

Anmerkung: Nach dem Workshop am 24.04.2015 im Rahmen der „Linken Woche der Zukunft“ wird dieser Text aktualisiert und erscheint im Juni als gedruckte Broschüre.



Zugang zum Boden

Einleitung

PLAN B ist das rote Projekt für einen sozial-ökologischen Umbau. Die Bundestagsfraktion DIE LINKE hat mit dem PLAN B eine dringend notwendige Debatte begonnen. Wir wollen über die Tagespolitik hinaus schauen und diskutieren, wohin sich eine Gesellschaft entwickeln muss, wenn sie nicht nur gerecht und emanzipatorisch, sondern auch ökologisch verträglich sein soll. Einen solchen Kompass braucht das politische Tagesgeschäft.

In einer ersten Phase des PLAN B haben wir für die Bereiche Energie, Verkehr, Agrar und Industrie langfristige Szenarien entworfen. Im Anschluss daran soll es nun um die Weichen gehen, die mit Blick auf die kommenden Jahre gestellt werden müssen. Wir wollen uns näher anschauen, was aktuell und mittelfristig auf der Agenda eines sozialökologischen Umbaus stehen muss.

Die vorliegende Broschüre befasst sich mit einer zentralen Frage der Agrarpolitik: Wie sollte in der heraufziehenden Ära der Ressourcenknappheit der Zugang zum Boden als der wichtigsten Voraussetzung landwirtschaftlicher Produktion geregelt werden?

Gute Böden sind einzigartige Güter und wertvolle Lebensräume. Sie filtern, sie wandeln um, sie puffern, sie produzieren Rohstoffe. Böden sind Zeitzeugnisse und Zukunftschancen. Sie sind Schadstoffsенke und Nährstoffentwickler. Allein unter der Fläche einer Schuhsohle finden sich mehr Bodenlebewesen als es Menschen auf der Erde gibt. Böden sind die Haut der Erde. So lebenswichtig die landwirtschaftlich genutzten Böden sind, so sehr ist der Zugang zu dieser elementaren Ressource zum Problem geworden.

Die Weltbevölkerung wächst und wächst. Im Jahr 2050 werden zu den heute sieben Milliarden Menschen noch zwei Milliarden hinzugekommen sein. Gleichzeitig steht immer weniger fruchtbares Ackerland zur Verfügung, beispielsweise in Europa durch den Flächenverbrauch der Siedlungen und Straßen. Und das vorhandene Ackerland droht durch Übernutzung oder falsche Anbaumethoden an Qualität zu verlieren. Böden werden belastet, verdichtet und degradiert. Die vergangenen beiden Generationen haben mehr Böden zerstört als alle vorherigen Generationen zusammen. Um zwei Zentimeter weggewehten oder weggeschlammten Boden neu zu bilden, braucht es 500 Jahre.

Doch damit nicht genug: Auf immer weniger Land soll immer mehr produziert werden. Aktuell sind zwölf Prozent der Erdoberfläche landwirtschaftlich nutzbar, dort werden 90 Prozent unserer Lebensmittel erzeugt. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) geht davon aus, dass zur Sicherung der Welternährung die Erträge bis 2050 verdoppelt werden müssen. Auch wenn stark umstritten ist, ob eine erfolgreiche Hungerbekämpfung auf höhere Produktivität und nicht besser auf eine Veränderung der Produktions- und Verteilungsstrukturen setzen sollte, steigt allein durch diese Prognose der Druck auf das knappe Gut Boden. Das lockt auch diejenigen an, die bisher vom Ackerbau nichts wissen wollten: Spekulanten und Großinvestoren. Außerlandwirtschaftliches Kapital dringt in den Bodenmarkt ein. Das Nachsehen haben die, die tagtäglich das Land bewirtschaften, aber deren Geldbeutel zu klein ist, um beim ruinösen Kampf um den Boden mitzumachen.

Ob es um großflächige Landnahmen in den Ländern des globalen Südens oder Osteuropas geht oder um fehlendes Land für Neueinsteiger - der Zugang zum Boden muss gesichert sein für diejenigen, die unsere Mittel zum Leben, unsere Lebensmittel, herstellen. Das ist die zentrale Frage für die Ernährungssouveränität der Zukunft.

Der Boden befindet sich in immer weniger Händen. Statt dieser Konzentration weiter zuzusehen, ist die Politik gefordert, wirksame Schranken einzubauen und den Zugang zum Boden für viele zu ermöglichen. Diese Forderung wird seit einigen Jahren immer lauter. Anlässe gibt es reichlich: etwa das Landgrabbing in Afrika oder die Wucherpreise der bundeseigenen Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) in Ostdeutschland.

Wieso wird der Zugang zum Boden immer schwieriger? Wie kann es sein, dass die Zukunft der Ernährungsfragen in die Hände einiger Weniger anstatt in die Hände Vieler gelegt wird?

Wie hängen Bodeneigentum, Zugang zur Nutzung der Böden und Bodenbewirtschaftung zusammen?

I. Warum der Boden knapp wird

Die südkoreanische Firma Daewoo vereinbarte 2008 mit der Regierung Madagaskars einen folgenschweren Deal. Für 99 Jahre wollte Daewoo 1,3 Millionen Hektar Land, die Hälfte der landwirtschaftlichen Fläche Madagaskars, pachten, um dort Mais und Ölpalmen anzubauen. Als der Geheimdeal aufflog, gingen hunderttausende Menschen auf die Straße. Der Präsident musste abtreten, der Deal platzte. Doch der Begriff Land Grabbing ist seither einer breiten Öffentlichkeit bekannt.

Land Grabbing bezeichnet die großflächige Aneignung (Eigentum oder Nutzung) von Land und der damit verbundenen Ressourcen (zum Beispiel Wasser – „Water-Grabbing“) durch Unternehmen, Finanzinvestoren oder Staaten mit dem Ziel, die Interessen externer (im Sinn von nicht-lokaler) Akteure an Nahrungsmitteln, Agrartreibstoffen oder hohen Renditen zu bedienen. Lokale Interessen, etwa an Ernährungssicherheit oder nachhaltiger Bodennutzung, geraten ins Hintertreffen. Die Ländereien werden entweder gekauft oder langfristig gepachtet (bis zu 99 Jahre) (frei nach: Borras et al 2012).

Seit 2008 lässt sich weltweit ein Run auf Ackerflächen beobachten. Regierungen, etwa aus den Golfstaaten, wollen durch den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen im Ausland die Nahrungsmittelversorgung ihrer Bevölkerung langfristig sichern. Bei ihnen herrscht häufig Wassermangel oder ihre Böden sind nur unzureichend nutzbar. Agrarkonzerne wollen ihre Produktion ausweiten, da die steigenden Nahrungsmittelpreise, aber auch die steigende Nachfrage nach Agrotreibstoffen gute und langfristige Gewinnperspektiven versprechen. Finanzinvestoren haben in Ackerflächen und Agrorohstoffen Spekulationsobjekte entdeckt, die hohe und sichere Renditen abwerfen.

Die Unternehmen, die in Sachen Boden auf Einkaufstour gehen, sind nicht an öffentlichem Aufsehen interessiert. Trotz aller Geheimhaltung werden immer wieder spektakuläre Deals bekannt. So hat in den vergangenen Jahren ein britischer Agrarkonzern 300.000 Hektar Land in Nigeria erworben, ein Palmölunternehmen aus Singapur in Gambia ebenfalls 300.000 Hektar, ein Finanzinvestor aus den Vereinigten Arabischen Emiraten 700.000 Hektar in Marokko, ein südafrikanischer Agrarkonzern eine Million Hektar in Mozambique.

Wie diese Zahlen zeigen, ist Afrika der Kontinent, der am stärksten von Land Grabbing betroffen ist. Es fällt auf, dass insbesondere Länder wie Äthiopien und Sudan, in denen viele Menschen an Hunger leiden und sterben, im Fokus der Land Grabber stehen.

Land Grabbing erreicht bereits 80 Millionen Hektar

Da viele Land-Deals nicht veröffentlicht werden, kann der Umfang des Runs auf die Ackerflächen nicht genau beziffert werden. Weltweit sind nach einer Schätzung des Weltbank-Ökonomen Klaus Deininger zehn bis 30 Prozent des Ackerlandes von Land Grabbing betroffen. Der bekannte und aktenkundige Anteil ist wesentlich geringer. Laut der Plattform Land Matrix, die weltweit Daten zu Land-Deals sammelt, sind es bis Januar 2015 über ca. 83,2 Millionen Hektar Land, das so veräußert wurde. Dies entspricht 1,7 Prozent der weltweiten landwirtschaftlichen Nutzfläche. Zu den Top-Investoren gehören private oder staatliche Geldgeber aus den USA (7,2 Millionen Hektar), aus Malaysia (3,6), Singapur (2,8), und den Arabischen Emiraten (2,8), sowie aus Großbritannien (2,3) und Indien (2,1).

Unabhängig davon, wer und was hinter den Begehrlichkeiten steckt, die Folgen für die betroffenen Länder und die lokale Bevölkerung sind immer die gleichen: Anstieg der Bodenpreise, Verlust von Grund und Boden - oft in Verbindung mit Vertreibungen, Armut, Hunger und anschließender Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten.

Doch Land Grabbing betrifft nicht nur Afrika oder den globalen Süden. Land Grabbing ist ein weltweites Phänomen, das in Kambodscha ebenso auftritt wie in den USA, Osteuropa oder Ostdeutschland.

In Ostdeutschland und in Osteuropa lassen sich vergleichbare Entwicklungen feststellen, auch wenn offizielle Zahlen dazu fehlen. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe geht davon aus, dass zwischen 20 bis 35 Prozent der Flächen an Nicht-Landwirte gehen. Nicht-landwirtschaftliche oder große landwirtschaftliche Investoren reißen sich weiträumige Landflächen in den neuen Bundesländern unter den Nagel. Ackerboden ist auch in der Bundesrepublik eine lukrative Anlagemöglichkeit geworden. Dieser Trend treibt die Bodenpreise nach oben und ist eine Bedrohung für lokale Betriebe. So wird Schritt für Schritt der Einfluss des außerlandwirtschaftlichen Kapitals stärker.

Die Preise sind auf Höhen gestiegen, die viele Agrarbetriebe nicht zahlen können. Auch für landwirtschaftliche Neueinsteigerinnen sind sie ein enormes Risiko. Immer seltener kann

der Kapitaldienst überhaupt von der Acker-Fläche erwirtschaftet werden. Und die hohen Preise haben eine fatale Wirkung: Sie locken weitere Spekulanten an.

Kaufen Spekulanten den Osten auf?

... fragte der Tagesspiegel bereits 2013 besorgt. Seit dem Jahr 2007 steigen die Bodenpreise enorm. Damals lag der Durchschnittspreis in der Bundesrepublik bei 9.200 Euro pro Hektar (West: 16.400 Euro/Hektar, Ost: 4.100 Euro/Hektar). Im Jahr 2013 waren es 16.400 Euro, eine Steigerung um 78 Prozent. Im Westen liegt der Wert bei 25.200 Euro, in Nordrhein-Westfalen bei 34.000 Euro und in Bayern bei 39.800 Euro. In Ostdeutschland waren durchschnittlich 10.500 Euro fällig. Damit sind von 2007 bis 2013 im Westen Preisanstiege von 54 Prozent und im Osten von 154 Prozent zu verzeichnen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der als Bodenmobilität bezeichnete Verkaufsanteil im Osten deutlich höher ist: 1,1 Prozent der ostdeutschen landwirtschaftlichen Nutzfläche und nur 0,6 Prozent der westdeutschen wechselten 2013 den Besitzer oder die Besitzerin.

Gehört der Boden dem Betrieb oder ist er gepachtet? Bei dieser Frage gibt es deutliche Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Im Osten ist der Pachtanteil wesentlich höher und reicht von 65 in Mecklenburg-Vorpommern bis 83 Prozent in Thüringen. Der Pachtpreis im Westen betrug 294 Euro im Jahr 2013, im Osten 169 Euro (Bundesdurchschnitt 243 Euro, bei Neupachtverträgen sogar 313 Euro).

Die Verkaufspreise der BVVG vervierfachten sich insbesondere infolge liberalisierter Verkaufsregeln: Sie stiegen von 4.300 Euro/Hektar (2005) auf 17.300 Euro/Hektar (2014). Der Anteil der BVVG-Verkäufe am gesamten ostdeutschen Bodenmarkt betrug 44 Prozent im Jahr 2013 (inkl. EALG). Entsprechend ist die BVVG auf jeden Fall ein wichtiger Treiber der Bodenpreisexplosion. Besonders kritisch wird in diesem Zusammenhang das von der BVVG durchgeführte Auktionsverfahren gesehen. Die Fläche bekommt, wer verdeckt am meisten Geld auf den Tisch gelegt hat. Das führt zu einem enormen Bieterwettbewerb und zu Preissteigerungen.

Die BVVG hat am 1. Juli 1992 ihre Tätigkeit aufgenommen. Sie erfüllt den gesetzlichen Auftrag, in den ostdeutschen Bundesländern ehemals volkseigene land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen zu privatisieren. Von 1992 bis 2014 wurden so 815.000 Hektar Landwirtschaftsfläche und 583.100 Hektar Forstfläche von den ca. 1,6 Millionen Hektar Verkaufsflächen veräußert. Hinzu kommen weitere 1,6 Millionen Hektar, die von der BVVG im Rahmen von Flächenzuordnungen und Übertragungen betreut worden

sind. Nach über zwanzig Jahren Privatisierung waren zum 1. Januar 2015 noch 186.800 Hektar Ackerland und 19.000 Hektar Wald im Verkaufsangebot der BVVG. Diese Flächen sollen noch bis 2025 (ggf. 2030) veräußert werden. Von 1992 bis Ende 2014 hat die BVVG insgesamt 6,5 Milliarden Euro an den Bund abgeführt.

Landwirtschaftsfremdes Kapital greift auch nach den Betrieben

Neben dem direkten Landkauf bietet sich gerade bei landwirtschaftlichen Kapitalgesellschaften (GmbH oder AG) für externe Kapitalgeber die Möglichkeit, sich über Anteilskäufe in Betriebe einzukaufen und damit Zugang zum betrieblichen Bodeneigentum zu erlangen. Einige Agrargesellschaften Ostdeutschlands sind bereits auf wenige Personen konzentriert und bieten daher nach Einschätzung des Thünen-Instituts durch ihre große Vermögenskonzentration beim Ausscheiden einzelner Gesellschafter einen Ansatzpunkt für den Einstieg von Investoren. Damit steigt der Einfluss des nicht-landwirtschaftlichen Kapitals nicht nur über den Erwerb an Boden, sondern auch über den Erwerb an Betriebsanteilen.

Ende Januar 2015 legte der Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) ein Gutachten vor. Ergebnis: Entgegen bisheriger Behauptungen kann der Erwerb von Anteilen an landwirtschaftlichen Gesellschaften durch Änderungen am Grundstücksverkehrsgesetz eingeschränkt werden. Durch die Einführung einer Genehmigungspflicht könnten unerwünschte Konzentrationsprozesse verhindert werden. Dafür seien eindeutige politische Zielvorgaben notwendig. Ein klarer Rahmen sei dahingehend zu setzen, dass Bund und Länder klare Aussagen zu den Zielen ihrer Agrarstrukturpolitik treffen müssen. Dies sei für eine restriktivere Auslegung in der Rechtsprechung notwendig. Darüber hinaus wurde ein Paradigmenwechsel bei der BVVG-Flächenprivatisierung gefordert.

Bauernland in Holding-Hand?

Die extrem auf Wachstum ausgerichtete Aktiengesellschaft KTG Agrar bewirtschaftet 42.600 Hektar, davon rund 34.300 Hektar in Ostdeutschland. Der Möbelkonzern Steinhoff Holding hat 20.000 Hektar in 20 Agrarbetrieben unterm Pflug, die zur Lindhorst-Gruppe gehörende JLW Holding aus Niedersachsen hat 22.000 Hektar an 40 Standorten in Brandenburg und Sachsen-Anhalt. JWL hat ihr Wachstum vor allem durch den Kauf ganzer Agrarbetriebe („Farm grabbing“) erreicht. Auch „Heuschrecken-Fonds“ treiben Gelder ein, um Ackerland zu erwerben - beispielsweise AgroEnergy, ein Fonds der 4.200 Hektar

bewirtschaftet lässt und mit 13,5 Prozent Rendite lockt. Besonders gern wird dort investiert, wo der Boden gut ist, wo große Schläge in einem Los erworben werden können und wo viel ehemals öffentliches Land privatisiert wird. Die entstandenen Betriebsstrukturen kommen einem dorffremden Satellitensystem gleich.

Was sich wie Zahlensalat anhört, kann enorme Folgen haben. Schließlich geht es um den Zugang zum Boden. Wie kommt jemand an Land, der gern einen Bauernhof gründen will? Was passiert mit den Betrieben, die ihre Ackerflächen verlieren? Wie wirken sich die neuen Holdingstrukturen auf das Dorfleben aus? Wer produziert Nahrungsmittel für die Region und wer für den Agrarexport?

Das neue Interesse an Landinvestitionen entsteht offenbar aus einer multiplen Krise. Die Mischung aus Finanz-, Klima- und Energiekrise macht Ackerland als Anlage- und Renditeprojekt attraktiv. Das Kapital sucht nach neuen Möglichkeiten. Die wachsende Weltbevölkerung und die schrumpfenden Agrarflächen begünstigen Investitionen in Ackerland. Wassermangel (Saudi-Arabien), Agrospritpolitik (EU und USA) oder veränderte Konsumgewohnheiten (China) verstärken den Hunger nach Land.

Investiert wird nicht nur durch große Konzerne aus dem Agro-Business oder aus der Ölindustrie, sondern auch durch Staaten oder Bankfonds. Für das Kapital sind Naturressourcen wie Wasser oder Land sichere Anlagen. Darüber hinaus gibt es staatliche Motivationen für das Land Grabbing, wie etwa die Ernährungssicherung der eigenen Bevölkerung, beispielsweise durch großflächige Landnahme Chinas in Afrika. Auf diesen Flächen werden ausschließlich zum Export bestimmte Ackerfrüchte wie Mais oder Ölpalmen angebaut. Die Kontrolle über die natürlichen Lebensgrundlagen wächst, die freie Entscheidung über deren Nutzung wird kontinuierlich eingeschränkt.

Die Pachten und Bodenpreise steigen so stark, dass sie weit jenseits des landwirtschaftlichen Ertragswertes liegen. Als ein wichtiger Auslöser des Preisanstiegs gilt das Erneuerbare-Energien-Gesetz. In der Kritik stehen besonders große Biogasanlagen mit hohem Maisbedarf. Auch das erneute Bestreben, Solaranlagen auf ehemaligen Ackerflächen zu bauen, kann einen solchen Effekt auslösen. Sie können preistreibend wirken, weil sie das Bodenangebot vermindern. Negativ wirkt aber vor allem der nach wie vor große Flächenverbrauch in Deutschland (aktuell 73 Hektar am Tag), bspw. für ausgedehnte Einfamilienhaus-Siedlungen am Stadtrand. Oder der Flächenbedarf landwirtschaftlicher Tierhaltungsbetriebe, die Boden nachweisen müssen,

um nicht als "gewerblicher" Betrieb zu gelten, was agrarpolitisch auch unterstützenswert ist.

Die Energie- und Klimakrisen haben Finanzinvestoren angelockt. Die Finanzkrise wirkte verstärkend. Die Pachtverträge haben teilweise so geringe Laufzeiten, dass eine langfristige Anbauplanung kaum möglich ist. Jederzeit ist mit weiter steigenden Pachten zu rechnen. Das erschwert Investitionen in den Boden und bewirkt Übernutzungen, beispielsweise einseitige Fruchtfolgen oder mechanische Bodenbelastungen. Leider sind auch der Staat, die Länder und die Kirchen durch ihre Pachtausschreibungen an dieser Preistreiberei beteiligt. Sie gefährden damit den Zugang zum Boden für ortsansässige Betriebe und Neueinsteiger. Sie öffnen Tür und Tor für Agrarspekulanten und Großinvestoren.

Gerade für kapitalschwache Junglandwirtinnen ist die Preissteigerung eine enorme Hürde. Es herrscht ein harter Konkurrenzkampf um frei werdende Flächen oder den Einstieg in die Betriebsnachfolge. Wer den dicksten Geldbeutel hat, gewinnt. Damit hängt der Zugang zum Boden durch Eigentum oder Nutzung nicht von der gesellschaftlichen Notwendigkeit eines Agrarbetriebes und seiner Produkte ab, sondern davon, wer beim ruinösen Bieterwettbewerb überlebt hat.

Das neue Interesse am Boden wird nicht nur negativ gesehen. Es berge auch die Chance auf neue Investitionen, gebe dem ländlichen Raum eine Zukunftsperspektive, finden einige. Doch leider steigen mit den Bodenpreisen nicht im gleichen Maße die Arbeitsplätze und die Wertschöpfung, wie Brandenburgs Agrarminister Vogelsänger im Februar 2015 zutreffend kritisierte.

Grundsätzlich könnte auch ein nicht-landwirtschaftlicher, nicht regional ansässiger Investor den Boden nachhaltig und im regionalen Interesse bewirtschaften, wie der bereits ortsansässige Betrieb. Und andersherum: Auch ortsansässige Betriebe können rein exportorientiert und profitgetrieben wirtschaften, mit wenig sozialer Verankerung im Dorf und geringer ökologischer Verantwortung. Doch meistens ist das nicht der Fall.

Der Unterschied ist die Ortsansässigkeit der Entscheider und wie sie wirtschaften. Wird der Boden als Produktionsstandort (Investor) oder als Lebens- und Wirtschaftsgrundlage in der Region (Agrarbetrieb) verstanden? Entscheidend ist also das Geschäftsmodell und weniger die konkrete Rechtsform.

Das "Denken in Generationen" ist bei den ortsansässigen, in der Region verwurzelten Betrieben größer (egal ob Familienbetrieb oder juristische Person). Förderlich ist auch, wenn die Bewirtschafter in der Nachbarschaft leben. Darüber hinaus setzen Investorinnen oft auf steigende Bodenpreise und planen kein langfristiges Engagement. Betriebe werden umgekrempelt, Arbeitskräfte entlassen und stattdessen externe Lohnunternehmen beauftragt. Tierhaltung wird aufgegeben und durch Agroenergie-Anbau ersetzt. Gewinne werden am Sitz der Holding versteuert und nicht vor Ort. An dieser Stelle scheint die Frage zu sein: Shareholder-Value oder sozial-ökologische, gesellschaftliche Verantwortung?

Für die einen ist es "Strukturwandel", die anderen nennen es "Bauernsterben". Gemeint ist das Gleiche. Die Höfe werden gezwungen, sich zu vergrößern oder aufzugeben. Mit etwas Glück und einem gut bezahlten Industrijob werden sie im Nebenerwerb weitergeführt. Für viele Agrarpolitikerinnen, Wissenschaftler und Agrarverbände ist das kein Grund zur Aufregung. Der Boden wandert einfach zum besseren Wirt. Dieser bereits Anfang der 1990er Jahre beschleunigte Wandel sei nicht aufzuhalten und kleine Betriebe hätten sowieso keine Zukunft.

Ich bin dann mal weg...

Im Jahr 1990 gab es nach Angaben des Deutschen Bauernverbandes 1.167.000 Agrarbetriebe. Im Jahr 2003 waren es noch 421.000, im Jahr 2013 nur noch 285.000. Jedes Jahr gibt es rund 12.000 Bauernhöfe weniger in Deutschland und etwa 400 Agrarbetriebe gehen insolvent. Fast jeder zweite Milchviehbetrieb hat in den vergangenen 15 Jahren seine Milcherzeugung eingestellt. Zwei von drei Schweinehaltern gaben die Produktion auf. In den Jahren 2000 bis 2010 nahm die Zahl der kleinen Betriebe in der EU um 28 Prozent ab. Nur jeder zweite Haupterwerbsbetrieb gab im Jahr 2010 an, dass die Hofnachfolge gesichert sei (Nebenerwerb 30 Prozent). Dort, wo ein Betrieb aufgibt, wird begehrte Fläche frei. Zurück bleiben Dörfer, in denen es keine oder nur noch wenige Bauernhöfe gibt. Der Boden wird meist von anderen Betrieben aus der Umgebung übernommen. Die Gebäude verfallen oder werden anderen Nutzungen zugeführt.

Diese Umverteilung des Zugangs zum Boden findet nicht nur durch den Einfluss des agrarfremden Kapitals statt, sondern auch zwischen den Agrarbetrieben. Hin zu den kapitalstarken, großen Betrieben und weg von den kleinen, teilweise im Nebenerwerb geführten Betrieben. Große Betriebe werden noch größer. Die Tierhaltung konzentriert sich auf wenige Regionen. Die Spezialisierung nimmt weiter zu. Verlierer sind vor allem die multifunktionalen Betriebe, die Tiere halten, den Acker bewirtschaften und Futtermittel

anbauen. Sie bieten die besten Grundlagen für einen sozial-ökologischen Umbau der Agrarwirtschaft im Sinne des PLAN B.

Der Prozess des "Wachsens oder Weichens" hält bereits seit langem an, ist trotz vieler Sonntagsreden mehrheitlich politisch gewollt und wohl auch kaum aufzuhalten. Dieser Strukturwandel hat nicht nur wirtschaftliche Folgen, sondern bringt auch einen höheren Grad der Industrialisierung mit sich. Und es ist kein Ende in Sicht: Für die Milchviehhaltenden Betriebe wird das Auslaufen der Milchquote im Frühjahr 2015 weiteren Druck entwickeln. Wer am Markt bestehen will, muss wachsen. So einfach scheint die Lösung zu sein. Wer das nicht schafft, muss aufgeben.

Wir brauchen eine Agrarpolitik, die den Betrieben, egal ob groß oder klein, egal welcher Rechtsform, eine Perspektive jenseits vom Dogma des „Wachse oder weiche“ ermöglicht. Deshalb muss auf die Fragen, die der exportorientierte, liberale und ruinöse Weltagrarmarkt stellt, nach anderen als den bisherigen Antworten gesucht werden. Der Weltagrarbericht gibt solche Antworten und stellt klar: „business as usual is not an option!“

Im PLAN B wird für das Jahr 2050 die Vision formuliert: Wochenmarkt statt Weltmarkt. Doch trotz unzähliger regionaler Spezialitäten, Regionalsiegel und der Betonung, wie wichtig Region und Heimat für das Wohlbefinden der Menschen sind, ist weltweit die Hauptmarschrichtung der herrschenden Agrarpolitik auf den Export orientiert. „Weltmarkt statt Wochenmarkt“ scheint das ungeschriebene Gesetz zu lauten.

Die alte „Planwirtschaft“ der Europäischen Union gilt vielen als Irrweg der Geschichte, die der DDR sowieso. Märkte wurden dereguliert, Exportmärkte erschlossen, der Börsenhandel mit Agrarrohstoffen intensiviert und Rohstofflieferanten aus dem globalen Süden an die EU gebunden. Der Anbau von „cash crops“ statt regionaler Lebensmittelproduktion ist für große Teile der Landbevölkerung Asiens, Afrikas und Lateinamerikas die Folge. Aus Kleinbäuerinnen wurden Tagelöhner und Landlose. Indigene wurden vertrieben.

Agrarexporte werden von vielen als ein Beitrag zur weltweiten Ernährungssicherung gesehen. Nur wenige Stimmen sehen in ihnen das genaue Gegenteil. Klar ist, dass es Staaten wie Japan oder China gibt, die auf Grund ihrer besonderen Situation (Bevölkerungsdichte, Fruchtbarkeit des Bodens) auf den Import von Lebensmitteln angewiesen sind. Klar ist ebenso, dass besondere Produktionsbedingungen in einigen Regionen der Welt, etwa in Schwarzerde-Regionen oder bei tropischem Klima, deutlich

bessere ökonomische und trotz des Transports auch ökologische Möglichkeiten bieten, als wenn solche Früchte beispielsweise in der EU angebaut werden würden.

Doch solche als cash crop, also rein zum Verkauf, meist zum Export, bestimmte Früchte wirken sich direkt auf die Lebensbedingungen vor Ort aus. Dort, wo sie wachsen, wachsen keine Kulturen für den heimischen Markt. Dort, wo sie importiert werden, bieten sie regionalen Alternativen auf Grund ihrer geringen Preise kaum eine Möglichkeit der Entfaltung. Die Kunst bestünde darin, einen nachhaltigen Anbau von cash crops mit regionaler Landwirtschaft zu vereinen. Doch die Interessen sind dafür meist zu verschieden. Hinzu kommen die bekannten Geschichten der Exporte überschüssiger Agrarrohstoffe in die Länder des Südens, wie etwa nicht gebrauchte Hähnchenteile nach Subsahara-Afrika, die dort dann die einheimische Geflügelproduktion bedrängen.

Der globalisierte Agrarmarkt wirkt bis ins verschlafenste Dorf in der Uckermark. Der Einkauf von Saatgut, Pflanzenschutzmitteln und Treibstoffen ist global beeinflusst. Ebenso die Preise, die der Agrarbetrieb für seine Ernte am Ende der Saison erreichen kann. Wer nicht explizit auf andere Vermarktungsstrategien setzt, wie beispielsweise der regionale Vermarkter Hemme-Milch, ist vom Auf und Ab an den Agrarrohstoffmärkten abhängig.

II. Der Zugang zum Boden

Der Zugang zum Boden ist immer vorhanden. Die Frage ist nur: Für wen? Der Zugang für den Einen bedeutet in der Regel den fehlenden Zugang für alle Anderen. Land Grabbing oder auch staatliche Bodenpolitik haben für einen kleinen Kreis oftmals enorme Vorteile. Die regionalen Machtstrukturen und Herrschaftsverhältnisse sind daher immer mit zu betrachten.

Darüber hinaus ist die Frage zu beantworten, wer eigentlich Zugang zum Boden haben will? Sollte der laut FAO rechnerisch jedem Erdenbewohner zustehende Acker (arable land) von 2.000 m² das Maß aller Dinge sein? Oder ist nur wichtig, dass das Land möglichst effektiv so verteilt wird, dass dort genug Nahrung für alle produziert werden kann? Könnte ein breiterer Zugang zum Boden mit einer geringeren Produktion einhergehen und damit gesamtgesellschaftlich kontraproduktiv sein? Ist eine breite Eigentumsverteilung und eine gemeinschaftliche Bewirtschaftung ein sinnvoller Weg und wenn ja, unter welchen Bedingungen?

Zusammen sind wir stark!

Was sich so einfach anhört, kann für viele regional verankerte Agrarbetriebe eine große Herausforderung sein. Sie fühlen sich zunehmend durch den Strudel des Weltagrarmarktes unter Druck gesetzt und suchen nach Lösungen, wie sie dem Diktat des "Wachse oder weiche!" besser begegnen können. Doch es formiert sich zusehends eine Gegenbewegung. Kooperation zwischen Erzeugern, Verbrauchern, Bauern und Städtern, Höfen und Lieferanten entstehen allerorts. Kooperation statt Konfrontation scheint eine gute Möglichkeit zu sein.

„Arbeitet zusammen“ statt „wachse oder weiche“. Dabei können Kooperationen sowohl zwischen Produzentinnen, Verarbeitern und Verbraucherinnen vertikal verlaufen als auch horizontal zwischen zwei Produzenten erfolgen. Die Kooperationen können helfen, bestimmte Erzeugungskosten zu reduzieren, Maschinen besser auszulasten oder Risiken breiter zu streuen. Auch soziale Errungenschaften, wie feste Arbeits- und Urlaubszeiten, lassen sich durch einen kooperativen Ansatz eher verwirklichen.

Natürlich muss eine Kooperation strikt freiwillig sein. Das gilt gerade angesichts der historischen Erfahrungen mit den LPG-Gründungen in der DDR, in denen dieses Prinzip missachtet wurde. Egal wie intensiv die jeweils gewählte Kooperation ist – gemeinsame Ziele sind klar zu definieren und (vertraglich) festzuhalten. Vertrauen muss wachsen und der gegenseitige Nutzen für alle erkennbar sein. Die Bereitschaft der Rücksichtnahme auf die Interessen der Kooperationspartner und der Dialog sind wichtig für eine gelungene Kooperation, nicht nur in der Landwirtschaft. Anhand von drei Beispielen soll dies näher beleuchtet werden:

Gemeinsame Nutzung von Landmaschinen

Ein Maschinenring ist eine Kooperation, in der sich Agrarbetriebe zusammenschließen, um Land- und Forstmaschinen gemeinsam zu nutzen. Maschinenringe können als Verein oder als Genossenschaft organisiert werden. Sie wollen den Solidaritätsgedanken zwischen den Mitgliedsbetrieben stärken. Sie fördern den ländlichen Raum und leisten einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Agrarwirtschaft.

Aktuell gibt es in der Bundesrepublik 253 Maschinenringe. Fast jeder zweite Agrarbetrieb ist Mitglied in einem Maschinenring, wobei die Dichte der Mitgliedschaften im Süden Deutschlands am stärksten ist.

Sich die Ernte teilen

Auch die immer stärker um sich greifende Idee der „solidarischen Landwirtschaft“ kann ein Lösungsansatz sein. Die Grundidee des CSA-Konzeptes (community supported agriculture) ist ein zutiefst solidarischer Ansatz: Wechselseitige Verantwortung. Ein Bauernhof versorgt eine bestimmte Gruppe von Menschen, die im Gegenzug die notwendigen finanziellen Mittel der Agrarproduktion zur Verfügung stellen und damit auch alle Risiken mittragen.

Für erfolgreiche SoLaWi-Höfe ergeben sich dadurch völlig neue Zukunftsperspektiven – losgelöst von den Triebkräften des Marktes. Darüber hinaus stärken diese Höfe die Verbindung zwischen Erzeugern und Verbraucherinnen. In beide Richtungen: Denn die Agrarbetriebe bauen in der Regel das an, was die Erzeugerinnen wollen und nicht das, was am Markt zu den besten Bedingungen verkauft werden kann.

Langfristigkeit und Nachhaltigkeit stehen neben der Solidarität im Fokus dieser Kooperation. Die Lebensmittelpreise entsprechen in der Regel den tatsächlichen Produktionskosten.

Bodenfonds für Bio-Betriebe

Eine andere Form der Kooperation kann ein starker Partner an der Seite sein, der vor den Zugriffen des Kapitals oder den Auswirkungen des Weltmarktes beschützt. Ein Beispiel ist der Bodenfonds der sozial-ökologischen GLS-Bank, die in der größten ökologisch bewirtschafteten Ackerbauregion Europas (ca. 16.000 Hektar), im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, aktiv wurde. Zwölf regional ansässige Bio-Betriebe fürchteten um den Verlust ihrer gepachteten Flächen. Daher wandten sie sich an die Bank aus Bochum und stießen auf offene Ohren.

Gemeinsam mit der GLS entwickelten sie ein Bio-Bodenfonds-Modell. Ziel des im Sommer 2009 aufgelegten Fonds ist es, land- und forstwirtschaftliche Flächen dauerhaft für den ökologischen Landbau zu sichern. Verpachtet werden die bisher erworbenen 2.500 Hektar ausschließlich an Bio-Betriebe.

Auch wenn es sich hierbei um den Bodenerwerb eines nicht-landwirtschaftlichen Kapitalgebers handelt, so ist der Vorgang trotzdem positiv zu werten. Es geht schließlich nicht um ein Spekulationsobjekt, sondern um eine langfristige Investition zum Wohle aller. Großflächig übertragbar ist das Beispiel nicht, kann jedoch als Anregung für einen

staatlichen Bodenfonds dienen, der sozial-ökologische Bewirtschaftungsanforderungen vorgibt.

Agrargenossenschaften als Modellbetrieb der Zukunft?

Der Genossenschaftsgedanke hat bereits eine 150 Jahre währende Tradition. Es geht dabei um den freiwilligen Zusammenschluss von Menschen, die mittels Kooperation und Zusammenarbeit gemeinsame Interessen verwirklichen wollen. Dabei ist der Gedanke der Solidarität besonders wichtig: „Gemeinsam mehr erreichen“. Kein Wunder, dass die Agrargenossenschaften eine zentrale Rolle in linker Agrarpolitik spielen und als eine Alternative zu den kleinbäuerlichen Familienbetrieben gesehen werden. Aber taugen sie auch als ein Agrarmodell für die Zukunft?

Bei den dargestellten Kooperationsmodellen geht es zumeist nicht um Kooperation bei der gemeinsamen Bearbeitung der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Gemeinsame Heuernte oder Nachbarschaftshilfe sind hinreichend verbreitet, aber mehr kooperiert wird selten. Einzig in den Agrargenossenschaften findet eine eigentümerübergreifende, gemeinsame Landbewirtschaftung statt. Die Agrargenossenschaft bietet die Möglichkeit, gemeinsam Verantwortung für die Flächen und die dazugehörigen Menschen zu übernehmen. Darüber hinaus haben Genossenschaften den Vorteil, dass geregelte Arbeits- und Urlaubszeiten, Krankheitsvertretung etc. die Last von den Schultern des einzelnen Landwirts nehmen und auf viele Schultern verteilen.

Agrargenossenschaften sind ein Zusammenschluss von Landeigentümern, Landwirtinnen und bäuerlichen Familien mit dem Ziel, gemeinsam Land zu bewirtschaften und gegebenenfalls Tiere zu halten. Sie bieten ihren Mitgliedern als Produktivgenossenschaften viele Vorteile. Doch ihre historische Verbreitung in Ostdeutschland – als neugegründete Nachfolger Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften der DDR – und gute Erfahrungen in den vergangenen 25 Jahren haben nicht dazu geführt, dass sich in der Landwirtschaft der Genossenschaftsgedanke hat ausbreiten können.

Aktuell gibt es circa 1.000 Agrargenossenschaften in der Bundesrepublik. Im Jahr 1999 waren es noch 1.366. Diese sind durchschnittlich 1.296 Hektar groß, haben 44 Mitglieder und 26 Angestellte. Die meisten Agrargenossenschaften sind im Bereich der arbeitsintensiven Tierproduktion tätig – reine Ackerbaubetriebe sind selten (DRV 2015).

Die Neugründungen von Genossenschaften im Bereich der produzierenden Landwirtschaft lassen sich leider an einer Hand abzählen. Zu groß sind die Widerstände, zu schwierig die gesetzlichen Rahmenbedingungen, zu groß ist das Festhalten an bisherigen Modellen, zu groß scheinen auch Verlustängste zu sein. Sowohl was den Besitz von Boden und Hof als auch was die Entscheidungsgewalt über den Betrieb betrifft. Dabei wären Agrargenossenschaften gerade für kleine vom Wachstumswahn bedrohte Familienbetriebe eine Option.

Doch es gibt auch Licht am Ende des Tunnels. Ende Januar gründete sich beispielsweise eine neue Genossenschaft, die im Raum Berlin-Brandenburg aktiv werden will. Die „Ökonauten eG“ hat es sich zum Ziel gesetzt, Land zu erwerben und für den ökologischen Anbau zu sichern, damit Existenzgründungen in der Landwirtschaft zu ermöglichen und gute Lebensmittel regional anzubauen und zu vermarkten. Der Anbau und die Weiterverarbeitung von Bio-Walnüssen soll als erstes in Angriff genommen werden.

Zwischen der Mitgliedschaft in einer Agrargenossenschaft und dem Bodeneigentum besteht formal-rechtlich kein unmittelbarer Zusammenhang. Doch oft bringen die Genossenschaftsmitglieder auch große Teile des Bodeneigentums ein. Die Agrargenossenschaft gibt der Landbesitzerin, die gleichzeitig Mitglied in der Genossenschaft ist, die Möglichkeit ihr Privateigentum am Boden gemeinschaftlich zu nutzen.

Es gibt außerdem Agrargenossenschaften, die Hunderte, also eine die eigene Mitgliederzahl um ein Vielfaches überschreitende Zahl solcher Pachtverträge, abgeschlossen haben. Dabei sind die Pflege und der regelmäßige Kontakt zu den Verpächtern von großer Bedeutung. Es gilt, das Vertrauen zu stärken und den Verpächterinnen das Gefühl zu vermitteln, dass ihr Boden bei der Agrargenossenschaft in guten Händen ist. Daher sind langfristige Pachtverträge anzustreben.

Agrargenossenschaften unter die Lupe nehmen

Die Agrargenossenschaften haben sich in Ostdeutschland erfolgreich als zukunftsfähiges Modell für landwirtschaftliche Kooperation entwickelt. In anderen Regionen der Welt sind sie schon viel länger verankert. Daran gilt es anzuknüpfen. Sicher ist nicht jede Agrargenossenschaft ein Vorzeigebetrieb. Auch ihnen weht der harte Wind der agrarpolitischen Kritik von Verbraucher- und Umweltverbänden sowie Tierschützerinnen entgegen. Wenn sich eine Agrargenossenschaft benimmt wie eine flächenstarke, auf den

Weltmarkt fixierte GmbH, ausgeräumte Landschaften hinterlässt und großflächige Landwirtschaft betreibt, ist das für die Verbreitung des Genossenschaftsgedankens sicherlich alles andere als förderlich. Von daher muss auch jede Agrargenossenschaft genau bewertet werden. Was leistet sie für den Menschen, für die Umwelt, für die Agrarproduktion? Muss auch das Genossenschaftsrecht geändert werden, um den Genossenschaftsgedanken wieder zu beflügeln?

Kritisch – im Sinne der nachhaltigen Landbewirtschaftungsziele des PLAN B – muss hinterfragt werden, wie bereits existierende Agrargenossenschaften am Markt agieren und das Land bewirtschaften. Dabei steht die Frage im Raum, wie zentral der Genossenschaftsgedanke im Betrieb noch gelebt wird und ob sie sich merklich von anderen großen Agrarbetrieben unterscheiden. Die Linksfraktion sieht die Vorteile von Agrargenossenschaften und will sie stärken. Dazu gehört aber auch eine ehrliche Analyse, wie viele Betriebe den Idealen entsprechen und welche Ursachen dazu beitragen, wenn dem nicht (mehr) so ist und was zu verändern wäre.

Bodenmarkt regulieren gegen Investoren

Der enorme Anstieg der Kauf- und Pachtpreise landwirtschaftlicher Flächen, das Agieren landwirtschaftsfremder und überregionaler Investoren sowie die Entstehung von Holdingstrukturen im Agrarbereich rücken den Bodenmarkt Schritt für Schritt in den Fokus der Agrarpolitik. Selbst wachstumsfähige, landwirtschaftliche Großbetriebe lehnen eine solche Entwicklung ab. Klein- und Ökobetriebe werden vor Allem vom landwirtschaftsfremden Kapital bedroht.

Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 ging die Gesetzgebungskompetenz im landwirtschaftlichen Bodenrecht (Grundstücksverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Reichsiedlungsgesetz) an die Bundesländer über. Sie können vom Bundesrecht abweichen, wenn sie das wollen. Genau das tat Baden-Württemberg durch Erlass eines Agrarstrukturverbesserungsgesetzes.

Die Schutzvorschriften des Grundstücksverkehrsgesetzes aus den 1950er Jahren laufen unter den aktuellen Bedingungen oft ins Leere. Eigentlich soll dieses Gesetz eine agrarstrukturelle Lenkungswirkung entfalten und das zentrale bodenpolitische Steuerungsinstrument sein. Leider entpuppt es sich aktuell als ein stumpfes Schwert. Es soll eine "ungesunde Verteilung von Grund und Boden" verhindern. Doch wie eine gesunde

Bodenverteilung aussieht, ist nicht ausreichend formuliert. Und entsprechend gering sind die Möglichkeiten der Behörden, den Flächenerwerb zu beanstanden oder zu versagen.

Der Bodenmarkt muss durch Verbesserung des Bodenrechts stärker als bisher reguliert werden. Die Einspruchsmöglichkeiten der Behörden sind zu stärken, das Vorkaufsrecht für regional ansässige Agrarbetriebe muss ausgebaut werden. Auch das Vorkaufsrecht der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen ist zu verbessern, etwa durch den Wegfall der Grunderwerbssteuer beim Kauf einer Fläche.

Dabei ist die Landwirtschaft aber nicht als "closed shop" zu betrachten. Es gibt einige junge Menschen, die zwar landwirtschaftsfremd sind, aber trotzdem gerne in die Landwirtschaft einsteigen wollen. Für diese Leute muss auch weiterhin eine Existenzgründung zwischen Stall und Acker möglich sein. Die Förderung von Junglandwirtinnen darf sich daher nicht nur auf die Agrarinvestitionsförderung beschränken, die leider viel zu oft durch Mitnahmeeffekte geprägt ist, sondern muss auch die Chance zum Flächenerwerb und zur Flächenpacht eröffnen.

BVVG-Flächen nicht weiter privatisieren

Neben der verstärkten Regulierung des Bodenmarktes ist unbedingt an öffentlichen Bodeneigentum festzuhalten. Die Privatisierung von Äckern, Wiesen und Wäldern muss ein Ende haben. Stattdessen sind die wenigen noch verbliebenen (BVVG)-Flächen in einen öffentlichen Bodenfonds zu überführen und langfristig an regional ansässige Betriebe zu verpachten. Hierbei sind sozial-ökologische und agrarstrukturelle Mindestkriterien der Bewirtschaftung zu definieren, zum Beispiel ein bestimmter Prozentsatz Ökolandbau. Öffentlicher Boden muss besonders zur Erfüllung öffentlicher Leistungen beitragen.

Das Bodenrecht enthält bereits heute Möglichkeiten, nicht nur beim Verkauf von landwirtschaftlicher Nutzfläche, sondern auch bei der Pacht Preismissbrauch einzudämmen. Die Länderbehörden könnten diesbezüglich im Einzelfall aktiv werden – was sie aber zu selten tun.

Öffentliches Bodeneigentum und Bodenreformen

Das Privateigentum an Grund und Boden ist bisher ein zentrales Element unserer (Agrar)Gesellschaft. Im Bodeneigentum wird von den meisten die beste Voraussetzung einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Bodens gesehen. Für Landwirtinnen ist

Bodeneigentum die Grundlage ihrer Produktion – entweder direkt (Besitz) oder indirekt (Pacht). Doch der Zugang des Einen ist des Anderen Ausschluss. Der Besizende erzielt ein leistungsloses Einkommen, indem er den Boden verpachtet. Der freie Zugang zum Boden ist nur für denjenigen gegeben, der Boden besitzt oder genug Geld hat, um Boden zu pachten. Der gesellschaftliche Einfluss an dieser Stelle ist bislang gering.

Daher sollte viel mehr darüber nachgedacht werden, öffentliches Bodeneigentum zu erhalten und zu mehren. Denn bei öffentlichem Eigentum kann - auch durch demokratische Kontrolle - deutlich besser als bei Privateigentum ein sozial-ökologischer Umbau der Agrarwirtschaft vorangebracht werden. An der Stelle, wo rechtliche Vorgaben (noch) nicht ausreichen, um mehr Klima-, Umwelt- und Landschaftsschutz zu erreichen, könnten Pachtverträge zwischen einer öffentlichen Einrichtung (Bodenfonds) und dem Agrarbetrieb detailliertere Produktionsvorgaben regeln (alte Sorten und Rassen, bodenschonende Bewirtschaftung, Gentechnikfreiheit).

Darüber hinaus kann umfangreicher staatlicher Bodenbesitz das Spekulationsobjekt Boden weniger attraktiv machen und für eine vielfältige Bewirtschaftungsstruktur sorgen. Der Zugang zum Boden muss dabei sowohl für regional wirtschaftende Agrarbetriebe als auch für Neueinsteigerinnen und Nebenerwerbslandwirte möglich bleiben. Darüber hinaus sind die als "Tragik der Allmende" bekannten Probleme der Übernutzung von Gemeinschaftsgütern zu berücksichtigen. Anstatt den Zugang zum Boden allen gleichzeitig zu ermöglichen, sollte gemeinschaftlich festgelegt werden, wer den Boden in welcher Art und Weise nutzen darf.

Der Zugang zum Boden kann auch durch Umverteilung des Bodenbesitzes verbessert werden. Doch leider lehrt die Geschichte, dass solche Bodenreformen oft mit neuem Unrecht verbunden waren. Schottland will sich dieser Herausforderung demnächst stellen und eine Bodenreform angehen, denn die Hälfte des Landes gehört 400 Großgrundbesitzern. Drei Beispiele aus Ostdeutschland, Ecuador und Südafrika beleuchten die Erfahrungen aus drei Bodenreformen.

Bodenreform in Ostdeutschland

Nach dem 2. Weltkrieg kam es 1945 im Osten Deutschlands zu einer Bodenreform - geprägt von den Interessen der sowjetischen Besatzungsmacht, dem Diktat der KPD und dem Erfordernis, die Notsituation zu meistern. Hierbei wurden der gesamte Großgrundbesitz (über 100 Hektar) und alle Höfe, deren Eigentümer als Kriegs- oder

Naziverbrecher galten, vollständig und entschädigungslos enteignet. Das enteignete Land wurde Landarbeiterinnen, landlosen Bauern und Kriegsflüchtlingen zugeteilt. Es entstanden 210.000 Neubauernhöfe. Das Neubauerneigentum durfte nicht geteilt, verkauft, verpachtet oder verpfändet werden. Diese Konstruktion erlaubte den Neubauern die Aneignung der Früchte ihrer Arbeit, jedoch nicht den Verkauf oder die Verpachtung ihres Landes. Damit verlor der Boden den Charakter einer Ware.

Zunächst verhalf die Bodenreform zehntausenden Familien, ihre Existenz zu sichern. Jedoch waren die Neubauernstellen wegen des anhaltenden Mangels an Vieh, technischem Inventar und Gebäuden sowie Know-How nicht in der Lage, bedeutende Überschüsse zu erzielen. Jede zweite Neubauernstelle wurde aufgegeben. Auch bot der Wiederaufbau der Industrie zunehmend attraktivere Arbeitsplätze. Als Ausweg aus der ökonomischen Krise der Neubauernhöfe beschloss die SED 1952 den Kurs der Kollektivierung der DDR-Landwirtschaft.

Beim Eintritt in eine Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft (LPG) mussten Neu- wie Altbäuerinnen ihre bewirtschafteten Flächen (Eigentums- und Pachtland) einbringen. Als LPG-Mitglieder blieben sie zwar Eigentümer ihres Bodens, mussten diesen aber der LPG kostenlos zur gemeinsamen Bewirtschaftung übergeben (ohne Pacht). Die Nutzungs- und Verfügungsrechte gingen voll und ganz auf die LPG über.

In den folgenden Jahren führten weitere Konzentrations-, Industrialisierungs- und Spezialisierungsprozesse zu einer immer großflächigeren Bodenbewirtschaftung und die Landeinbringer verloren weitere individuelle Eigentumsrechte. Zum Beispiel war ab den 1970er Jahren die Vererbbarkeit des Bodeneigentums auf in der Landwirtschaft Tätige beschränkt.

Fazit: Mit der Bodenreform wurde eine Struktur extremer Ungleichverteilung des Bodens überwunden. Jedoch erwies sich die geschaffene Kleinbetriebsstruktur als begrenzt leistungs- und zukunftsfähig. Die dann im Zuge der oft nicht freiwilligen Kollektivierung erfolgte Sozialisierung der Bodennutzung sicherte allen LPG-Mitgliedern, also auch denen ohne Bodeneigentum, den Zugang zum Boden. Trotz dieser vermeintlich progressiven Bodenordnung blieben die Leistungen der LPG auch aufgrund mangelnder Ressourcen hinter denen der privaten Familienbetriebe Westdeutschlands zurück. Für eine alternative Bodenordnung stellt sich folglich die Frage, ob Gemeineigentum gemeinschaftlich oder eher durch Vergabe privater Nutzungsrechte effizient zu nutzen ist.

Bodenreform in Ecuador

Nach der langen Kolonialzeit wurden die Besitzverhältnisse in Ecuador zunächst nicht angetastet. Ganz im Gegenteil: Großer Landbesitz wurde immer größer. Sowohl die Kirche als auch einzelne Privatpersonen besaßen riesige Ländereien. Andererseits hatte eine sehr arme Mehrheit sehr wenig oder gar kein Land. Inspiriert von der kubanischen Revolution entwickelte sich eine Reformbewegung, die ganz Lateinamerika erfasste. Sie machte den Menschen Mut, ein Leben in Würde zu führen und eine gerechte Verteilung des Bodens zu verlangen.

Das von der sozialistischen PAIS seit 2006 regierte Ecuador erlebt gegenwärtig Bodenreform. Erklärtes Ziel der Regierung ist es, eine Million Hektar zu verteilen: im Wesentlichen staatlicher Bodenbesitz, verwaltet durch das Agrarministerium; Gutshöfe, die bankrott gegangene Banken dem Staat als Garantien abtraten; beschlagnahmte Grundstücke von Drogenhändlern; Grund und Boden der Ecuadorianischen Zentralbank; Böden, die seit mehr als fünf Jahren nicht bewirtschaftet wurden und brach liegen.

Laut „america21.de“ sieht der aktuelle Gesetzentwurf vor, landwirtschaftlich ungenutztes Land an Kleinbäuerinnen und Unternehmen der Solidarischen Ökonomie zu verteilen. Mit der Verteilung verbunden sei ein Programm zur finanziellen Förderung und technischen Beratung. Kriterium für die Vergabe seien soziale und ökologische Aspekte. So sollen Arbeitsplätze und der Schutz der Biodiversität gesichert werden.

Darüber hinaus soll der Landerwerb für ausländische Investoren auf maximal 2.000 Hektar begrenzt werden. Unter bestimmten Umständen sind Enteignungen möglich. Ausgeschlossen davon sind nach Angaben von america21.de Ländereien von Kommunen, Indigenen und solche, die der Forschung dienen. Das Gesetz soll auch eine Konzentration von Landeigentum zum Zwecke der Spekulation verhindern. Geplant ist ein Beirat aus Vertreterinnen der Regierung und der Zivilgesellschaft, die über den zu schaffenden "Bodenfonds" zur Vergabe von Land wachen. Seit Ende Januar 2015 befindet sich der Gesetzentwurf in einem öffentlichen Konsultationsprozess, an welchem sich vor allem die indigenen und die afroecuadorianischen Gemeinden beteiligen sollen.

Fazit: Die innovative Verfassung Ecuadors von 2008 und die Verabschiedung von Gesetzen zur Ernährungssouveränität (2009) und der "plan de tierras" (2009) haben seitens der indigenen und kleinbäuerlichen Gruppen Hoffnungen auf eine gerechtere Landverteilung geweckt. Die tatsächlichen Fortschritte in Sachen Landverteilung und Agrarreform bezeichnet das Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. jedoch als „ernüchternd“. Bisher seien lediglich 34.000 Hektar an PAIS-nahe Genossenschaften

vergeben worden. Positiv sei, dass Landarbeiterinnen nun in das Sozialversicherungssystem integriert würden. Ecuador ist auf einem guten Weg, es bleibt aber noch viel zu tun.

Bodenreform in Südafrika

Südafrika ist neben Brasilien das Land mit der größten Ungleichverteilung von Land weltweit. 1994, im Jahr des offiziellen Endes der Apartheid, besaß die weiße Bevölkerung Südafrikas 87 Prozent des Landes, obwohl sie nur zehn Prozent der Gesamtbevölkerung stellt. Der African National Congress (ANC) erklärte daher eine umfassende Landreform zu einem seiner vorrangigen politischen Ziele. Ein Ziel, das bis heute allerdings in weiter Ferne liegt. Bisher wurden nur sieben Prozent des Landes umverteilt, während die Regierung einen Großteil der ehemals enteigneten schwarzen Bauern mit symbolischen Entschädigungszahlungen abgespeist hat.

Eine große Schwäche der südafrikanischen Landreform ist es, dass sie dem von der Weltbank favorisierten marktbasierten Ansatz „willige Käufer – willige Verkäufer“ folgt. Anstatt dem Staat eine aktive Rolle bei der Umverteilung (z.B. durch die gesetzliche Festlegung von Kaufpreisen, aber auch durch Enteignungen) zuzuschreiben, tritt dieser in dem marktbasierten Ansatz nur als Vermittler zwischen freiwilligen (weißen) Verkäufern und interessierten (schwarzen) Landkäufern auf.

Dies bringt gleich mehrere Probleme mit sich. Nur wenige weiße Landbesitzerinnen haben Interesse, ihr Land zu verkaufen. Der Staat hat keine Handhabe gegen Landbesitzer, die kein Land verkaufen wollen. Verkauft wird vor allem wenig fruchtbares Land.

Die Preise sind den meisten schwarzen Käuferinnen zu hoch, daher wendet der Staat große Summen für Zuschüsse zu diesen Landkäufen auf. Geld, das dann bei der Entwicklung landwirtschaftlicher Infrastruktur ebenso fehlt wie bei staatlichen Ausbildungs- und anderen Unterstützungsprogrammen für die neuen Landbesitzerinnen.

Fazit: Leider verfolgte der ANC im Rahmen der Landreform vor allem das Ziel, große, kommerzielle schwarze Farmen zu schaffen, die etablierten agrarischen Strukturen also nur „umzufärben“. Somit hat bisher lediglich eine kleine Gruppe schwarzer, kommerzieller Bäuerinnen von der Landreform profitiert, während Kleinbauern und hier insbesondere Frauen leer ausgegangen sind.

Das ist mein Boden

Jean-Jacques Rousseau kritisierte im zweiten Teil seines „Diskurses über die Ungleichheit“ im Jahr 1755 zutreffend einen Kulturbruch: „Der erste, der ein Stück Land eingezäunt hatte und es sich einfallen ließ zu sagen: dies ist mein und Leute fand, die einfältig genug waren, ihm zu glauben, war der wahre Begründer der bürgerlichen Gesellschaft. Wie viele Verbrechen, Kriege, Morde, wie viel Not und Elend und wie viele Schrecken hätte derjenige dem Menschengeschlecht erspart, der die Pfähle herausgerissen oder den Graben zugeschüttet und seinen Mitmenschen zugerufen hätte: ‚Hütet Euch, auf diesen Betrüger zu hören, ihr seid verloren, wenn Ihr vergesst, dass die Früchte allen gehören und die Erde niemandem‘.“

Heute ist es für die meisten undenkbar: Aber wer eine Broschüre über den Zugang zum Boden schreibt, sollte erwähnen, dass vor nicht so langer Zeit der Grund und Boden noch als ein kollektiv genutztes Gut angesehen wurde. Individuelles Eigentum an Grund und Boden entstand erst im Übergang zum Ackerbau während der Neolithischen Revolution. In der Antike bildete sich dann der private Bodenbesitz heraus. Die Verbesserung des Bodens durch Kultivierung konnte auf diese Art und Weise gesichert und der Person zugerechnet werden, die für die Bodenverbesserung verantwortlich war. Durch die Inbesitznahme des Bodens durch einige Wenige wurden viele Andere enteignet.

Dieses System hat noch heute Bestand, wird aber kaum noch (grundsätzlich) in Frage gestellt. Anders verhält es sich bei vergleichbaren commons wie Wasser oder Luft. Gerade das Wasser wird hochemotional als Menschenrecht verteidigt, gegen Wasserprivatisierungen lassen sich enorme Menschenmassen mobilisieren. Der private Boden bleibt hingegen gesellschaftlich breit akzeptiert.

Die Frage kann an dieser Stelle nicht beantwortet, aber sie sollte für eine zukünftige Gesellschaft im Hinterkopf behalten werden. Wie würde unsere Landwirtschaft, wie würde unsere Gesellschaft aussehen, wenn privater Bodenbesitz durch rein gesellschaftlichen Bodenbesitz unter demokratischer Kontrolle ersetzt würde? Wäre damit der Zugang zum Boden verbessert? Gäbe es dadurch mehr oder weniger Konflikte – sowohl in der Landwirtschaft als auch in der restlichen Gesellschaft? Wie würde bei gesellschaftlichem Eigentum das individuelle verantwortliche Verhalten gesichert werden? Und wie könnte eine Rückführung des Bodens als Gemeingut konfliktfrei ablaufen?

Die (Un)-Verantwortlichkeit der Politik

Bereits im Jahre 1967 hob das Bundesverfassungsgericht die Besonderheit des Bodens hervor: „Eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern“. Mit anderen Worten: Boden ist so wichtig, dass die Politik im Sinne des Allgemeinwohls unbedingt steuernd eingreifen muss, wenn ´s beim Boden schief läuft!

Doch leider haben alle Bundesregierungen seit 1990 darauf verzichtet, Bodenmarktziele und Agrarpolitische Ziele zu definieren. Letztmalig wurden solche im Agrarbericht 1990 festgelegt. Daher können sich weder die Verwaltungen noch die Rechtsprechung an aktuellen Vorgaben orientieren, was entscheidend zur teilweisen Unwirksamkeit des Bodenrechts beiträgt. Die ungesunde Verteilung von Grund und Boden führt nur dann zu einer Versagung durch die Genehmigungsbehörde, wenn neben der Kaufabsicht eines Nicht-Landwirtes auch gleichzeitig ein Kaufinteresse einer Landwirtin für die gleiche Fläche vorliegt. Die davon losgelöste Frage der zu hohen Bodenkonzentration spielt kaum eine Rolle. Eine aktuelle Formulierung bodenmarktpolitischer Ziele ist daher dringend notwendig.

Es bewegt sich was.

Nach jahrelanger Kritik der LINKEN scheint mittlerweile eine Mehrheit in der Politik erkannt zu haben, dass es mit der Entwicklung auf dem Boden- und Pachtmarkt so nicht weitergehen kann. Von Bund und Ländern wurde im Januar 2014 eine Arbeitsgruppe "Bodenmarktpolitik" eingerichtet, die zur Frühjahrs-Agrarministerkonferenz im März 2015 einen Abschlussbericht vorlegte, der auf 120 Seiten ausführlich und teilweise schonungslos dokumentiert, was in den vergangenen Jahren schief gelaufen ist und welche Stellschrauben zu drehen sind. Ein dringender Handlungsbedarf wird angemahnt und vor einer Bodenspekulationsblase gewarnt. So sind Vollzugsdefizite beim Grundstücksverkehrsgesetz abzubauen, die Übertragung von Geschäftsanteilen zu regeln und Preisanstiege zu dämpfen. Notwendig sei darüber hinaus mehr Transparenz und die Erfassung von Daten auf dem Bodenmarkt (jährliche Pachtpreisspiegel).

Nun ist die Agrarpolitik in der Verantwortung. Dringender als je ist eine Neudefinition notwendig: Welche Landwirtschaft wollen wir? Wie soll unsere Agrarlandschaft aussehen? Welche Rolle spielt die Bodenpolitik bei der Erreichung dieser Ziele?

Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat Ende Februar ein Gesetz angekündigt, mit welchem der Verkauf von Betrieben oder Betriebsanteilen strikter geregelt und damit der Zugriff des landwirtschaftsfremden Kapitals eingeschränkt werden soll. Mit dem geplanten Agrarstruktursicherungsgesetz soll der Landwirtschaft ein Vorrang beim Flächenerwerb eingeräumt, der Bodenpreisanstieg gedämpft, eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung sichergestellt und eine breite Streuung des Bodeneigentums gewährleistet werden. Damit will Minister Aekens (CDU) die marktbeherrschende Position auf regionalen Bodenmärkten verhindern. Unter anderem will er reine Anteilsverkäufe an landwirtschaftlichen Unternehmen und Betriebsverkäufe dem Grundstücksrecht unterstellen. Auch Niedersachsen möchte diesbezüglich aktiv werden und hat die Losung "Bauernland statt Bankenland" ausgerufen.

Freiwillige, zahnlose Tiger

Auf internationaler Ebene werden die 2012 im Rahmen der Vereinten Nationen beschlossenen "Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherung" als wichtiger Erfolg im Kampf gegen Land Grabbing gefeiert. Ein großer Fortschritt dieser Leitlinien ist, dass an ihrer Entstehung auch viele (potentielle) Opfer von Land Grabbing – wie Kleinbäuerinnen oder Indigene – beteiligt waren. Ihr großer Nachteil ist hingegen deren freiwilliger, das heißt rechtlich unverbindlicher Charakter. So rühmt sich die deutsche Bundesregierung zwar dafür, einen wesentlichen Beitrag zur Entstehung dieser Leitlinien geliefert zu haben. Doch leider ist es so, dass nicht einmal die staatliche Entwicklungsbank DEG in den von ihr finanzierten Projekten die Einhaltung dieser Leitlinien überprüft. So sind die Leitlinien im Kampf gegen Land Grabbing bisher höchstens ein zahnloser Tiger.

III. Forderungen

Im PLAN B wird ein sozial-ökologischer Umbau auch der Agrarwirtschaft gefordert. Dazu braucht es eine breite Streuung des Bodeneigentums und des Zugangs zum Boden. Benötigt werden vielfältige Betriebe, egal ob groß oder klein, die eine nachhaltige Landwirtschaft betreiben und sich an den Bedürfnissen der Region und nicht des Weltmarktes ausrichten. Als Schritte auf dem Weg dorthin schlagen wir folgende drei Maßnahmenbündel vor:

Den Zugang zum Boden für die Landwirtschaft sichern

- Ausverkauf öffentlicher Flächen stoppen (Bundes- und Landesebene). Alle BVVG-Flächen sind in einen öffentlichen Bodenfonds (auf Bundesebene oder in mehreren Fonds auf Landesebene) zu überführen. Dieser Fonds soll entsprechend der Vorgaben eines Agrarstrukturgesetzes langfristige Pachtverträge mit den Agrarbetrieben aus der Region oder Neueinsteigern abschließen.
- Anstieg von Boden- und Pachtpreisen dämpfen (Landesebene). In den Grundstücksverkehrsgesetzen sollten die Länder eine Preisdämpfungsklausel verankern. Eine solche Regelung gibt es heute schon in Baden-Württemberg.
- Transparenz bei Bodenpreisen herstellen (Landes- und kommunale Ebene). Die Datenlage der Preis- und Mengenbewegungen des Bodenmarktes ist zu verbessern, um mehr Transparenz zu erreichen. Auch die Arbeit der Grundstücksverkehrsausschüsse muss transparenter und nachvollziehbarer werden. Die Bundesländer sollten jährlich repräsentative Pachtpreisspiegel erstellen und veröffentlichen.
- Verbindliche Vorgaben für die Gewährleistung von Landrechten (international). Die „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherung“ der UN müssen in ein rechtlich verbindliches Regelwerk überführt werden. Insbesondere hat die Bundesregierung dafür zu sorgen, dass deutsche Banken und Unternehmen die Leitlinien verbindlich anwenden. Darüber hinaus müssen Entwicklungsländer dabei unterstützt beziehungsweise dazu angehalten werden, die Leitlinien in ihren Ländern umzusetzen.
- Land Grabbing verhindern (Bundes- und internationale Ebene). Land(nutzungs)rechte speziell von Frauen, Kleinbauern, Indigenen und anderen von Land Grabbing potentiell betroffenen Gruppen müssen gefestigt und die politische Organisation dieser Gruppen gestärkt werden. Deutschland und die EU müssen zudem ihre Politiken dahingehend überprüfen, inwieweit sie zu Land Grabbing in anderen Ländern und Regionen führen können (Agrosprit-Importe, Bioökonomiestrategie oder REDD+) und diese Politiken gegebenenfalls revidieren.

Für eine breite Streuung des Bodeneigentums

- Konzentration von Bodeneigentum in Händen weniger verhindern (Bundes- und Landesebene). Durch eine Reform des Grundstückverkehrsrechts müssen ungesunde Konzentrationen an Grund und Boden und von Anteilen an

landwirtschaftlichen Betrieben (share deals) verhindert werden können. Das Grundstückverkehrsrecht soll zu einem aktiven Steuerungselement umgebaut und die Versagensmöglichkeiten ausgebaut werden. Obergrenzen an Bodeneigentum und eine Beschränkung auf natürliche Personen sind festzulegen.

- Gemeinnützige Nutzung von Boden stärken (Bundes- und Landesebene). Der Erwerb von Flächen durch gemeinnützige Siedlungsunternehmen ist zu stärken. So sollte keine doppelte Grunderwerbssteuer (beim Kauf und Verkauf durch das Siedlungsunternehmen) mehr anfallen, die Ausübung des Vorkaufsrechts auch ohne landwirtschaftliche Erwerberinnen möglich sein und ein Widerspruchsrecht eingeführt werden. Darüber hinaus sollte das Vorkaufsrecht auch auf Kaufverträge von gemischten land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken ausgeweitet werden, um Umgehungstatbestände zu reduzieren.
- Agrargenossenschaften stärken (Bundes- und Landesebene). Schon beginnend im Landwirtschaftsstudium muss dieser Rechtsform wieder mehr Gewicht zukommen. Darüber hinaus dürfen Agrargenossenschaften durch agrarpolitische Gesetzgebungen nicht diskriminiert werden. In der Agrarstatistik sind sie nicht den sonstigen juristischen Personen zuzuordnen, sondern gesondert zu erfassen. Das Genossenschaftsrecht ist zu evaluieren und wieder stärker am Ziel des Genossenschaftsgedankens auszurichten.
- Eigentumsverhältnisse offenlegen (Bundes- und Länderebene). Eine bundesweite statistische Erhebung und Offenlegung der Eigentumsverhältnisse von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen ist einzuführen.

Für eine nachhaltige Bewirtschaftung von Ackerflächen

- Landnutzung sozial-ökologisch regulieren (Bundesebene). Ein neu einzuführendes Agrarstrukturgesetz soll klare politische Vorgaben enthalten, welche Agrarstruktur- und Bodenmarktpolitik gewünscht ist (gegebenenfalls auf Länderebene). Dieses Leitbild soll sich an den Kriterien Regionalität, Versorgungsleistungen der Agrarwirtschaft, soziale Verantwortung, Agrarökologie und ländlicher Tourismus orientieren und nicht am Agrarexport ausrichten.
- Flächenverbrauch verringern (alle Ebenen). Der Verbrauch land- und forstwirtschaftlicher Flächen für Siedlungen und Verkehrsflächen wie auch für die Belange des Umwelt- und Naturschutzes ist drastisch zu reduzieren. Die Innenentwicklung der Städte muss weiter gestärkt, Renaturierung als Ersatzmaßnahme weiter in den Fokus gerückt werden.

Literaturempfehlungen

- Bohm, R. (2014): Besteht für den Landesgesetzgeber eine Möglichkeit, ortsansässige Landwirte im Bereich des landwirtschaftlichen Bodenrechts zu privilegieren? Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Bodenmarktpolitik" (2015): Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen
- Brunner, J. (2014): Land Grabbing in Ostdeutschland, FU Berlin, Masterarbeit
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA (2015): Jagd nach Agrarland - ein Alarmsignal für Europa und eine Bedrohung für bäuerliche Familienbetriebe, Initiativstellungnahme
- Forstner, B. & A. Tietz (2013): Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland, Thünen-Report 5
- Franco, J. & S. Borrás Jr. (2013): Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe, Transnational Institute (TNI) for European Coordination Via Campesina and Hands off the Land network
- Krambach, K. & H. Watzek (2000): Agrargenossenschaften heute und morgen: Soziale Potenziale als genossenschaftliche Gemeinschaften, RLS
- Lehmann, M. & R. Schmidt-De Caluwe (2015): Möglichkeiten einer gesetzlichen Steuerung im Hinblick auf den Rechtserwerb von Anteilen an landwirtschaftlichen Gesellschaften sowie zur Verhinderung unerwünschter Konzentrationsprozesse beim landwirtschaftlichen Bodeneigentum, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften
- Heinrich-Böll-Stiftung (2015): Bodenatlas - Daten und Fakten über Acker, Land und Erde
- Senft, G. (Hg.) (2013): Land und Freiheit: Zum Diskurs über das Eigentum von Grund und Boden in der Moderne