

FORLand Policy Brief 04/2021

Lassen sich regulatorische Eingriffe in Bodenmärkte mit Marktmacht und Flächenkonzentration empirisch begründen?

Alfons Balmann und Martin Odening

Mai 2021

In mehreren deutschen Bundesländern gibt bzw. gab es Initiativen, landwirtschaftliche Bodenmärkte stärker als bisher zu regulieren. Die in den Gesetzesinitiativen vorgeschlagenen Maßnahmen stützen sich auf verschiedene Ziele, darunter die Vermeidung einer marktbeherrschenden Stellung sowie eine breite Streuung von Bodeneigentum. Es ist weitgehend unstrittig, dass Marktmacht ein Marktversagen hervorrufen und zu Wohlfahrtsverlusten führen kann. Weitaus weniger offensichtlich ist, ob und unter welchen Bedingungen Marktmacht auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten, seien es Kauf- oder Pachtmärkte, tatsächlich in einem Maße vorliegt, um damit regulatorische Eingriffe zu rechtfertigen. Bedingt durch die Immobilität und Heterogenität von landwirtschaftlichen Flächen stellt Marktmacht auf Bodenmärkten ein lokales Phänomen auf dezentralisierten Teilmärkten mit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure dar. Daraus folgt, dass der empirische Nachweis von Marktmacht lokal und einzelfallabhängig erfolgen muss. Derartige Analysen liegen weder für Deutschland insgesamt noch für einzelne Bundesländer flächendeckend vor. Indikatoren für potenzielle Marktmacht, wie Konzentrationsmaße für Flächenbewirtschaftungen oder Bodeneigentum sowie darauf aufbauende Preisregressionen, geben keinen Hinweis darauf, dass Bodenmarktmacht in größerem Umfang und hoher Intensität vorliegt. Insbesondere ist der häufig suggerierte Zusammenhang zwischen Marktmacht auf der Angebotsseite und den im letzten Jahrzehnt angestiegenen Bodenpreisen nicht belegt. Insofern lässt sich die Frage, ob sich die vorgeschlagenen Eingriffe in den Bodenmarkt durch empirische Belege für das Vorhandensein von Marktmacht rechtfertigen lassen, verneinen. Damit erfüllen die vorgeschlagenen Instrumente zur Bodenmarktregulierung nicht den Anspruch, evidenzbasiert zu sein.

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

Hintergrund

In mehreren deutschen Bundesländern gibt bzw. gab es Initiativen, landwirtschaftliche Bodenmärkte stärker als bisher zu regulieren, wie etwa in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg. So wurde unter anderem vorgeschlagen, die Zustimmung zu Landkäufen und Pachten zu versagen, wenn die vereinbarten Preise als „missbräuchlich“ erscheinen oder wenn zukaufende oder zupachtende Betriebe eine bestimmte flächenmäßige Größe überschreiten. Die in den Gesetzesinitiativen vorgeschlagenen Maßnahmen stützen sich auf mehrere Ziele, darunter insbesondere die Begrenzung des Anstieges von Kauf- und Pachtpreisen, eine breite Streuung von Bodeneigentum und die Vermeidung einer marktbeherrschenden Stellung. Teilweise werden diese Ziele wiederum damit begründet, dass landwirtschaftlichen Betrieben der Zugang zum Faktor „Boden“ ermöglicht werden soll.

Es ist weitgehend unstrittig, dass Marktmacht ein Marktversagen hervorrufen und zu Wohlfahrtsverlusten führen kann. Dadurch lassen sich staatliche Eingriffe grundsätzlich begründen. Weitaus weniger offensichtlich ist, ob und unter welchen Bedingungen Marktmacht auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten, seien es Kauf- oder Pachtmärkte, tatsächlich in einem Maße vorliegt, um damit regulatorische Eingriffe zu rechtfertigen. Die Frage stellt sich auch, weil Regulierungen die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes beeinträchtigen und dadurch gesellschaftliche Kosten hervorrufen können. Daher stellt die Beantwortung dieser Frage nicht zuletzt ein empirisches Problem dar, das nicht trivial ist und das zudem mit Zielkonflikten verbunden ist.

Das Ziel dieses Beitrags besteht erstens darin, die Problematik der Definition der beiden Begriffe „marktbeherrschende Stellung“ und „breite Eigentumsstreuung“ auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt sowie ihrer Messung deutlich zu machen. Zweitens werden empirische Ergebnisse der Forschungsgruppe FORLand dahingehend eingeordnet, ob sie als Indiz für das Vorliegen von Marktmacht bzw. einer „ungesunden“ Verteilung von Bodeneigentum zu werten sind. Drittens, soll aufgezeigt werden, inwieweit regulatorische Maßnahmen zur Verhinderung von Marktmacht und einer ungesunden Bodenverteilung negative agrarstrukturelle Konsequenzen hervorrufen.

Wie lässt sich Marktmacht auf Bodenmärkten messen?

Marktmacht kann vertikal und horizontal auftreten. Vertikale Marktmacht wird allgemein als die Fähigkeit eines Marktteilnehmers definiert, gegenüber Marktpartnern Preise durchzusetzen, die über den Grenzkosten der Bereitstellung (angebotsseitig) bzw. unter dem Grenznutzen der Verwendung (nachfrageseitig) liegen. Dies wird als gegeben angesehen, wenn ein Produkt oder ein Produktionsfaktor nur durch ein oder wenige Unternehmen zu beziehen bzw. an sie abzusetzen ist und dieses Produkt nicht oder nur schwer substituierbar ist. Horizontale Marktmacht bezieht sich dagegen auf die Fähigkeit, Konkurrenten gezielt in deren Entwicklungsmöglichkeiten zu beeinträchtigen, etwa durch überhöhte Preise bzw. Preisdumping einen Markteintritt zu verhindern.

Grundsätzlich bestehen verschiedene Möglichkeiten, um Marktmacht empirisch nachzuweisen. Zum einen kann dies indirekt über die Messung der Marktstruktur erfolgen. Die Marktstruktur wird dabei üblicherweise durch absolute und relative Konzentrationsmaße dargestellt, wie den Marktanteil der größten Marktakteure oder den Gini-Koeffizienten. Die Interpretation dieser Indikatoren wird allerdings dadurch erschwert, dass eine hohe Konzentration zwar einerseits eine notwendige Bedingung für die Ausübung von Marktmacht darstellt, andererseits aber auch das Ergebnis eines strukturellen Entwicklungsprozesses und damit Ausdruck von Effizienzvorteilen im Wettbewerbsprozess sein kann, die gesamtgesellschaftlich positive Wohlfahrtseffekte widerspiegeln. Alternativ kann Marktmacht anhand ihrer Auswirkungen gemessen werden, insbesondere durch den Preiseffekt, den eine Mengenänderung eines Marktteilnehmers zur Folge hat oder durch die Abweichung tatsächlicher Preise von einem hypothetischen Konkurrenzpreis. Weiterhin kann die Ausübung von Marktmacht durch den Nachweis unerlaubter Praktiken, etwa Absprachen bei Ausschreibungen, aufgezeigt werden.

Die Quantifizierung von Marktmacht auf Bodenmärkten weist im Vergleich zu anderen Märkten Unterschiede auf, die in den Besonderheiten des Bodens begründet sind. So ist der Kaufmarkt für landwirtschaftliche Flächen ein enger Markt, auf dem jährlich nur etwa ein Prozent der Fläche gehandelt wird. Aus der räumlichen Anordnung und Immobilität ergibt sich zudem, dass Bodenmärkte dezentrale Märkte sind. Daher kann Marktmacht auf Bodenmärkten jeweils nur lokal bestimmt werden, und die Überprüfung erfordert eine räumlich disaggregierte Betrachtung. Dabei ist zunächst festzulegen, welches überhaupt der relevante Markt ist. Auf dem Pachtmarkt ist die räumliche Ausdehnung des relevanten Marktes betriebsspezifisch zu definieren als das Einzugsgebiet, in dem sich unter Berücksichtigung von Transportkosten positive (marginale) Grundrenten erzielen lassen. Praktisch ist dieses Einzugsgebiet aufgrund der Konkurrenzbeziehungen zwischen Betrieben geringer. Relevant ist das Gebiet, in dem unter

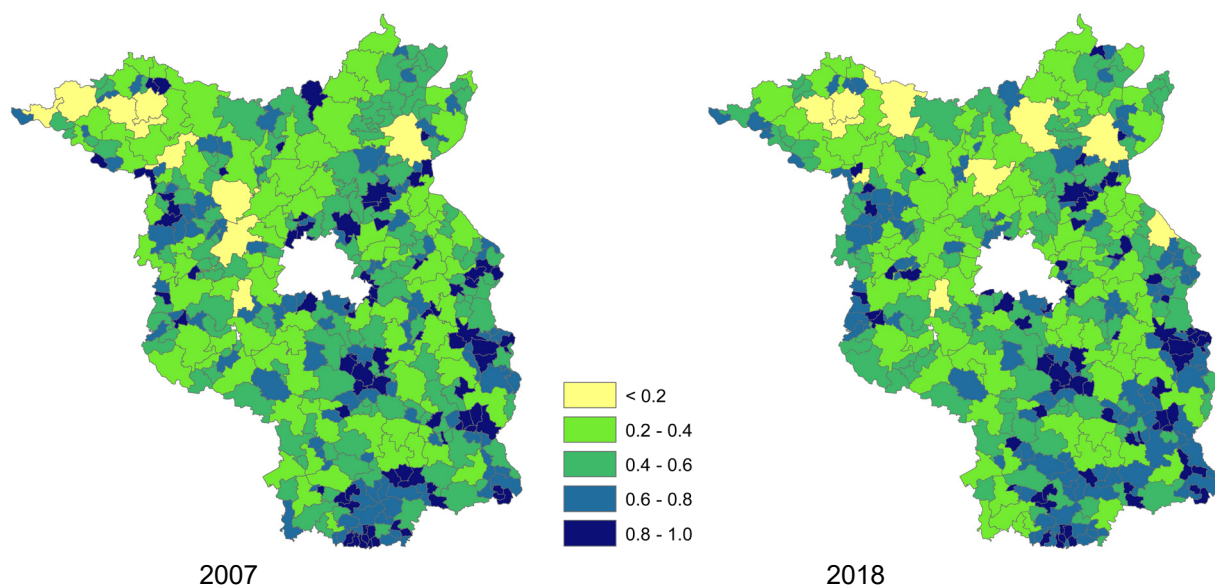
normalen Bedingungen eine Wettbewerbsfähigkeit besteht. Plogmann et al. (2020) schätzen für Brandenburg den relevanten Pachtmarkt anhand von InVeKos-Daten, indem sie einen Radius um einen Betrieb ermitteln, in dem 90 % aller Landtransaktionen des Betriebes gelegen sind. Dieser Radius beträgt durchschnittlich etwa 12 km und umfasst damit eine Regionsgröße von etwa 450 km². Eine solche Region beinhaltet unter für Brandenburg typischen Verhältnissen etwa 20 000 ha landwirtschaftlicher Fläche. In einer vergleichbaren Analyse für die Niederlande mit deutlich geringeren Betriebsgrößen weisen Cotteleer et al. (2008) einen Radius von 6,7 km aus, was dort im Mittel einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von etwa 7500 ha entspräche. Beide Studien belegen, dass administrative Einheiten, wie Gemeinden und Gemarkungen nur bedingt zur Definition des relevanten Pachtmarktes landwirtschaftlicher Unternehmen geeignet sind, da sie der flächenmäßigen Ausdehnung landwirtschaftlicher Unternehmen selten gerecht werden und diese oft gemeindeübergreifend pachten. Der relevante Kaufmarkt lässt sich anhand von Transportkostenüberlegungen noch weniger klar abgrenzen, da etwa Privatpersonen und Unternehmen auch überregional als potenzielle Käufer auftreten können. Deren Nachfrage trägt dazu bei, potenziell vorhandene Marktmacht lokaler Akteure auf der Nachfrageseite zu reduzieren.

Neben der Abgrenzung des relevanten Marktes erschwert auch die Heterogenität des Bodens und seiner Nutzer die Messung des Preiseffekts von Marktmacht. Eine Vielzahl preisbeeinflussender Variablen führt am selben Standort zu einer hohen Variabilität der tatsächlichen Bodenpreise um standardisierte Bodenrichtwerte (vgl. Helbing et al. 2017). Diese Heterogenität macht die Bestimmung eines hypothetischen Wettbewerbspreises und die Messung einer möglicherweise auf Verhandlungsmacht zurückzuführenden Abweichung von diesem Referenzpreis schwierig. Pauschale Richtwerte für „marktkonforme“ Preisabweichungen, wie etwa das 1,3- oder 1,2-fache eines aus dem Bodenrichtwert hergeleiteten Wertes greifen deutlich zu kurz, wurden jedoch für Niedersachsen bzw. Sachsen-Anhalt vorgeschlagen. Auch der Verweis auf durchschnittliche erzielbare oder auskömmliche Grundrenten hilft an dieser Stelle nicht weiter. Vielmehr müssten transaktionsbezogen alle preisbestimmenden Faktoren, darunter vor allem auch betriebsspezifische Besonderheiten, berücksichtigt werden, um den möglichen Effekt einer marktbeherrschenden Stellung herauszuarbeiten.

Marktbeherrschende Stellung am lokalen Bodenmarkt kaum gegeben

Balmann et al. (2021) sowie Plogmann et al. (2020) untersuchen die regionale Flächenkonzentration in Brandenburg anhand von Konzentrationsraten der Flächenbewirtschaftung auf Gemeindeebene. Abb. 1 stellt die Konzentrationsraten der jeweils beiden größten Betriebe auf Gemeindeebene in den Jahren 2007 und 2018 für Brandenburg dar. Es wird deutlich, dass es Gemeinden gibt, in denen die zwei größten Betriebe einen Flächenanteil von zusammen über 80 % aufweisen. Diese Situation ist aber nicht flächendeckend gegeben. Zudem kann selbst unter wenigen Betrieben ein intensiver Wettbewerb um Flächen entstehen. Tendenziell hat sich die Konzentrationsrate in den Brandenburger Gemeinden im Durchschnitt leicht reduziert, jedoch sind regional Unterschiede zu erkennen. Sowohl Zunahmen als auch Abnahmen der Konzentration können beobachtet werden.

Abbildung 1: Landwirtschaftliche Flächenkonzentration der jeweils größten beiden Betriebe auf Gemeindeebene in 2007 and 2018



Quelle: Balmann et al. (2021)

Vergleichbare Analysen von Balmann et al. (2020) für Niedersachsen zeigen, dass die Bewirtschaftungskonzentration dort insgesamt deutlich unter der in Brandenburg liegt, das Niveau über die Zeit nahezu konstant bleibt und weniger heterogen ist als in Brandenburg. Für Sachsen-Anhalt finden sich in 2018 nur wenige Gemeinden, in denen der Anteil der drei größten Betriebe mehr als 80 % beträgt. Legt man den von Plogmann et al. (2020) für Brandenburg und Cotteleer (2008) ermittelten relevanten Pachtmarkt zugrunde, lässt sich schlussfolgern, dass in den drei betrachteten Bundesländern Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt praktisch überall eine Konkurrenzsituation auf der Nachfrageseite gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund erscheinen die in den Agrarstrukturgesetzentwürfen für Niedersachsen und Sachsen-Anhalt enthaltenen Definitionen einer marktbeherrschenden Stellung ab 25 % (Niedersachsen) bzw. 50 % (Sachsen-Anhalt) Flächenanteil des größten Betriebes auf Gemarkungsebene, die regelmäßig nur den Bruchteil einer Gemeinde umfasst, äußerst fragwürdig. Bei Anwendung dieser Grenzen würde massiv in agrarstrukturelle Anpassungsprozesse eingegriffen und die Entwicklungsmöglichkeiten vieler effizienter und wettbewerbsfähiger Betriebe eingeschränkt.

Geringe Preiseffekte hoher Flächenkonzentration

Der Zusammenhang zwischen der Bewirtschaftungskonzentration und Pacht- bzw. Kaufpreisen lässt sich mit Hilfe von Regressionsmodellen abschätzen. Balmann et al. (2020) finden für die Bundesländer Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen einen leicht negativen Zusammenhang zwischen Pachtpreisen und der Bewirtschaftungskonzentration auf Gemeindeebene, der allerdings nicht überall signifikant und gleichermaßen ausgeprägt ist. So geht ein Anstieg des Flächenanteils der drei größten Betriebe um 10 Prozentpunkte in Niedersachsen mit einer Verringerung der Pachtpreise um 6 % einher, während dieser Wert in Brandenburg und Sachsen-Anhalt nur knapp 2 % beträgt. Auch für die Kaufpreise von Ackerland wird ein negativer Zusammenhang mit der Bewirtschaftungskonzentration gemessen. In weiterführenden Rechnungen differenzieren Balmann et al. (2021) diesen Zusammenhang nach Käufergruppen. In Brandenburg sind Preisabschläge infolge höherer Bewirtschaftungskonzentration ausgeprägter, wenn es sich bei den Käufern um bisherige Pächter handelt. Besitzt ein Käufer einen Flächenanteil von bereits fast 100 % in der Gemeinde, kann er von ihm gepachtete Flächen ca. 10 Cent/m² günstiger erwerben, als hätte er einen Anteil von nur 50 %. Nutzt er die Fläche bisher nicht, beträgt der Preiseffekt nur etwa 1 Cent/m². Für die teilweise geäußerte These, dass hohe Flächenkonzentrationen für gestiegene Bodenpreise verantwortlich sind, finden sich gar keine Belege.

Anmerkungen zum Ziel einer breiten Streuung von Bodeneigentum

In den genannten Gesetzesinitiativen, im Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ (BLAG 2015) sowie im Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung (BMEL 2019) wird zur Begründung einer stärkeren Regulierung von Bodenmärkten auf das Ziel einer breiten Eigentumsstreuung verwiesen. Allerdings wird in keiner der genannten Darlegungen begründet oder auf Quellen verwiesen, warum dieses Ziel besonders relevant sei. Grundsätzlich ließe sich eine breite Eigentumsstreuung verteilungspolitisch motivieren. Allerdings sind solche Überlegungen in der öffentlichen Diskussion weitgehend auf die landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik beschränkt. Daher ist zu fragen, warum der Bodenmarkt für die Erreichung verteilungspolitischer Ziele wichtiger sein soll, als gesamtgesellschaftlich wesentlich bedeutsameres sonstiges Immobilienvermögen und Aktienbesitz. Zwar hat das Bundesland Brandenburg in seiner Landesverfassung den Passus „(d)as Land fördert eine breite Streuung des Eigentums, insbesondere die Vermögensbildung von Arbeitnehmern durch Beteiligung am Produktiveigentum“. Allerdings könnte man daraus mit Blick auf die Landwirtschaft höchstens schlussfolgern, dass der Flächenerwerb durch Agrarunternehmen mit einer breiten Mitarbeiterbeteiligung sowie der Erwerb von Flächen durch landwirtschaftliche Beschäftigte förderungswürdig wäre.

Wenn eine verteilungspolitische Legitimation fehlt, bleibt zu fragen, ob sich die Zielsetzung einer breiten Streuung des landwirtschaftlichen Bodeneigentums durch agrarstrukturelle Überlegungen begründen lässt. Dies wäre der Fall, wenn eine hoch konzentrierte Landwirtschaft seinen privaten und gesellschaftlichen Aufgaben nicht gerecht würde oder wenn sehr große landwirtschaftliche Unternehmen über horizontale Marktmacht gegenüber benachbarten Unternehmen verfügen. Es existieren dafür allerdings kaum Belege (vgl. z.B. Wuepper et al. 2021, Graubner et al. 2021). Laschewski und Tietz (2020) finden zu den gesellschaftlichen Beiträgen, dass selbst bei Unternehmensübernahmen durch Holdings deren Wirkung auf die Beschäftigung oder das Steueraufkommen in den betreffenden Gemeinden nicht messbar sei, da der Beitrag der Landwirtschaft hierzu auch in den ländlichen Regionen insgesamt nur sehr gering sei.

Eine weitere agrarstrukturelle Begründung könnte darin bestehen, dass eine ausgeprägte Eigentumskonzentration außerhalb der Landwirtschaft zu vertikaler Marktmacht gegenüber landwirtschaftlichen Betrieben führt. In diesem Zusammenhang untersuchen Balmann et al. (2020) die Verteilung des landwirtschaftlichen Bodeneigentums beispielhaft für den brandenburgischen Landkreis Märkisch-Oderland

anhand der Daten des amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystems (ALKIS). Dabei zeigt sich, dass die größten sechs Bodeneigentümer zusammen nur selten mehr als 50 % der Fläche einer Gemeinde besitzen. Der mit Abstand größte Teil der insgesamt etwa 144 000 ha landwirtschaftlicher Fläche, nämlich 88 000 ha, befindet sich im Eigentum von etwa 15 000 Privateigentümern. Privateigentum ab einer Größe von mehreren hundert Hektar lässt sich dabei fast ausnahmslos landwirtschaftlichen Familienbetrieben und Personengesellschaften zuordnen. Konzentriertes Bodeneigentum bei den juristischen Personen findet sich in einer Reihe verschieden strukturierter Landwirtschaftsunternehmen, wie Genossenschaften und GmbHs, sowie Umweltverbänden und öffentlichen Einrichtungen. Von den etwa 36 000 ha im Eigentum der knapp 600 juristischen Personen lassen sich immerhin etwa 10 000 ha drei größeren Unternehmensverbänden zuordnen. Abgesehen von Umweltverbänden und öffentlichen Unternehmen, wie der BVVG, betreiben allerdings alle juristischen Personen mit über 500 ha Eigentumsflächen Landwirtschaft. Diese Unternehmen werden ihre Flächen wahrscheinlich selbst bewirtschaften und nicht in bedeutendem Umfang als Anbieter von Pacht- oder Kaufflächen gegenüber anderen Landwirtschaftsunternehmen auftreten. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass in der Region Märkisch-Oderland angebotsseitig eine Konzentration von Bodeneigentum vorliegt, die eine Ausübung von Marktmacht gegenüber landwirtschaftlichen Pächtern und potenziellen Käufern ermöglichen würde. Einschränkend ist anzumerken, dass die verwendeten Eigentumsdaten keine umfassende Messung der Rolle von übergeordneten Strukturen zulassen, wie zum Beispiel Unternehmenszusammenschlüsse oder Muttergesellschaften, die nicht im Kataster eingetragen sind. Tietz (2020) quantifiziert diese Unterschätzung der Konzentrationsraten für ausgewählte Gemeinden in Märkisch-Oderland. Der gefundene Effekt führt allerdings zu keiner grundsätzlich anderen Einschätzung in Bezug auf das Vorliegen angebotsseitiger Marktmacht.

Was bringen und was kosten Bodenmarkteingriffe?

Wie dargelegt, erschließt sich aus den vorliegenden empirischen Untersuchungen zu Marktmacht und Flächenkonzentration keine Notwendigkeit einer stärkeren Regulierung landwirtschaftlicher Bodenmärkte. Ungeachtet dessen sehen die bislang vorgelegten Gesetzentwürfe zur Agrarstruktur mehrere Maßnahmen vor, die möglicher Marktmacht und Flächenkonzentration entgegenwirken sollen. Diese Maßnahmen werden im Folgenden kurz, wenngleich nicht erschöpfend, hinsichtlich ihrer Wirkungen analysiert.

Prozentuale Obergrenzen für Kauf- und Pachtpreise, wie etwa das 1,2- oder 1,3-fache von Vergleichswerten, können darauf abzielen, horizontale Marktmacht großer Betriebe gegenüber kleineren Nachbarn zu begrenzen. Allerdings dürften höhere Preisangebote in den meisten Fällen spezifische Gründe haben, wie ein besonderer Bedarf oder eine höhere Effizienz des Nachfragers. Zugleich können überdurchschnittliche Preise darauf zurückzuführen sein, dass der Anbieter die Fläche gar nicht zu einem niedrigeren Preis abgeben würde. Während auf unregulierten Märkten der Zugang von Betrieben zu benötigten Flächen durch eine Preisdifferenzierung erfolgt, unterbinden restriktive Preisobergrenzen diesen Zugang, was negative Wohlfahrtseffekte nach sich ziehen würde. Dies gilt vor allem für den ohnehin engen Kaufmarkt. Dieses Risiko scheint angesichts der Heterogenität der Betriebe und der erheblichen Preisunterschiede auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten bedeutsamer als mögliche Marktmachteeffekte. Untersuchungen in europäischen Nachbarländern deuten zudem darauf hin, dass dort eingeführte Preisobergrenzen durch Schwarzgeldzahlungen umgangen werden (Ciaian et al. 2012).

Prozentuale Untergrenzen für Kauf- oder Pachtpreise könnten die Verhandlungsposition kleinerer Bodeneigentümer gegenüber deutlich größeren Betrieben verbessern. Wie zuvor dargelegt, finden sich tatsächlich Hinweise auf Preisabschläge infolge hoher Bewirtschaftungskonzentration (Balmann et al. 2021, Back et al. 2019). Allerdings sind diese Effekte so gering, dass zu ihrer Vermeidung sehr scharfe Grenzen erforderlich wären. Dies wiederum würde einvernehmlich angestrebte Preisdifferenzierungen der Marktpartner behindern.

Absolute oder relative Flächenobergrenzen, wie etwa Flächenanteile an bewirtschafteten Flächen großer Agrarunternehmen innerhalb von Gemarkungen oder Gemeinden können darauf abzielen, horizontale Marktmacht gegenüber Nachbarbetrieben oder vertikale Marktmacht gegenüber Anbietern zu begrenzen. Ungeachtet der fehlenden Eignung von Gemarkungen oder Gemeinden, den relevanten Markt sinnvoll abzugrenzen, besteht insbesondere in Ostdeutschland die Gefahr, dass derartige Vorgaben drastisch in bestehende Agrarstrukturen eingreifen und etablierte Unternehmen mit oft hohem Arbeitskräftebesatz in ihrer Existenz bedrohen. Zudem ist von Anpassungsmaßnahmen der betroffenen Unternehmen auszugehen. So könnten vor allem marginale, wenig wertvolle Flächen abgestoßen werden. Zudem ist zu erwarten, dass freiwerdende Flächen überwiegend an andere größere und leistungsfähige Unternehmen gehen, die noch unter der Grenze liegen und es mithin lediglich zu Verschiebungen zwischen Akteuren mit konzentriertem Besitz oder Eigentum käme. Besonders problematisch ist es, wenn

Regulierungen sogar ausdrücklich darauf abzielen, die fehlende Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Betriebe durch Eingriffe zu kompensieren, um eben diesen Betrieben einen besseren Flächenzugang zu ermöglichen. Daraus können sich längerfristig erhebliche volkswirtschaftliche Kosten ergeben.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bedingt durch die Immobilität und die situationsabhängig schwierige Substituierbarkeit von landwirtschaftlichen Flächen kann Marktmacht auf Bodenmärkten potenziell auf vielfältige Weise ausgeübt werden. Dabei handelt es sich allerdings um ein lokales Phänomen auf dezentralisierten Teilmärkten mit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure und einem Gut, das in seinen Qualitätseigenschaften sehr heterogen ist. Daraus folgt, dass der empirische Nachweis von Marktmacht lokal und einzelfallabhängig erfolgen muss, vor allem, wenn er einer gerichtlichen Überprüfung standhalten soll. Derartige empirische Analysen liegen flächendeckend weder für Deutschland noch für einzelne Bundesländer vor. Indikatoren für potenzielle Marktmacht, wie Konzentrationsmaße für Flächenbewirtschaftungen oder Bodeneigentum sowie darauf aufbauende Preisregressionen, geben keinen Hinweis darauf, dass Bodenmarktmacht in größerem Umfang und hoher Intensität vorliegt. Insbesondere ist der häufig suggerierte Zusammenhang zwischen Marktmacht auf der Angebotsseite und den im letzten Jahrzehnt angestiegenen Bodenpreisen nicht belegt. Vielmehr sind preisdämpfende Effekte einer hohen Konzentration auf der Nutzerseite plausibel. Insofern lässt sich die Frage, ob sich die in den eingangs genannten Gesetzesinitiativen vorgeschlagene Eingriffe in den Bodenmarkt durch das Vorhandensein von Marktmacht rechtfertigen lassen, verneinen. Damit erfüllen die vorgeschlagenen Maßnahmen in dieser Hinsicht nicht den Anspruch, evidenzbasiert zu sein.

Um bodenmarktpolitische Instrumente operabel zu gestalten, müssten vage Begriffe wie „Preismissbrauch“, „marktbeherrschende Stellung“ oder „ungesunde Bodenverteilung“ präzisiert werden. Zugleich muss die Gefahr hoher Kollateralschäden von Bodenmarkteingriffen abgeschätzt werden. Solche Schäden können entstehen, wenn Ober- und Untergrenzen für Preise oder Begrenzungen der Zupacht und des Zukaufs landwirtschaftlicher Flächen ad hoc und ohne konkrete Folgenabschätzung festgelegt werden. Die in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt vorgeschlagenen Maßnahmen stellen massive Eingriffe in den Pacht- und Kaufmarkt dar, die die Allokations- und Informationsfunktion dieser Märkte behindern. Erfüllen Preise nicht ihre Rationierungsfunktion, müssen andere Kriterien an ihre Stelle treten, anhand derer die Allokation von Land erfolgen kann. Die bislang vorliegenden Gesetzentwürfe und Leitbilder zur Agrarstruktur bleiben an dieser Stelle vage und verweisen allenfalls auf die „Bedürftigkeit“ landwirtschaftlicher Betriebe, das angebliche, aber nicht begründete Ziel einer breiten Eigentumsstreuung oder auf vermeintliche Nachhaltigkeitskriterien. Damit steht zu befürchten, dass staatliche Institutionen versuchen, auf der Basis ideologischer Vorstellungen Entscheidungen über den Zugang zu Boden treffen, anstelle von Unternehmen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen.

Wenn, wie dargelegt, die empirische Evidenz für Marktmacht fehlt, um fundamentale Eingriffe in landwirtschaftliche Bodenmärkte zu begründen, stellt sich die Frage, welche alternativen Möglichkeiten bestehen, um potenzielle Marktmacht zu verhindern. Ein Ansatzpunkt ist die Sanktionierung von Verhaltensweisen, die darauf abzielen, Wettbewerb auf Bodenmärkten zu verhindern oder zu reduzieren. Dazu zählen etwa Absprachen oder Nötigungen bei der Abgabe von Preisangeboten bzw. -forderungen. Dafür bedarf es allerdings keiner neuen gesetzlichen Grundlage, denn derartige Verhaltensweisen sind bereits durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UGW) strafbewehrt; allein ihr Nachweis gestaltet sich schwierig. Balmann et al. (2020) schlagen in diesem Zusammenhang die Einführung von Beschwerdestellen vor, zumal solche Beschwerdestellen helfen könnten, mögliches Ausmaß und besondere Probleme näher zu spezifizieren.

Einen weiteren Ansatzpunkt bildet die Erhöhung von Transparenz auf Kauf- und Pachtmärkten, da Verhandlungsmacht überlegener Marktakteure häufig aus Informationsvorsprüngen gegenüber anderen Verhandlungspartnern resultiert. Idealerweise liegen allen Marktteilnehmern dieselben Informationen über Vergleichspreise und über alternative Kauf- bzw. Pachtmöglichkeiten auf lokalen Bodenmärkten vor. Die Schaffung von Transparenz beinhaltet sowohl die Generierung von Information als auch deren Verfügbarmachung und Auswertung. Maßnahmen zur Generierung relevanter Informationen können sich zum Beispiel auf die Durchsetzung der Anzeigepflicht von Pachtverträgen oder die Offenlegung des Anteilserwerbs an Unternehmen mit Bodeneigentum („share deals“) beziehen. Darüber hinaus kann der Zugang zu bereits vorliegenden Informationen erleichtert werden, etwa das amtliche Liegenschaftskataster, Kaufpreisstatistiken der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte oder das Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), wobei natürlich datenschutzrechtliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Schließlich können systematische und regional breiter angelegte wissenschaftliche Auswertungen dazu beitragen, den derzeit noch äußerst lückenhaften Kenntnisstand zur Konzentration und Marktmacht auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten zu verbessern.

Weitere Information

Literatur

- Back, H., Lehn, F., Bahrs, E. (2019): Der Einfluss von Flächenkonzentration und -Disparität auf die Bodenrichtwerte von Ackerflächen. Thüringen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen im Vergleich. In: Henning, C. et al. (Eds.): Visionen für eine Agrar- und Ernährungspolitik nach 2020. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e. V., Issue 54. Landwirtschaftsverlag, Münster: 251–263.
- Balmann, A., Demoustier, J., Grau, A., Graubner, M., Hüttel, S., Kahle, C., Müller, D., Odening, M., Plogmann, J., Ritter, M., Seifert, S. (2020): Marktmacht in landwirtschaftlichen Bodenmärkten – Bedeutung, Messung, Abgrenzung. BLE Förderkennzeichen: 2818HS002. Abschlussbericht. Mimeo.
- Balmann, A., Graubner, M., Hüttel, S., Müller, D., Odening, M., Plogmann, J., Ritter, M., Seifert, S. (2021): Market Power in Agricultural Land Markets: Concepts and Empirical Challenges. (under review, available upon request).
- BLAG (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“) (2015): Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/Flaechennutzung-Bodenmarkt/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (2019): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Agrarbericht2019.html>.
- Ciaian, P., Kancs, d.A., Swinnen, J. Van Herck, C., Vranken, L. (2012): Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries. Factor Market Working Papers 14. http://aei.pitt.edu/58517/1/Factor_Markets_14.pdf
- Cotteleer, G., Gardebroek, C., Luijt, J. (2008): Market Power in a GIS-Based Hedonic Price Model of Local Farmland Markets. Land Economics 84(4): 573–592.
- Graubner, M., Ostapchuk, I., Gagalyuk, T. (2021): Agroholdings and Land Rental Markets: A Spatial Competition Perspective. European Review of Agricultural Economics 48(1): 158–206. <https://doi.org/10.1093/eurrag/jbaa018>.
- Helbing, G., Shen, Z., Odening, M., Ritter, M. (2017): Estimating location values of agricultural land. German Journal of Agricultural Economics 66(3): 188-201.
- Laschewski, L., Tietz, A. (2020): Auswirkungen überregional aktiver Investoren in der Landwirtschaft auf ländliche Räume: Ergebnisse aus zwei Fallstudien. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 116 p, Thünen Rep 80. <https://doi.org/10.3220/REP1598343204000>.
- Plogmann, J., Mußhoff, O., Odening, M., Ritter, M. (2020): Farm growth and land concentration. FORLand-Working Paper 24(2020). Humboldt-Universität zu Berlin. <https://doi.org/10.18452/21399>.
- Tietz, A. (2020): Eigentumsstruktur landwirtschaftlicher Flächen in ausgewählten Gemeinden Brandenburgs. Thünen-Institut, Braunschweig. <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Th%C3%BCnen-Institut-Eigentumsstruktur-%20Brandenburg-Tietz2020.pdf>.
- Wuepper, D., Wimmer, S., Sauer, J. (2021): Does family farming reduce rural unemployment? European Review of Agricultural Economics. <https://doi.org/10.1093/erae/jbab002>.

Dank

Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft für finanzielle Förderung im Rahmen der Forschergruppe 2569 „Agricultural Land Markets – Efficiency and Regulation“. Für Anregungen und Hinweise bedanken wir uns bei den Mitgliedern der Forschungsgruppe FORLand sowie den Mitarbeitern des von der BLE geförderten Projekts „Marktmacht in landwirtschaftlichen Bodenmärkten – Bedeutung, Messung, Abgrenzung“.

Kontakt

Alfons Balmann, balmann@iamo.de, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Abteilung Strukturwandel, Theodor-Lieser-Str. 2, 06120 Halle (Saale), und
Martin Odening, m.odening@agrار.hu-berlin.de, Humboldt-Universität zu Berlin, Lebenswissenschaftliche Fakultät, Department für Agrarökonomie, Unter den Linden 6, 10099 Berlin