten ausgehandelt. Mitunter werden Makler eingeschaltet, die eine gewisse Transparenz für den Auftraggeber (nicht für die Allgemeinheit) herstellen. Öffentliche Ausschreibungen werden in nennenswertem Umfang nur durch die BVVG in den östlichen Bundesländern durchgeführt. Generell werden alle Bodenkaufverträge durch die Gutachterausschüsse ausgewertet, um Transparenz über die erzielten Preise herzustellen (Bodenrichtwerte, Grundstücksmarktberichte, Statistik über die Kaufwerte landwirtschaftlich

genutzter Fläche). Der Kaufmarkt für landwirtschaftliche Fläche ist aber relativ klein. Pro Jahr wurden in NRW in den letzten Jahren nur rund 3.600 ha verkauft, das entspricht 0,24 % der gesamten Landwirtschaftsfläche. Eine Erhöhung der Transparenz auf diesem Markt anzustreben, erscheint weder erfolgversprechend noch zweckmäßig.

Verglichen mit dem Kaufmarkt ist der Pachtmarkt noch wesentlich intransparenter. Das bestehende Landpachtverkehrsgesetz, das eine behördliche Genehmigung aller Pachtverträge vorsieht und damit auch eine Datengrundlage gewährleisten würde, wird in NRW (wie in vielen anderen Bundesländern) nicht oder nur ansatzweise umgesetzt. Einen (wenn auch unzureichenden) Aufschluss über herrschende Pachtpreise bietet allein die Agrarstrukturerhebung, die im Abstand von drei bis vier Jahren eine Selbstauskunft der Betriebe über durchschnittlich gezahlte Pachtpreise (darunter für neu abgeschlossene Pachtverträge) einholt. Gemäß der letzten verfügbaren (und vermutlich unvollständigen) Statistik aus dem Jahr 2016 wurden in NRW neue Pachtverträge im Umfang von 137.700 ha (rund 9 % der LF) in den zwei Jahren zuvor abgeschlossen (wobei unklar bleibt, wieviel davon auf Verlängerungen bzw. auf neue Pachtverhältnisse entfällt). Der flächenmäßige Umsatz auf dem Pachtmarkt ist also wesentlich höher als auf dem Kaufmarkt. Eine höhere Transparenz auf diesem Markt ist dringend erforderlich, um sachlich fundiert möglichen Handlungsbedarf zu erkennen.

Zur wirkungsvolleren Ausgestaltung des Grundstücksverkehrsgesetzes verweise ich auf den Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ von 2014, in dem zahlreiche sinnvolle Vorschläge erarbeitet wurden.

Frage 15: Welche Steuerungsmöglichkeiten erlaubt das Landpachtverkehrsgesetz zum Erhalt landwirtschaftlicher Flächen? Inwiefern bestehen Umsetzungsdefizite? Inwiefern bestehen weitere Regelungsbedarfe?

Das Landpachtverkehrsgesetz hat die Pacht von landwirtschaftlichen Flächen zum Gegenstand. Die Umwandlung von Landwirtschaftsfläche in andere Nutzungen ist von diesem Gesetz nicht berührt.

Auf die Umsetzungsdefizite wurde bei Frage 14 bereits eingegangen. Die gesetzlich verankerte Anzeigepflicht neuer Pachtverträge wird von den Vertragsparteien in den wenigsten Fällen erfüllt. Daraus entsteht den Vertragsparteien keinerlei Nachteil. Für diese ist auch kein Vorteil einer Anzeige erkennbar. Im Land wird nicht kommuniziert, ob die Vertragsdaten behördlich erfasst und ausgewertet werden, und ob dies irgendeinen Nutzen bringen würde. Vermutlich müssten die zuständigen Behörden auch personell gestärkt werden, um dieser Aufgabe nachzukommen.

Zu weiteren Regelungsbedarfen kann keine Stellung genommen werden, da der Status quo der Landpacht unzureichend erfasst ist.

Frage 16: Welche Konflikte gibt es in der kommunalen Flächennutzung und wie können diese im Sinne des Erhalts von landwirtschaftlichen Flächen gelöst werden? Welchen Einfluss hat eine Kommune auf die Gestaltung der Landwirtschaft z.B. über das Mittel der Verpachtung von Land?

Wie oben zu Frage 12 bereits angesprochen, kommt den Kommunen als maßgeblichem Planungsträger der Flächennutzung bei Wohn- und Gewerbegebieten eine Schlüsselrolle für den Erhalt landwirtschaftlicher Flächen zu. Eine Erhöhung der Einwohnerzahl oder die Vermarktung von Gewerbeflächen gelten vielerorts als Königsweg zur Generierung zusätzlicher kommunaler Steuereinnahmen. Häufig wird dabei die finanzielle Belastung sowohl bei der Vorbereitung, mehr aber noch bei den Folgekosten solcher Baugebiete zu wenig beachtet. Dies ist ein Ergebnis des Planspiels „Flächennutzungszertifikate“ (siehe oben). Eine Konzentration auf Innenentwicklung oder eine Revitalisierung von Altstandorten oder Brachen wären dem Erhalt landwirtschaftlicher Flächen zuträglich, sind aber häufig teurer als der Bau auf freiem Feld. Möglicherweise würde den Kommunen mit einer zielgerichteten Entscheidungsunterstützung im Sinne eines sparsameren Umgangs mit Fläche schon geholfen werden können. Finanzielle Anreize im Sinne einer Verteuerung des Verbrauchs freier Fläche könnten Entscheidungen in dieser Richtung beeinflussen.

Sofern die Kommune selbst Eigentümer von Landwirtschaftsfläche ist, verpachtet sie diese in der Regel an Landwirte und kann über Bestimmungen im Pachtvertrag Einfluss auf die landwirtschaftliche Nutzung nehmen. Beispiele für solche, in der Praxis mitunter verwendete Bestimmungen sind der Verzicht auf die Ausbringung von Klärschlamm oder auf den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen bis hin zur Verpflichtung auf eine naturschutzgerechte oder ökologische Bewirtschaftung. Restriktivere Auflagen führen häufig dazu, dass keine Höchstpreise bei der Verpachtung erzielt werden können. Somit besteht mitunter ein Zielkonflikt zwischen fiskalischen und Ressourcenschutzzielen. Ob und inwiefern in der kommunalen Praxis andere Aspekte, wie z. B. eine „gerechte“ Verteilung der Verpachtung auf verschiedene Landwirte, berücksichtigt werden, kann ich nicht beurteilen.