

Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen

Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“

gemäß Beschluss

der

Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder

vom 16. Januar 2014

März 2015

Inhaltsverzeichnis

1 Auftrag.....	9
2 Beschreibung der aktuellen Situation	10
2.1 Preisentwicklung für Kauf und Pacht von Flächen	10
2.1.1 Kaufwerte.....	10
2.1.2 Pachtpreise.....	12
2.2 Betriebs- und Eigentumsstrukturen	13
2.3 Bodenmarkt und seine Einflussfaktoren.....	16
2.3.1 Natürliche Gegebenheiten und Infrastruktur.....	16
2.3.2 Erzeugerpreise.....	17
2.3.3 Nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme	17
2.3.4 Staatliche Fördermaßnahmen	18
2.3.5 Steuerliche Rahmenbedingungen	19
2.3.6 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen	21
2.3.7 Flächen im Besitz der öffentlichen Hand	21
2.3.7.1 BVVG-Flächen	21
2.3.7.2 Flächen der Länder, Kommunen und Landgesellschaften	23
2.3.8 Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren	23
2.3.8.1 Definition nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren	24
2.3.8.2 Erwerb von Agrarflächen durch Nichtlandwirte.....	24
2.3.8.3 Erwerb von Kapitalbeteiligungen an landwirtschaftlichen Unternehmen	26
2.3.8.4 Entstehen von überregionalen Konzernstrukturen/Holdings.....	28
2.3.9 Generationswechsel und sein Einfluss auf den Bodenmarkt.....	29
2.3.10 Bodenrelevante Regelungen in Fachgesetzen	31
2.3.11 Grundstückverkehrsgesetz	32
2.4 Derzeitiges bodenmarktpolitisches Zielsystem	33
2.4.1 Ziele auf nationaler Ebene	33
2.4.2 Ziele auf internationaler Ebene	36
3 Zukünftige bodenmarktpolitische Ziele	37

4	Handlungsbedarf	41
5	Handlungsoptionen	44
5.1	Markttransparenz und Statistik	45
5.1.1	Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird	45
	a) Erweiterung des Merkmalsprogramms der Kaufwertestatistik für landwirtschaftliche Grundstücke	45
	b) Anpassung von Länderregelungen zu Gutachterausschüssen bzw. den durch sie vorgenommenen Auswertungen und erstellten Preissammlungen	46
	c) Erstellung und Veröffentlichung jährlicher repräsentativer Pachtpreisspiegel durch die Bundesländer.....	46
	d) Jährliche Pachtpreisstatistik für landwirtschaftliche Grundstücke als Bundesstatistik	47
	e) Erhöhte Transparenz hinsichtlich des Vollzugs von GrdstVG und LPachtVG.....	48
	f) Erhöhung der Transparenz beim Vorkaufsrecht für aufstockungsbedürftige und erwerbswillige Landwirte	48
5.1.2	Vorschläge, die einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt werden	50
	a) Einführung einer statistischen Erhebung der Eigentumsverhältnisse in der Land- und Forstwirtschaft.....	50
	b) Erhebung und Speicherung von Informationen über die Gesellschafts- und Kapitalverhältnisse der antragstellenden Unternehmen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP)	51
5.1.3	Vorschlag, der einer weiteren Prüfung bedarf	51
	a) Herstellung von Transparenz bei den Direktzahlungen im Hinblick auf Agrar-Holdings.....	51
5.2	Vollzugsdefizite.....	52
5.2.1	Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird	52
	a) Aufhebung/Abbau bestehender Vollzugsdefizite und Sicherstellung eines einheitlichen, begründeten und transparenten Verwaltungshandelns.....	52
	b) Durchsetzung der Anzeigepflicht beim LPachtVG	53
5.2.2	Vorschlag, der einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt wird.....	55
	a) Abschaffung des bodenrechtlichen Instrumentariums.....	55
5.3	Verbesserte Regulierung im Bodenrecht	55
5.3.1	Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird	56
	a) Gleichbehandlung von Personengesellschaften und juristischen Personen beim Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke	56
	b) Schaffung einer Versagensmöglichkeit im Hinblick auf hohe Eigentumskonzentration.....	57
	c) Genehmigungspflicht für die Veräußerung von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichem Grundbesitz	58
	d) Etablierung der Preismissbrauchsregelung als eigenständiger Versagensgrund	61
	e) Heraufsetzung des Zwangsgeldes in § 24 Abs. 2 GrdstVG.....	62
	f) Ausweitung des Vorkaufsrechts zugunsten der Siedlungsunternehmen.....	63
	g) Erweiterung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts auf Grundstückskaufverträge, die neben landwirtschaftlichen auch forstwirtschaftliche Grundstücke erfassen.....	64
	h) Definition des Begriffs der „wirtschaftlichen Einheit“ im Sinne des RSiedlG	65
	i) Zusammenfassung des GrdstVG, des LPachtVG und des RSiedlG zu einem Gesetz	65

5.3.2	Vorschläge, die einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt werden	66
	a) Definition des Landwirts und Abgrenzung zum Nichtlandwirt im GrdstVG	66
	b) Zuerkennung des Privilegs „erwerbsberechtigter Landwirt“ für Mitglieder von Genossenschaften mit Verpachtungsabsicht	68
	c) Einführung und Definition des Begriffs der Ortsansässigkeit eines Landwirts	69
	d) Definition des Begriffs der Aufstockungsbedürftigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebes.....	70
	e) Normative Festschreibung der Preismissverhältnisgrenze im GrdstVG sowie Verschärfung dieser Regelung.....	71
	f) Normative Festschreibung der Preismissverhältnisgrenze im LPachtVG.....	72
	g) Grundsätzliche Untersagung des Verkaufs landwirtschaftlicher Flächen an Nichtlandwirte sowie Gesellschaften, die von nichtlandwirtschaftlichem Kapital dominiert werden	73
	h) Streichung des Versagensgrundes „unwirtschaftliche Verkleinerung von Grundstücken“ aus dem GrdstVG	73
	i) Veränderung der Freigrenzen gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 GrdstVG und § 4 Abs. 4 RSiedlG.....	74
	j) Vereinheitlichung der unterschiedlichen Grundstücksbegriffe in GrdstVG und RSiedlG.....	75
	k) Kein Genehmigungsverfahren bei der Vorlage von Vertragsentwürfen	75
	l) Einführung einer Genehmigungspflicht im Falle gesetzlich angeordneten Eigentumserwerbs nach §§ 88 und 738 BGB.....	76
	m) Einbeziehung von Zwangsversteigerungsfällen in die Genehmigungspflicht nach GrdstVG	78
	n) Ausübung des Vorkaufsrechts auch bei Verkäufen von Einzelgrundstücken unter Verwandten.....	78
	o) Einführung eines gesetzlichen Rücktrittsrechts zugunsten des Verkäufers bei Ausübung des Vorkaufsrechts	79
	p) Einführung eines Widerspruchsrechts zugunsten der Siedlungsunternehmen bei fehlerhafter Genehmigung trotz Vorliegens der Vorkaufsrechtslage.....	80
	q) Versagung von Vorratskäufen von landwirtschaftlichen Flächen durch Kommunen oder Naturschutzverbände bzw. -einrichtungen	81
5.3.3	Vorschlag, der einer weiteren Prüfung bedarf	82
	a) Unwirksamkeit von Nießbrauchrechten bzw. anderen Regelungen mit langfristiger Bindung.....	82
5.4	Begleitende Maßnahmen	83
5.4.1	Steuerliche Regelungen	83
5.4.1.1	Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird	84
	a) Abschaffung der doppelten Zahlung der Grunderwerbsteuer im Rahmen des Vollzugs des GrdstVG durch die Siedlungsunternehmen	84
	b) Überprüfung der 95%-Grenze für die Erhebung von Grunderwerbsteuer beim Erwerb von Unternehmensteilen.....	84
5.4.1.2	Vorschläge, die einvernehmlich abgelehnt werden	85
	a) Wiedereinführung der Grunderwerbsteuerbefreiung oder -ermäßigung für landwirtschaftliche Flächen	85
	b) Flexibilisierung der Rücklage nach § 6b EStG	86
5.4.2	BVVG-Flächen.....	86
5.4.2.1	Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird	87
	a) Verlängerung des Privatisierungszeitraums.....	87
	b) Verringerung der Obergrenze der ausgeschriebenen Lose.....	88
	c) Privilegierung arbeitsintensiver Betriebe sowie von Junglandwirten und Existenzgründern	88

5.4.2.2	Vorschläge, die einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt werden	89
a)	Einstiegsrecht des Pächters ins Höchstgebot	89
b)	Kündigung aller Pachtverträge von BVVG- und Landesflächen und beschränkte Ausschreibungen dieser Flächen an alle bislang bei der Flächenverteilung benachteiligten Betriebe und Betriebsneugründungen	90
5.4.3	Flächenschutz	90
5.4.3.1	Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird	91
a)	Aufnahme bzw. Schärfung von Flächenschutzklauseln in bestehende(n) Rechtsvorschriften	91
b)	Begrenzung der Flächeninanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch konsequente Nutzung des im BauGB vorgesehenen Vorrangs der Innenentwicklung, abstrakte Berechnung der überwiegend eigenen Futterflächen beim landwirtschaftlichen Bauen im Außenbereich, Flächen schonende Umsetzung des Ausgleichs nach dem BNatSchG	92
c)	Reduzierung des Baus von Photovoltaik-Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen auf Null	94
5.4.3.2	Vorschlag, der einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt wird	95
a)	Verteuerung der Versiegelung von landwirtschaftlichen Flächen durch Einführung einer Versiegelungsabgabe	95
5.4.4	Förderung von Junglandwirten und Existenzgründern	96
5.4.4.1	Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird	97
a)	Agrarstrukturelle Begleitung der Bemühungen von Junglandwirten zur Einrichtung von Betrieben	97
b)	Entwicklung neuer Strategien für den Generationswechsel in großen Betrieben	98
c)	Vorrang von Existenzgründern bei der Zuteilung des Vorkaufsrechts	98
5.4.4.2	Vorschläge, die einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt werden	99
a)	Einrichtung eines „Flächenpools“ für Junglandwirte und Existenzgründer	99
b)	Zulässigkeit der Abfindung weichender Altgesellschafter vorrangig in Boden statt in Geld	99
5.4.5	Sonstiges	100
a)	Überprüfung der Gewährung von Direktzahlungen an Agrar-Holdings	100
6	Zusammenfassung	101
7	Ausblick	107
Anhang	109

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AgrStatG	Agrarstatistikgesetz
AMK	Agrarministerkonferenz
BauGB	Baugesetzbuch
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BKompV	Bundeskompensationsverordnung
BLAG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bodenmarktpolitik
BLG	Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVVG	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
CR	Konzentrationsrate
DBV	Deutscher Bauernverband
EALG	Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EIF	Europäischer Investitionsfonds
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EStG	Einkommensteuergesetz
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
FdLN	Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung
FFAV	Freiflächenausschreibungsverordnung
FlErwVO	Flächenerwerbsverordnung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik

GenG	Genossenschaftsgesetz
GG	Grundgesetz
GrdstVG	Grundstückverkehrsgesetz
GrESt	Grunderwerbsteuer
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LPachtVG	Landpachtverkehrsgesetz
LR	Landwirtschaftliche Rentenbank
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
MW	Megawatt
RSiedlG	Reichssiedlungsgesetz
StBA	Statistisches Bundesamt
TI	Thünen-Institut
TreuhG	Treuhandgesetz
UmwG	Umwandlungsgesetz
VN	Vereinte Nationen
ZA	Zahlungsansprüche

Anmerkungen:

- 1) Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.
- 2) Wird der Begriff „Länder“ in dem Abschnitt „Handlungsoptionen“ und „Zusammenfassung“ verwendet, sind damit stets die Vertreter der Bundesländer in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bodenmarktpolitik gemeint.

1 Auftrag

Im Zusammenhang mit dem teilweise drastischen Anstieg der Kauf- und Pachtpreise landwirtschaftlicher Flächen, den Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher Investoren, der Ausbildung von Holdingstrukturen in der Landwirtschaft sowie der Nachfrage landwirtschaftlicher Flächen zur nichtlandwirtschaftlichen Nutzung ist das Geschehen auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten in Deutschland zunehmend in den Blickpunkt der Öffentlichkeit und der politischen Entscheidungsträger gerückt. Gleichzeitig hat eine Diskussion um bodenmarktpolitische Zielsetzungen in Bund und Ländern sowie die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Instrumente begonnen. Eine aktuelle Formulierung bodenmarkt- und agrarstrukturpolitischer Ziele existiert derzeit aber weder auf Ebene des Bundes noch der Länder. Die Zuständigkeiten für den Bodenmarkt beeinflussende Maßnahmen sind darüber hinaus zwischen Bund und Ländern verteilt, wobei das existierende bodenmarktrechtliche Instrumentarium seit der Föderalismusreform 2006 ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt. Angesichts dieser Ausgangslage und der inhaltlichen und rechtlichen Komplexität ist eine umfassende und enge Abstimmung in diesen Fragen zwischen Bund und Ländern unabdingbar.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die laufende 18. Legislaturperiode enthält den Passus, dass die rechtlichen Instrumentarien der Kontrolle des unmittelbaren und mittelbaren Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen durch nicht-landwirtschaftliche und überregionale Investoren geprüft werden sollen.

Vor diesem Hintergrund haben die Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder auf der Amtschefkonferenz am 16.01.2014 in Berlin die Einsetzung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bodenmarktpolitik (BLAG) beschlossen. Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, ein Zielsystem für die Bodenmarktpolitik zu entwickeln und daraus abgeleitete Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung des bodenrechtlichen Instrumentariums zu erarbeiten.

Aufgabe ist es nicht, ein allgemeines agrarpolitisches Leitbild für Deutschland zu entwerfen. Dies würde den der Arbeitsgruppe erteilten Auftrag überschreiten und zumindest teilweise eine andere personelle Zusammensetzung dieser erfordern. Gleichwohl ist vorstellbar, dass verschiedene der von der Arbeitsgruppe entwickelten bodenmarktpolitischen und agrarstrukturellen Ziele Eingang in ein allgemeines agrarpolitisches Leitbild finden.

Die BLAG hat zur Herbst-Agrarministerkonferenz (AMK) 2014 in Potsdam einen Zwischenbericht vorgelegt. Dieser enthielt eine ausführliche Darstellung der aktuellen Situation auf den Bodenmärkten sowie einen Überblick über die wesentlichen das Geschehen auf den Bodenmärkten beeinflussenden Faktoren. Darüber hinaus wurden darin erstmals seit Ende der acht-

ziger Jahre zukünftige bodenmarktpolitische Ziele definiert. Die AMK hat den Zwischenbericht zur Kenntnis genommen und die Arbeitsgruppe beauftragt, zur Frühjahrs-AMK 2015 den Endbericht vorzulegen. Dieser solle auch Vorschläge zur weiteren Vorgehensweise von Bund und Ländern im Rahmen der Bodenmarktpolitik enthalten. Diesem Auftrag kommt die Arbeitsgruppe mit der Vorlage dieses Berichts nach.

2 Beschreibung der aktuellen Situation

2.1 Preisentwicklung für Kauf und Pacht von Flächen

Kaufwerte und Pachtpreise für landwirtschaftlichen Boden sind Indikatoren für die Konkurrenz um Verfügungsrechte an der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

2.1.1 Kaufwerte

Nach Jahren relativ stabiler Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke ist **seit etwa 2007 eine erhebliche Preissteigerung** auf den deutschen Bodenmärkten zu beobachten (siehe Anhang, Abbildung 1).

Im Vergleich zu den Bodenmärkten im früheren Bundesgebiet lagen vor allem die **Kaufwerte**, aber auch die **Pachtpreise**, in den ostdeutschen Bundesländern lange Zeit auf einem ungleich niedrigeren Niveau. Noch im Jahr **2007** betrug der durchschnittliche **Kaufpreis** zum Verkehrswert in den **ostdeutschen Bundesländern** mit 4.134 €/ha Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung (FdLN)¹ etwa ein Viertel des Durchschnittswertes im **früheren Bundesgebiet** (16.394 €/ha); der durchschnittliche Pachtpreis in den ostdeutschen Bundesländern lag bei knapp der Hälfte des westdeutschen Durchschnittsniveaus.

Im Jahr **2013** sind die durchschnittlichen Kaufwerte je ha FdLN erneut deutlich auf 16.381 € gestiegen (2013: + 13,6 %, 2012: + 6,9 %, 2011: + 13,8 % jeweils gegenüber dem Vorjahr). Gegenüber 2007 hat 2013 der Durchschnittswert für **Deutschland um 78 %** zugenommen, für das frühere Bundesgebiet um 54 % und für die **ostdeutschen Bundesländer um 154 %**. Regional gab es dabei zeitweise gegenläufige Entwicklungen. Die Kaufwerte für FdLN erreichten in den ostdeutschen Bundesländern im Jahr 2013 mit 10.510 €/ha FdLN rd. 42 % des Wertes im früheren Bundesgebiet, wo sie 25.189 €/ha FdLN betragen. Gegenüber 2007 hat

¹ Der bewertungsrechtliche Begriff der FdLN umfasst nicht alle landwirtschaftlich genutzten Flächen, sondern im Wesentlichen Ackerland und Dauergrünland.

sich der relative Abstand der Kaufwerte zwischen West- und Ostdeutschland verringert, der absolute Abstand ist sogar noch etwas größer geworden.

Auf **Länderebene** wurden 2013 die höchsten durchschnittlichen Grundstückspreise in Bayern (39.797 €/ha FdIN) und Nordrhein-Westfalen (33.951 €/ha FdIN) gezahlt. In den ostdeutschen Bundesländern wurde in Mecklenburg-Vorpommern (14.255 €/ha FdIN) der höchste Wert erreicht. In Westdeutschland waren die höchsten Zunahmen der Kaufwerte gegenüber dem Vorjahr in Bayern (+ 25,0 %) und Niedersachsen (+19,1 %) festzustellen. In allen ostdeutschen Bundesländern stiegen die Kaufwerte von 2012 auf 2013 an, im Durchschnitt um 9,6 %.

Auf Ebene der **Regierungsbezirke** wurde 2013 der höchste durchschnittliche Preis mit nahezu 60.000 €/ha FdIN in den Regierungsbezirken Niederbayern und Oberbayern (Bayern) gezahlt, gefolgt von den Regierungsbezirken Münster und Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen) mit etwa 47.000 €/ha FdIN.

Betrachtet man die Entwicklung der **Verkehrswertverkäufe der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)**, auf die 2012 ein Anteil von rd. 38 % und 2013 von rd. 33 % der Flächenverkäufe in den ostdeutschen Bundesländern entfiel, liegen sowohl die Steigerungsraten als auch das absolute Preisniveau deutlich höher als im Durchschnitt aller dortigen Verkaufsfälle. Das Preisniveau der BVVG-Verkehrswertverkäufe in den ostdeutschen Bundesländern lag 2014 bei 17.269 €/ha landwirtschaftliche Nutzfläche (LN), was einer Steigerung gegenüber 2007 (5.494 €/ha LN) um 214 % entspricht. Die durchschnittlich höchsten Preise wurden von der BVVG 2014 in Sachsen-Anhalt mit 23.361 €/ha LN erzielt.

Die **Bodenmobilität** unterscheidet sich ebenfalls nach Bundesländern (siehe Anhang, Abbildung 2). Im Jahr 2013 wechselten **bundesweit** insgesamt 101.558 ha (Vorjahr 106.400 ha) landwirtschaftliche Flächen ihren Eigentümer. Mit 60.942 ha (Vorjahr 65.847 ha) kam in den ostdeutschen Bundesländern erneut deutlich mehr landwirtschaftliche Fläche zum Verkauf als im früheren Bundesgebiet mit 40.616 ha (Vorjahr 40.554 ha). Dies ist im Wesentlichen auf die kontinuierliche Privatisierungstätigkeit des Bundes in den ostdeutschen Bundesländern zurückzuführen. Die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche Deutschlands betrug in 2013 rd. 16,7 Mio. ha und davon wurden 0,61 % veräußert. In den ostdeutschen Bundesländern lag der Anteil mit rd. 1,1 % etwa drei Mal so hoch wie in Westdeutschland (ohne Berücksichtigung der begünstigten Verkäufe nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz). Die Kaufsumme aller veräußerten Flächen betrug 1,664 Mrd. €.

Auch bei der **Größe der je Verkaufsfall veräußerten landwirtschaftlichen Fläche** treten deutliche Unterschiede je nach Bundesland auf. Im Bundesdurchschnitt wurden 2013 je Verkaufsfall 2,25 ha FdIN veräußert. Im Saarland (0,63 ha), in Baden-Württemberg (0,78 ha),

in Rheinland-Pfalz (0,84 ha) und in Hessen (0,88 ha) lag die durchschnittliche Verkaufsfläche mit jeweils unter einem Hektar am niedrigsten, in Mecklenburg-Vorpommern (8,71 ha) und in Brandenburg (5,02 ha) dagegen am höchsten.

Die auf der Grundlage des Gesetzes über Preisstatistiken geführten **Kaufwertestatistiken der Statistischen Ämter** sind die einzige bundesweit verfügbare Quelle zur Darstellung von Niveau und Entwicklung der Bodenpreise bzw. Kaufwerte. Sie beruhen auf der Nutzung von Verwaltungsdaten, konkret auf den notariell beurkundeten und angezeigten Grunderwerbfällen, die durch die regionalen Gutachterausschüsse bzw. Finanzämter (je nach Land) aufbereitet werden. Bestimmte Eigentumsübergänge wie solche für baureifes Land oder Grundstückserwerbe von Todes wegen oder im Rahmen von Anteilskäufen werden in die Statistik nicht einbezogen.

2.1.2 Pachtpreise

Im Jahr 2013 hatten nach den Ergebnissen der Agrarstrukturerhebung 217.000 landwirtschaftliche Betriebe Flächen von 10,0 Mio. ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) gepachtet. Darin enthalten sind rd. 3.000 Betriebe mit geschlossenen Hofpachten im Umfang von 135.000 ha LF.

Bis 2007 stiegen die Pachtpreise im Durchschnitt des früheren Bundesgebiets kaum und in den ostdeutschen Bundesländern – von einem niedrigeren Niveau ausgehend – nur mäßig an. Seit 2007 sind die **durchschnittlich gezahlten Pachtentgelte** dagegen deutlich gestiegen. Je gepachteter ha LF wurden 2013 im Bundesdurchschnitt 243 € gezahlt (277 €/ha für Ackerland, 153 €/ha Dauergrünland), 2010 waren es dagegen erst 204 €. Im früheren Bundesgebiet lag das durchschnittliche Pachtentgelt 2013 bei 294 €/ha (+ 28 % gegenüber 2010), in den ostdeutschen Bundesländern bei 169 €/ha (+ 20 % gegenüber 2010). Die höchsten durchschnittlichen Pachtentgelte im früheren Bundesgebiet wurden mit 385 €/ha bzw. 376 €/ha in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen gezahlt. Die höchsten Pachtentgelte in den ostdeutschen Bundesländern entfielen 2013 mit 231 €/ha auf Sachsen-Anhalt.

Gesondert ausgewiesen werden die innerhalb der jeweils letzten beiden Jahre neu erfolgten Verpachtungen einschließlich der Pachtverträge, in denen sich der Pachtpreis in diesem Zeitraum geändert hat. Diese sog. **Neupachten** betreffen zwar jeweils nur einen kleinen Teil der gesamten Pachtfläche (2013: rd. 7 % der Pachtfläche), sie geben jedoch Auskunft über die jüngsten Entwicklungstendenzen. Die Neupachten liegen auf einem deutlich höheren Preisniveau als die Bestandspachten, was ein Beleg für die in den letzten Jahren dynamische Entwicklung der Pachtpreise ist. Die Neupachten betragen 2013 im Bundesdurchschnitt

313 €/ha, während sie im früheren Bundesgebiet bei 442 €/ha und in den ostdeutschen Bundesländern bei 205 €/ha lagen. In den ostdeutschen Ländern liegt der Neupachtanteil an der Pachtfläche wesentlich höher als im früheren Bundesgebiet.

Die Neupachtpreise sind in einzelnen Bundesländern teils drastisch gestiegen (siehe Anhang, Abbildung 3) und lagen im Jahr 2013 in Niedersachsen mit 520 €/ha (+ 31 % gegenüber 2010), in Nordrhein-Westfalen mit 510 €/ha (+ 7 %) und in Schleswig-Holstein mit 487 €/ha (+ 36 %) am höchsten. Unter den ostdeutschen Bundesländern nimmt wiederum Sachsen-Anhalt mit 263 €/ha (+ 10 % gegenüber 2010) den Spitzenwert ein.

Regionale Unterschiede in der Entwicklung der Pachtentgelte werden von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, unter anderem von der Zahl aufstockungswilliger Betriebe, der Intensität der landwirtschaftlichen Produktion, der Bedeutung der Veredelungswirtschaft, der Flächen- nachfrage für die Energieerzeugung und der Inanspruchnahme für nichtlandwirtschaftliche Nutzungen.

2.2 Betriebs- und Eigentumsstrukturen

Die Landwirtschaft besteht im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren, insbesondere zum produzierenden Gewerbe, aus einer Vielzahl von Kleinst- und Kleinunternehmen. Hinsichtlich der Rechtsform firmierten im Jahr 2013 als Einzelunternehmen/Personengesellschaften im früheren Bundesgebiet 99,4 % und in den ostdeutschen Bundesländern 84,8 % aller Betriebe.

Der **Strukturwandel der Landwirtschaft** hat zu einer abnehmenden Zahl landwirtschaftlicher Betriebe geführt. Im Jahr 2013 gab es in Deutschland rd. **285.000 landwirtschaftliche Betriebe**. Damit ist die absolute Zahl der Betriebe zwar weiter gesunken, die Abnahmerate ist jedoch in den letzten Jahren zurückgegangen.

Zwar verfügen noch 70 % der Betriebe über weniger als 50 ha LF. Jedoch war nur in den Betriebsgrößenklassen über 100 ha LF noch ein Anstieg der Betriebszahlen festzustellen (**Wachstumsschwelle**).

Bei regionaler Betrachtung der durchschnittlichen Betriebsgrößen wird neben einem deutlichen **Ost-West-Gefälle** auch ein **Nord-Süd-Gefälle** - sowohl in West- als auch in Ostdeutschland - deutlich. Dabei reichte die Spannweite 2013 in Westdeutschland von 74 ha in Schleswig-Holstein bis jeweils 34 ha LF in Baden-Württemberg und Bayern, in Ostdeutschland von 284 ha in Mecklenburg-Vorpommern bis 144 ha in Sachsen. Die großen regiona-

len Unterschiede in der Flächenausstattung der Betriebe haben regionsspezifische Gründe und sind Beleg für die Pfadabhängigkeit des landwirtschaftlichen Strukturwandels. So hat sich die Struktur der Landwirtschaft in den ostdeutschen Ländern seit der Deutschen Einheit deutlich gewandelt. Nach starkem Rückgang in den 90er Jahren ist die durchschnittliche Betriebsgröße der landwirtschaftlichen Betriebe ab 5 ha mit 250 ha seit 2003 nahezu gleich geblieben.

Rund 57 % der LF wird von Betrieben bewirtschaftet, die über mindestens 100 ha LF verfügen (siehe Anhang, Tabelle 1). Die rd. 1.500 größten Betriebe mit einer LF von 1.000 ha und mehr (davon 97 % in den ostdeutschen Bundesländern) bewirtschaften zusammen rd. 15 % der LF und verfügen je Betrieb über durchschnittlich rd. 1.700 ha LF. Die einzelnen Betriebe von Holdings werden hierbei i. d. R. jeweils als selbständige Einheiten ausgewiesen und nicht als Teil einer Holding².

Im Hinblick auf die **Zahlungsansprüche** (ZA) entfiel im Jahr 2013 auf die 1.832 Betriebsinhaber mit den größten Betrieben (ZA > 300.000 €; 0,56 % der Betriebe) ein Gesamtwert an Zahlungsansprüchen von 959,4 Mio. € (rd. 16,5 % aller ZA). Im Durchschnitt verfügte jeder dieser Betriebsinhaber rechnerisch über 1.522 ha Fläche zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen.

Diese Angaben zeigen bezüglich der landwirtschaftlich genutzten Flächen und der Zahlungsansprüche eine nicht zu vernachlässigende **Konzentration auf einzelne Betriebe**. Auch Konzentrationsmaße wie die Konzentrationsraten (CR) können eine Konzentrationsentwicklung quantitativ abbilden. Allerdings fallen die Ergebnisse im Vergleich zu Wirtschaftszweigen des produzierenden Gewerbes sehr moderat aus. So betrug z. B. die CR-50, das heißt der Flächenanteil der 50 größten Betriebe in der Landwirtschaft, im Jahr 2010 ca. 0,8 % der gesamten Landwirtschaftsfläche²; bei den Herstellern von Nahrungs- und Futtermitteln² lag die CR-50 2010 bei 29,8 % (gemessen am Umsatz).

Eine Statistik des **Grundeigentums** gibt es in Deutschland nicht. Im Zuge des landwirtschaftlichen Strukturwandels hat der Anteil derjenigen Flächen, die Eigentum der Bewirtschafter sind, im früheren Bundesgebiet abgenommen. Der Strukturwandel geht hier mit einem Wachstum der durchschnittlichen Flächenausstattung der Betriebe einher, das in vielen Fällen durch Zupacht realisiert wird.

² Als landwirtschaftliche Betriebe werden „technisch wirtschaftliche Einheiten mit einer einheitlichen Betriebsführung“ erfasst, als Hersteller von Nahrungs- und Futtermitteln jedes Unternehmen (= kleinste rechtliche Einheit, die aus handels- und/oder steuerrechtlichen Gründen Bücher führen und einen Jahresabschluss aufstellen muss) ab 20 Beschäftigten. Zusammenschlüsse wie z. B. Holdingstrukturen, die zu einer Bündelung der Verfügungsmacht führen, werden dabei nicht berücksichtigt.

Der **Pachtflächenanteil** an von landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschafteten Flächen betrug **2013** im Bundesdurchschnitt rd. 60 % und hat sich damit gegenüber 2010 bei allerdings unterschiedlicher Entwicklung im früheren Bundesgebiet und den ostdeutschen Bundesländern nicht verändert. Er lag im **früheren Bundesgebiet** 1991 bei 42 % der LF und im Jahr 2013 bei 55 %. In **Ostdeutschland** ist der Pachtflächenanteil auf hohem Niveau rückläufig, vor allem auf Grund der Verkäufe durch die BVVG. Dennoch lag er mit 71 % im Jahr 2013 (im Vergleich dazu 1997: 91 %) immer noch relativ hoch. Allerdings sind in dieser Zahl unter anderem auch die Anteilseigner von Agrargenossenschaften und Agrar-GmbHs enthalten, die ihre Eigentumsflächen an das eigene Unternehmen verpachtet haben. **Insgesamt** befanden sich 2013 rd. 6,68 Mio. ha LF (Ø 23,4 ha je Betrieb) im Eigentum der landwirtschaftlichen Betriebe und rd. 10,0 Mio. ha LF (Ø 35,2 ha je Betrieb) waren gepachtet. Letzgenannte 10,0 Mio. ha sind also im Eigentum von – in der Regel – Nichtlandwirten, darunter aber auch ehemalige Landwirte sowie Anteilseigner landwirtschaftlicher Unternehmen.

Mit dem landwirtschaftlichen Strukturwandel einher geht eine zunehmende **Diversität der Rechtsformen**. Familienbetriebe gründen im Zusammenhang mit einer Betriebsaufspaltung (z. B. bei gewerblicher Tierhaltung) oder der Betätigung in landwirtschaftsnahen Bereichen (vor allem Energieerzeugung und agrarnahe Dienstleistungen) haftungsbeschränkte Gesellschaften (meist GmbH oder GmbH & Co. KG), oder sie bilden Gesellschaften/Kooperationen innerhalb der Familie (v. a. GbR), mit anderen Familienbetrieben auf Ebene von Betriebszweigen oder ganzer Unternehmen. In den ostdeutschen Bundesländern existieren schon seit Beginn der 1990er Jahre teilweise recht komplexe Unternehmensstrukturen, weil Großunternehmen nach Zusammenführung der zu DDR-Zeiten getrennten Produktionsbereiche aus steuerlichen, förderrechtlichen oder anderen rechtlichen und organisatorischen Gründen teils mehrere Tochter-Gesellschaften eingerichtet haben. Ein Teil des Strukturwandels in den ostdeutschen Bundesländern vollzog sich anscheinend bei den juristischen Personen durch die Übernahme ganzer Betriebe in Form von sog. „share deals“, bei denen lediglich die (Mehrheits-)Anteile unter Beibehaltung der bestehenden Vertragsbeziehungen übernommen wurden. Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern sind so auf lokaler Ebene teilweise Unternehmensgeflechte oder Holdingstrukturen³ entstanden. Dieses Phänomen ist allerdings auch zunehmend im früheren Bundesgebiet zu beobachten.

³ Eine Holding besteht im Rechtssinn aus zwei Ebenen, einer **Muttergesellschaft** (Holding-Gesellschaft) und mehreren rechtlich und zum Teil auch organisatorisch selbstständigen **Tochterunternehmen**, an denen die Holding eine **Kapitalbeteiligung** hält. Wenn die Holding die Mehrheit der Kapitalanteile hält und/oder einen Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag abgeschlossen hat, kann man von einem Konzern sprechen.

Vermeehrt sind im letzten Jahrzehnt mit Schwerpunkt in den ostdeutschen Bundesländern aber auch **überregional agierende Holdingstrukturen** entstanden. Die meisten dieser Beteiligungsgesellschaften haben ihren Sitz in Westdeutschland und verfügen über beträchtliches Eigenkapital aus anderen Wirtschaftsbereichen (Immobilien, Pflegedienste, Möbelherstellung, Energieerzeugung, etc.) oder aus dem Aktienmarkt. Die Wachstumsstrategie dieser Holdings ist auf den Kauf ganzer landwirtschaftlicher Unternehmen ausgerichtet, wobei die geographische Lage der übernommenen Unternehmen zweitrangig ist. Die operativen Unternehmen unterliegen einer mehr oder weniger rigiden zentralen Steuerung durch die Beteiligungsgesellschaft. Die maßgeblichen Unterschiede zu Einzelbetrieben mit regionaler Unternehmensleitung bestehen in

- der teilweisen Aufhebung der Ortsansässigkeit des Managements,
- der Gewinnabführung zum Sitz der Holding und
- einer expansiven Wachstumsstrategie, die zu weit überdurchschnittlichen Unternehmensgrößen führt.

Der Übergang zu lokalen Holdings ist nicht scharf abgrenzbar, da vereinzelt auch ortsansässige Agrarunternehmen ähnliche Expansionsstrategien entwickeln.

In den landwirtschaftsstatistischen Erhebungen werden Betriebe im Sinne von § 91 Agrarstatistikgesetz (AgrStatG) erfasst, das sind „technisch-wirtschaftliche Einheiten mit einer einheitlichen Betriebsführung“. Bestimmte Formen von Zusammenschlüssen wie z. B. Holdings können damit nicht abgebildet werden. Über die Bündelung der Verfügungsmacht über LF, die Anzahl solcher Unternehmen, deren Größe und die Entwicklung dieser Unternehmen im Zeitablauf kann insoweit bei Verwendung der amtlichen Zahlen keine Aussage getroffen werden.

2.3 Bodenmarkt und seine Einflussfaktoren

2.3.1 *Natürliche Gegebenheiten und Infrastruktur*

Die Kauf- und Pachtwerte hängen im Hinblick auf die erzielbaren Naturalerträge zunächst von der **Qualität des jeweiligen Bodens** (Bodenbeschaffenheit, Neigung, etc.) ab. Darüber hinaus spielen die Höhe und Verteilung der **Niederschläge** in der Vegetationsperiode vor Ort sowie die **Nähe zu möglichen Absatzmärkten** bzw. die Erschließung der Grundstücke durch entsprechende **Infrastruktur** eine Rolle. Diese Parameter haben sich für die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland in den vergangenen 20 Jahren wenig verändert und haben insoweit einen nur geringen Einfluss auf die aktuelle Entwicklung der Kauf- oder

Pachtwerte. Darüber hinaus bestimmen aber auch **Größe** und **Zuschnitt** der jeweiligen Flächen deren Kauf- und Pachtwerte mit.

2.3.2 Erzeugerpreise

Ein weiterer Faktor ist das **Preisgefüge für landwirtschaftliche Produkte**, die unter den gegebenen Umständen erzeugt werden können. Hier zeigt sich, dass der Trend zu nominal stagnierenden und real sinkenden Preisen, der in der Zeit von 1984 bis etwa 2005 zu verzeichnen war, seit etwa 2005 eine Wende (mit Unterbrechung in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009) zu real steigenden Produktpreisen erfahren hat. So verzeichnete der Index der Erzeugerpreise für pflanzliche Produkte von 2005 bis 2014 einen Anstieg um 31,3 %.

Mit den steigenden Produktpreisen steigt – unter sonst gleichen Bedingungen – auch die Gewinnerwartung der Erzeuger und somit die Bereitschaft, für zusätzliche Produktionsflächen höhere Kosten in Kauf zu nehmen. Teilweise werden dabei relativ weit in die Zukunft reichende und entsprechend unsichere Annahmen über die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten für Nahrungs- und Futterzwecke sowie die energetische und stoffliche Nutzung und deren Preisentwicklung vorgenommen. Von einer den Bodenpreis steigernden Wirkung dieser Entwicklung ist auszugehen.

2.3.3 Nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme

In Deutschland beeinflusst der regionale **nichtlandwirtschaftliche Flächenbedarf** in erheblichem Maß die Preise für Agrarflächen. Das Preisniveau von landwirtschaftlichen Flächen ist häufig auch von der Nähe zu Ballungszentren und der dortigen hohen Nachfrage nach Flächen berührt.

Durch nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme nahm die Landwirtschaftsfläche in Deutschland 2012 um rd. 80 ha pro Tag ab. Im Zeitraum 2004-2008 lag dieser Wert bei 114 ha pro Tag. Allein im Zeitraum 2009-2012 nahm die Landwirtschaftsfläche in Deutschland um rd. 118.000 ha ab. Im gleichen Zeitraum stiegen insbesondere der Umfang der Siedlungs- und Verkehrsflächen um rd. 109.000 ha (Siedlungsfläche: + 85.000 ha; Verkehrsfläche: + 24.000 ha) und der der Waldflächen um rd. 62.000 ha an. Über den genauen Umfang der für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommenen Landwirtschaftsfläche liegen keine genauen Angaben vor. Die für diese Maßnahmen bereitzustellenden Flächen bleiben jedoch häufig als Landwirtschaftsflächen, wenn auch mit zum Teil deutlich eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten, erhalten.

Die Analyse der Entwicklung des Verlustes an landwirtschaftlich genutzter Fläche über die Jahre 2001-2011 auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte zeigt, dass der Rückgang zwischen nahe 0 % in Ballungsraum fernen ländlichen Regionen und bis zu 24 % in Ballungsräumen differiert. Die stillgelegten Flächen (Brache mit und ohne Beihilfeanspruch) sanken von 850.000 ha im Jahr 2001 auf 199.000 ha im Jahr 2013.

2.3.4 Staatliche Fördermaßnahmen

Verschiedene, zum Teil gegensätzliche Wirkung entfaltende staatliche Förderpolitiken verursachen verstärkte Nutzungskonkurrenzen. So kann es mitunter regional zu einer Bodenverknappung kommen, da die staatlich geförderten Bewirtschaftungsformen um die Fläche konkurrieren. Dies hat entsprechende Preiswirkungen beim Produktionsfaktor Boden zur Folge, bis hin zu betrieblichem Verdrängungswettbewerb.⁴

Der **durchschnittliche Wert der ausgezahlten Betriebsprämien** belief sich in Deutschland im Jahr 2013 auf rd. 306 €/ha. Für Deutschland insgesamt summierten sich die ausgezahlten Betriebsprämien im Jahr 2013 auf knapp 5,1 Mrd. €. Bei einem Pachtanteil von 60 % der Flächen entfallen – ohne Berücksichtigung regional unterschiedlicher Zahlungsansprüche – knapp 3,1 Mrd. € ausgezahlter Betriebsprämien auf die gepachteten Flächen. Der Pachtaufwand betrug im Jahr 2013 auf Basis von Daten der Agrarstrukturerhebung 2,43 Mrd. €; das entspricht einer Rate von etwa 80 % der ausgezahlten Betriebsprämien auf gepachteten Flächen.

Wie hoch der tatsächlich von den Bewirtschaftern an die Landeigentümer „durchgereichte“ Teil der Direktzahlungen ist, lässt sich daraus jedoch nicht unmittelbar ableiten. Allerdings erhöhen Direktzahlungen unter sonst gleichen Bedingungen tendenziell die Gewinnerwartung von Bewirtschaftern und Eigentümern und damit auch den Grenzpreis, zu dem eine Fläche gerade noch gepachtet bzw. gekauft werden wird. Es ist also davon auszugehen, dass **zumindest ein Teil der Direktzahlungen zu einer tendenziellen Erhöhung der Pachtpreise und Druck auf den Bodenmarkt führt.**

Die Förderung der Erzeugung von Strom aus Biogas im Rahmen des **Erneuerbare-Energien-Gesetzes** (EEG) hat in Deutschland zu einem starken Anstieg der Zahl und Leistung der installierten Biogasanlagen geführt (Ende 2013: insgesamt 7.850 Anlagen mit einer Leistung

⁴ Gömann H, Witte T de, Peter G, Tietz A (2013): Auswirkungen der Biogaserzeugung auf die Landwirtschaft, Studie im Auftrag des BMELV gemäß des Beschlusses der AMK vom 28.09.2012 in Schöntal. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Rep 10

von rd. 3.500 MW elektr.). Im Jahr 2013 wurden nach Angaben der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe auf rd. 1,1 Mio. ha Pflanzen zum Betrieb der Biogasanlagen sowie rd. 746.000 ha Raps für Biodiesel und Pflanzenöl angebaut. Zusammen mit der Erzeugung von Bioethanol aus Stärke und Zucker sowie geringer Flächen zum Anbau von Festbrennstoffen wurden 2013 insgesamt rd. 2,1 Mio. ha, das sind 17,8 % der Ackerfläche, für die Erzeugung von Bioenergie genutzt.

Die Förderung der Bioenergie- und insbesondere der Biogaserzeugung im Rahmen des EEG garantiert den teilnehmenden Erzeugern hohe und über die Vertragslaufzeit (20 Jahre) sichere Einnahmen. Insbesondere in den Regionen, die eine hohe Viehbestandsdichte aufweisen, kommt es zwischen den Tierhaltern und Biogasbetreibern zu vermehrter Konkurrenz um knappe Flächen und in der Folge zu steigenden Pacht- und Kaufpreisen. Mit der EEG-Novelle 2012 und der aktuellen EEG-Novelle wurden/werden jedoch drastische Fördereinschnitte vorgenommen, deren Auswirkungen auf die Bodenmärkte jedoch noch nicht genau abschätzbar sind. Der Zuwachs an neuen Anlagen dürfte sich aber gegenüber den Vorjahren deutlich verringert haben (Prognose für Ende 2014: insgesamt 7.960 Anlagen mit einer Leistung von rd. 3.800 MW elektr.).

Hinzu kommt, dass durch den Bau von Biogas-, Windkraft- und Freiflächenphotovoltaik-Anlagen sowie die dafür erforderlichen Ausgleichsflächen zusätzlicher Nutzungsdruck auf die landwirtschaftlichen Flächen entsteht. Insbesondere an Windenergiestandorten profitieren zudem viele Grundbesitzer von im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von Windenergie-Anlagen anfallenden Pachten und Entschädigungen.

2.3.5 Steuerliche Rahmenbedingungen

Die **Grunderwerbsteuer** beeinflusst die mit dem Erwerb eines Grundstücks verbundenen Kosten. Sie ist eine Ländersteuer, die diese an die Kommunen weiterreichen können. Je nach Bundesland beträgt der Steuersatz zwischen 3,5 % (Bayern und Sachsen) und 6,5 % (Schleswig-Holstein, Saarland und Nordrhein-Westfalen). Grunderwerbsteuer wird u. a. ausgelöst durch Erwerbsvorgänge von unbebauten oder bebauten Grundstücken im Sinne des bürgerlichen Rechts. Ihr unterliegen auch Rechtsgeschäfte, die nicht auf die Übertragung von Grundstücken, sondern von Anteilen an grundbesitzenden Personen- oder Kapitalgesellschaften gerichtet sind. Bei Kapitalgesellschaften entsteht Grunderwerbsteuer, wenn sich 95 % oder mehr der Anteile unmittelbar oder mittelbar in einer Hand vereinigen. Bei Personengesellschaften entsteht Grunderwerbsteuer, wenn innerhalb von 5 Jahren 95 % oder mehr der Anteile auf neue Gesellschafter übergehen oder wenn sich 95 % oder mehr der Anteile in einer Hand vereinigen.

Im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts durch ein gemeinnütziges Siedlungsunternehmen nach § 4 Abs. 1 des Reichssiedlungsgesetzes (RSiedlG) fällt ebenfalls Grunderwerbsteuer an. Beim späteren Erwerb dieses Grundstücks durch einen Landwirt ist diese Steuer dann ein zweites Mal zu entrichten. Dadurch erhöhen sich die Erwerbskosten des Landwirts für den Flächenerwerb entsprechend.

Investitionen in Grund und Boden können aber auch **steuerliche Vorteile** bieten: Durch die Anknüpfung an die Einheitswerte fallen die Abfindungszahlungen an die weichenden Erben vergleichsweise gering aus. Die günstige Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens in Verbindung mit Verschonungsregeln führt dazu, dass kaum eine Belastung durch die **Erbschaftsteuer** anfällt. Diese Schonung des betrieblichen Vermögens erhöht die Wachstumsmöglichkeiten der Betriebe, was eine steigende Nachfrage nach Flächen zur Folge haben kann. Im Einzelfall kann die günstige Bewertung von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen im Erbfall auch für Nichtlandwirte attraktiv sein. Diese können z. B. durch den Erwerb von land- und forstwirtschaftlichen Flächen im Zusammenhang mit einer Betriebsaufnahme oder -erweiterung unter bestimmten Umständen steuerlich als Landwirte eingestuft werden und so Vorteile bei der Vererbung von großen Vermögen realisieren. Auch hierdurch wird tendenziell die Nachfrage nach Agrarflächen erhöht.

Ein weiteres Beispiel ist die nach **§ 6b Einkommensteuergesetz (EStG)** erfolgende Bildung einer **steuerneutralen Reinvestitionsrücklage**. Danach können Gewinne aus der Veräußerung von Grund und Boden, Aufwuchs auf Grund und Boden und Gebäuden steuerneutral auf Grund und Boden, Aufwuchs auf Grund und Boden und Gebäude reinvestiert werden. Unterbleibt eine Reinvestition im Jahr der Veräußerung oder im vorangegangenen Wirtschaftsjahr, kann eine den steuerlichen Gewinn mindernde Rücklage gebildet werden. Bis zur Höhe dieser Rücklage können in den folgenden vier Wirtschaftsjahren die Anschaffungs- oder Herstellungskosten für die o.g. begünstigten Wirtschaftsgüter gemindert werden. Die steuerneutrale Reinvestitionsrücklage führt tendenziell zu einem vermehrten Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen und tendenziell steigenden Kaufwerten.

Überschreitet die Zahl der erzeugten bzw. gehaltenen Tiere eines Betriebes bestimmte Grenzen je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche, liegen Einkünfte aus **gewerblicher Tierhaltung** vor. Die landwirtschaftliche Tierhaltung wird gegenüber der gewerblichen Tierhaltung vor allem bei der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer, aber auch im Rahmen der steuerlichen Bewertung (z. B. Einheitswert) begünstigt. Dies führt dazu, dass sich z. B. Betriebe, die Bestandserweiterungen planen, häufig um zusätzliche Flächen bemühen, um nicht als gewerblich eingestuft zu werden, aber auch um umweltrechtliche Anforderungen zu erfüllen.

Die Zunahme der Tierbestandszahlen hat daher – insbesondere in bestimmten Regionen Deutschlands – eine preissteigernde Wirkung auf dem Bodenmarkt entfaltet.

2.3.6 Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Das verstärkte **Interesse am Erwerb von Sachwerten als Folge der Finanz- und Schuldenkrise** dürfte auch die Entwicklung der landwirtschaftlichen Kaufwerte wesentlich beeinflusst haben. Durch die Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise verfügt der **Anlagemarkt** seit einigen Jahren über ein hohes Maß an Liquidität bei gleichzeitig niedrigem Zinsniveau. Hinzu kommt, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise dazu geführt hat, dass Investitionen z. B. in Staatsanleihen, Aktien- und Hedgefonds weniger attraktiv sind als zu früheren Zeiten. Ursächlich sind die veränderte Risikowahrnehmung der Anleger sowie die vergleichsweise niedrigen Verzinsungsraten in diesem Anlagesegment und eine diffuse Erwartung steigender Inflationsraten. Im Ergebnis suchen risikobewusste Anleger und institutionelle Investoren nach Investitionsmöglichkeiten, die ein hohes Maß an Wertstabilität versprechen.

Aufgrund der Unvermehrbarkeit der Ressource Boden und der Erwartung steigender Nachfrage nach Agrarerzeugnissen erscheint der Kauf landwirtschaftlicher Flächen als **sichere und vergleichsweise rentable Anlagemöglichkeit**.

2.3.7 Flächen im Besitz der öffentlichen Hand

2.3.7.1 BVVG-Flächen

Nach der Wiedervereinigung waren zentrale Ziele der Agrarpolitik für die Landwirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern „die Wiederherstellung und Gewährleistung des privaten Eigentums, die Entstehung einer vielfältig strukturierten Landwirtschaft sowie die Schaffung von Voraussetzungen für die Wiederherstellung leistungs- und wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe“ (§§ 1 und 3 Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LwAnpG)).

Das **Treuhandgesetz (TreuHG)** sieht vor, dass das gesamte volkseigene Vermögen zu privatisieren ist. Die Privatisierung in der Land- und Forstwirtschaft hat dabei den ökonomischen, ökologischen, strukturellen und eigentumsrechtlichen Besonderheiten dieses Sektors Rechnung zu tragen (§ 1 Abs. 6 TreuHG). Die BVVG wurde mit der Verpachtung und dem Verkauf von etwa jeweils 1 Mio. ha land- und forstwirtschaftlichen Flächen der Treuhandanstalt in Ostdeutschland beauftragt.

In einer ersten Phase nach der Wiedervereinigung sollte eine geordnete und rechtmäßige Flächenbewirtschaftung durch Ausreichung langfristiger Pachtverträge gesichert werden. In

einer zweiten Phase konnten dann nach dem **Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG)** sowie der **Flächenerwerbsverordnung (FlErwVO)** Alteigentümer als Ausgleich für nicht rückgängig gemachte Enteignungen sowie langfristige Pächter von BVVG-Flächen diese bis zu einem gewissen Umfang begünstigt erwerben. Der begünstigte Flächenerwerb für langfristige Pächter von BVVG-Flächen lief wegen der Vorgaben der EU-Kommission am 31.12.2009 aus. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden rd. 370.000 ha LN begünstigt an Pächter von BVVG-Flächen verkauft. Derzeit ist ein begünstigter Flächenerwerb nach dem EALG nur noch Alteigentümern vorbehalten. Insgesamt wurden bis zum 31.12.2014 rd. 61.600 ha LN an Alteigentümer begünstigt verkauft. Aktuell wird geschätzt, dass diese in den nächsten Jahren noch rd. 9.000 ha LN erwerben können.

Die ab dem Jahr 2007 gemeinsam von Bund und Ländern in den **Privatisierungsgrundsätzen** festgeschriebene Privatisierungspolitik (von außerhalb des EALG zu verwertenden Flächen) soll die Verkäufe der restlichen BVVG-Flächen zum Verkehrswert regeln und machte die Ausschreibung von Flächen zum Kauf oder zur Verpachtung zum Regelfall. Folge der Ausschreibungen ist u. a. eine deutlich gestiegene Markttransparenz auf dem ostdeutschen Bodenmarkt. Die BVVG-Ausschreibungen haben durch diese erhöhte Transparenz auch zum deutlichen Preisanstieg auf den ostdeutschen Bodenmärkten beigetragen. Neben den Ausschreibungen erhielten aber auch langfristige Pächter die Möglichkeit, im Rahmen des Direkterwerbs Flächen innerhalb bestimmter Grenzen und Zeiträume zum Verkehrswert zu erwerben. Somit spielten die bestehenden Bewirtschaftungsverhältnisse sowohl beim begünstigten Flächenerwerb nach EALG als auch beim Direkterwerb nach den Privatisierungsgrundsätzen eine wichtige Rolle und haben die Eigentumsverteilung der Flächen wesentlich beeinflusst. Vom 01.07.1992 bis zum 31.12.2014 wurden insgesamt 815.000 ha LN durch die BVVG verkauft. Zum 31.12.2014 verfügte die BVVG noch über einen Bestand von rd. 187.000 ha LN, dessen Privatisierung bis zum Jahr 2025 (lt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode) abgeschlossen sein soll.

Damit bleibt die BVVG zumindest bis zu diesem Zeitpunkt – bei allerdings im Zeitablauf abnehmenden Einfluss – ein den ostdeutschen Bodenmarkt wesentlich bestimmender Akteur. Unter Berücksichtigung auch der begünstigten Verkäufe nach dem EALG hatte die BVVG im Jahr 2013 einen Anteil von rd. 44 % an den Flächenverkäufen in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Verkäufe nach EALG betrug der Anteil 31 %). Die infolge der Privatisierung relativ hohe Bodenmobilität in Ostdeutschland bewirkt, dass dort ein deutlich höherer Anteil der sektoralen Wertschöpfung als im früheren Bundesgebiet in den Bodenkauf fließt.

2.3.7.2 Flächen der Länder, Kommunen und Landgesellschaften

Darüber hinaus sind auch die Länder auf dem Bodenmarkt tätig (An- und Verkauf von Flächen) und verfügen über einen z. T. beträchtlichen Flächenbestand (z. B. Domänenverwaltung Niedersachsen rd. 21.000 ha LF). Die **Landgesellschaften** haben mit der Verwaltung von landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere im Auftrag der Länder bzw. in geringerem Maße auch der Gebietskörperschaften, der Straßenbauverwaltungen sowie sonstiger Körperschaften des öffentlichen Rechts, eine nicht unerhebliche Bedeutung beim öffentlichen Flächenmanagement.

Die Landgesellschaften in den **ostdeutschen Bundesländern** verwalteten 2013 mit rd. 104.300 ha einen erheblichen Umfang von landwirtschaftlichen Flächen. Der Schwerpunkt davon lag in Mecklenburg-Vorpommern mit rd. 87.000 ha. Das Land Mecklenburg-Vorpommern setzt seine landwirtschaftlichen Liegenschaften vornehmlich mit dem Ziel ein, Arbeitsplätze zu schaffen und zu sichern.

In den **westdeutschen Bundesländern** verwalteten die Landgesellschaften 2013 18.930 ha landwirtschaftlich genutzte Flächen. Am Gesamtumfang überwog der Anteil der Hessischen Landgesellschaft, die knapp 13.900 ha Domänen und den fiskalischen Streubesitz verwaltete. Der Liegenschaftsbestand der Landgesellschaften insgesamt (Eigen- bzw. Treuhandflächen und im Auftrag verwaltete Flächenbestände) belief sich Ende 2013 auf 213.600 ha, davon 176.300 ha Agrarflächen, 7.925 ha Naturschutz- sowie 27.950 ha Gewässer- und Seenflächen.⁵

Staatliche Institutionen (z. B. Wasserwirtschaftsverwaltungen) und Kommunen sind weitere, teilweise bedeutende Akteure auf dem Bodenmarkt. Oftmals tätigen Kommunen im Vorfeld von Planungen gezielt Landaufkäufe, auch um damit Planungsgewinne realisieren zu können.

2.3.8 Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren

In Deutschland werden keine Investitions- und Grundeigentumsstatistiken geführt, an Hand derer sich die Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher Investoren ablesen ließen. Vor diesem Hintergrund hatte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) das Thünen-Institut (TI) gebeten, im Rahmen zweier Studien eine **Bestands-**

⁵ „Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften“, Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften, 14.04.2014

aufnahme zu den Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland vorzunehmen.

2.3.8.1 Definition nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren

Als „nichtlandwirtschaftlicher Investor“ wird im Folgenden eine natürliche oder juristische Person verstanden, die zum Zeitpunkt des Erwerbs von Flächen oder eines Betriebes nicht Landwirt ist und deren für diesen Erwerb verwendetes Kapital nicht aus dem Agrarsektor stammt.⁶

Die Gruppe der nichtlandwirtschaftlichen Investoren ist äußerst heterogen. In der öffentlichen **Wahrnehmung** (ortsansässige Landwirte/Dorfgemeinschaft/Medien etc.) wird die subjektive Eingruppierung eines nichtlandwirtschaftlichen Investors unter anderem auch dadurch beeinflusst, wie lange der Investor ggf. bereits in der Landwirtschaft aktiv ist, ob er regionsfremd ist und wie stark er sich vor Ort integriert. Im Mittelpunkt der Untersuchungen des TI zu nichtlandwirtschaftlichen oder überregionalen Investoren stehen Personen oder Institutionen, die

- keine Landwirtschaft betreiben und Flächen kaufen, die dann verpachtet werden, oder Flächenkäufe durch Kapitalbereitstellung unterstützen;
- aus einem nichtlandwirtschaftlichen Bereich kommen und künftig Landwirtschaft betreiben, Flächen in einer Region kaufen oder pachten und diese selbst bzw. durch einen Verwalter bewirtschaften;
- Landwirtschaft betreiben, Flächen in verschiedenen Regionen kaufen oder pachten und diese auch selbst bzw. durch einen Verwalter bewirtschaften, ohne dass diese Personen oder Institutionen als regionsverbundene Bewirtschafter wahrgenommen werden.⁷

2.3.8.2 Erwerb von Agrarflächen durch Nichtlandwirte

Die im Herbst 2011 veröffentlichte TI-Studie „Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland“ kommt zu dem Ergebnis, dass die Thematik aufgrund der in den ostdeutschen Bundes-

⁶ Unabhängig davon zählen Existenzgründer nach den Regelungen des Grundstücksverkehrsgesetzes zum Kreis der erwerbsprivilegierten Landwirte, sofern sie eine fundierte Ausbildung sowie ein plausibles Betriebskonzept nachweisen können.

⁷ Forstner B, Tietz A, Klare K, Kleinhans W, Weingarten P (2011): Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland, Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 352, S. ii, Braunschweig

ländern herrschenden günstigen Bedingungen des Bodenerwerbs (großbetriebliche Strukturen mit großen Flächeneinheiten, niedriges Preisniveau) vor allem dort auftritt. Doch auch in Westdeutschland gebe es nichtlandwirtschaftliche und überregional ausgerichtete Investoren.

Für das **Interesse nichtlandwirtschaftlicher Investoren** am Erwerb landwirtschaftlicher Flächen werden verschiedene Gründe angeführt:

- langfristig verbesserte Marktaussichten für landwirtschaftliche Erzeugnisse;
- mit Geldanlage in wertbeständige Güter soll Inflationsgefahren begegnet werden;
- aktuell niedrige Fremdkapitalkosten durch die Politik der Europäischen Zentralbank;
- niedrige Korrelation der Erträge landwirtschaftlicher Investitionen zu den Erträgen sonstiger Investitionen macht Investitionen in landwirtschaftliche Flächen mit dem Ziel der Diversifizierung des Portfolios interessant.

Bezüglich der **Auswirkungen** der Tätigkeit nichtlandwirtschaftlicher Investoren auf dem Bodenmarkt ergab die **Studie des TI kein einheitliches Bild**. Die Beurteilung hänge sehr stark von den befragten Personen und ihren Interessen ab, aber auch vom Verhalten des jeweiligen Investors. Während einige der Experten die Aktivitäten dieser Investoren als eine unwillkommene Konkurrenz für die Landwirte auf dem Bodenmarkt empfanden und eine zu starke Konzentration des Bodeneigentums in wenigen Händen fürchteten, wiesen andere auf die möglichen positiven Effekte des Engagements für die ländliche Räume hin. Häufig beobachtet werde allerdings eine Verschlankung der Produktionsstrukturen, verbunden mit dem Abbau von Tierhaltung und Arbeitsplätzen sowie einfacheren Fruchtfolgen.

Nach § 2 des Grundstückverkehrsgesetzes (GrdstVG) bedarf der Verkauf eines landwirtschaftlichen Grundstückes grundsätzlich einer Genehmigung: Diese kann aus bestimmten Gründen versagt werden. Bundesweite statistische Angaben über die von den Genehmigungsbehörden geprüften Fälle sowie die ausgesprochene Anzahl der Versagungen, der durch Auflagen/Bedingungen eingeschränkten Genehmigungen sowie der ausgeübten Vorkaufsrechte liegen nicht vor. Auswertungen in einzelnen Bundesländern bzw. Regionen lassen aber darauf schließen, dass zwischen 20 und 35 % der verkauften Flächen an Nichtlandwirte gehen.

Eine Befragung des TI im Jahr 2014 bei insgesamt 94 zuständigen Behörden auf Kreisebene in 7 Bundesländern ergab, dass die zuständigen Personen in 80 % der befragten Kreise angeben, dass das Interesse von Nichtlandwirten am Flächenerwerb zugenommen bzw. deutlich zugenommen habe.

Vom Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) werden Daten zur Anzahl der den Landgesellschaften von den Genehmigungsbehörden zur **Prüfung des Vor-**

kaufsrechts übergebenen Fälle erhoben. Diese zeigen einen **kontinuierlichen Anstieg**. So stieg die Zahl der geprüften Fälle von 242 im Jahr 2005 auf 924 im Jahr 2013. Im gleichen Zeitraum stieg auch die Zahl der durch die Landgesellschaften ausgeübten Vorkaufsrechte an. Während 2005 nur in 70 Fällen das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, fand dies 2012 in 244 Fällen statt. 2013 ging die Zahl leicht auf 225 zurück. Dies lässt auf ein im Zeitablauf verstärktes Interesse nichtlandwirtschaftlicher Investoren am Kauf von landwirtschaftlichen Flächen schließen. Gleichwohl könnte zumindest ein Teil des beobachteten Anstiegs auch auf ein verändertes Verhalten der Genehmigungspraxis bei den Behörden zurückzuführen sein.

Die Käufer von Einzelflächen zur Vermögensanlage sind häufiger in der Lage, Preise weit oberhalb des Ertragswertes zu zahlen. Diese Nachfrage trifft auf ein eher unelastisches Angebot, da in Deutschland nur etwa 0,6 % der Agrarflächen jährlich den Eigentümer wechseln. Damit kann diese Käufergruppe nicht nur deutliche Preissteigerungen auf dem aktuellen Bodenmarkt auslösen. Der Preisanstieg erzeugt außerdem ein Signal an weitere Kaufinteressenten außerhalb der Landwirtschaft, nämlich dass eine Investition in Agrarflächen nicht nur der Risikostreuung dient, sondern dass auch auf steigende Preise spekuliert werden kann.

2.3.8.3 Erwerb von Kapitalbeteiligungen an landwirtschaftlichen Unternehmen

Neben dem Kauf von Flächen durch nichtlandwirtschaftliche Investoren gewinnt nach Einschätzung vieler Experten der **Kauf von Anteilen** an landwirtschaftlichen Unternehmen, die in Form einer Gesellschaft betrieben werden, **bzw. ganzen Betrieben an Bedeutung**. Das Ausmaß und die Relevanz solcher Kapitalbeteiligungen an landwirtschaftlichen Betrieben durch Investoren sind jedoch für Deutschland insgesamt bisher nicht quantifizierbar. Die dazu notwendigen Daten sind – abhängig von der Rechtsform des Unternehmens – entweder nicht vorhanden (keine Eintragungen im Handelsregister oder in anderen Registern) oder nur sehr aufwändig zu recherchieren.

Das TI hat daher in einer Folgestudie den **Umfang** von Minderheitsbeteiligungen, Käufen von Anteilsmehrheiten oder des gesamten Gesellschaftskapitals näher untersucht sowie deren **Auswirkungen** auf die Agrarstruktur und die Entwicklung ländlicher Räume analysiert.

Im Ergebnis⁸ wurden **Ursachen und Auswirkungen der Anteilskäufe bei landwirtschaftlichen Unternehmen** – obwohl aufgrund der wenigen Untersuchungsregionen und der Kon-

⁸ Forstner B, Tietz A (2013): Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Rep 5

zentration auf die GmbH als Unternehmensform nicht ohne weiteres zu verallgemeinern – von den Wissenschaftlern ähnlich beurteilt wie bei Landkäufen:

- Der Einstieg von nichtlandwirtschaftlichen Investoren über Unternehmensbeteiligungen ist aufgrund der vergleichsweise günstigen Bedingungen vor Ort (großflächige Strukturen, niedrigeres Preisniveau) hauptsächlich in den ostdeutschen Bundesländern attraktiv.
- Der Einstieg von nichtlandwirtschaftlichen Investoren nimmt absolut gesehen zu, allerdings ist nicht feststellbar, dass sich die Dynamik in den letzten fünf Jahren erhöht hat.
- In Westdeutschland ist der Einstieg von nichtlandwirtschaftlichen Investoren auf Betriebsebene kaum von Bedeutung (ggf. für Veredlungsbetriebe aus dem vor- und nachgelagerten Bereich des Agrarsektors). Hier kaufen Investoren Einzelflächen, die sie weiter verpachten.
- Der Einstieg bzw. die Übernahme durch Investoren erfolgt in der Regel
 - = im Rahmen des anstehenden Generationswechsels in der Führungsebene bei oft fehlendem qualifiziertem Nachwuchs oder
 - = bei akutem Kapitalbedarf (wirtschaftliche Schwäche, größerer Investitionsbedarf, Abfindungsregelungen für ausscheidende Gesellschafter).
- Insgesamt spielt der Kauf von Minderheitsbeteiligungen ebenso wie die stille Beteiligung eine eher geringe Rolle. Zumindest mittelfristig streben die Investoren in der Regel nach der Mehrheit im Unternehmen.
- Die Einflussnahme „hinter den Kulissen“ (in Form von Krediten oder Sicherheiten durch Geschäftspartner, die mittelfristig zu einer Kapitalbeteiligung bis hin zur Übernahme von Unternehmen führt) ist relevant.
- Motiv für den Kauf von Unternehmensbeteiligungen ist im Unterschied zum Bodenkauf eher die unternehmerische Tätigkeit mit Gewinnerzielung als die krisensichere Kapitalanlage.
- Eingetragene Genossenschaften sind aufgrund der Stimmrechtsverteilung strukturbedingt weniger attraktiv für einen Anteilskauf als GmbHs. Allerdings gibt es auch Genossenschaften, die aus sehr wenigen Mitgliedern bestehen und ggf. ebenfalls einem Aufkauf offen gegenüberstehen.
- In den ostdeutschen Bundesländern kommen bei den Unternehmensübernahmen die Investoren vorwiegend aus Westdeutschland. Aber auch regionale Bewerber mit starkem Expansionsdrang sind feststellbar.
- Insgesamt ist in den ostdeutschen Fallregionen der Anteil der GmbH mit Allein- oder Mehrheitseigentum von nichtlandwirtschaftlichen Investoren recht hoch (zwischen 17 % in der Börde und 52 % in Ostvorpommern).

- Hinsichtlich der mit den Anteilskäufen verbundenen Auswirkungen stehen ebenso wie bei den Flächenkäufen den positiven Effekten in vielen Betrieben – wie einer meist verstärkten Investitionstätigkeit, einer gestärkten Wettbewerbsfähigkeit und der Sicherung von Arbeitsplätzen – negative Erscheinungen in anderen Betrieben wie Spezialisierungstendenzen (auf Biogas, Marktfrucht, Veredlung), Rationalisierung und auch ein Abbau von Arbeitskräften entgegen.

Derzeit untersucht das TI in einer Ergänzung der zweiten Studie weitere Fallregionen in vier ostdeutschen Bundesländern und versucht dabei, auch Erkenntnisse über die Kapitalbeteiligungen nichtlandwirtschaftlicher Investoren in anderen Unternehmensformen als GmbHs (vor allem Genossenschaften) zu gewinnen. Mit Ergebnissen ist bis Mitte 2015 zu rechnen.

2.3.8.4 *Entstehen von überregionalen Konzernstrukturen/Holdings*

Zu beobachten ist im Bereich der Landwirtschaft das vergleichsweise neue Phänomen des Entstehens von überregionalen Holdingstrukturen (siehe auch Abschnitt 2.2). Die Bildung und das Wachstum von überregionalen Holdings im Agrarbereich dürfte dabei vor allem durch folgende Faktoren begünstigt werden:

- Durch die Vermögenskonzentration in vielen größeren Betrieben sind in den letzten 20 Jahren die teils sehr hohen Abfindungskosten ausscheidender Gesellschafter eher von finanzstarken Unternehmen finanzierbar.
- Das gesamte agrarpolitische Förderinstrumentarium in Deutschland und der EU ist auf die Erfordernisse von Familienbetrieben und Personengesellschaften hin ausgerichtet und kalkuliert. Nur in einigen Bereichen werden durch Obergrenzen der Förderung größere Unternehmen tendenziell benachteiligt (z. B. Agrarinvestitionsförderung).
- Instrumente der Agrarstrukturpolitik wie das GrdstVG, das Landpachtverkehrsgesetz (LPachtVG) und das RSiedlG sind auf diese Unternehmensorganisation nicht ausgerichtet und greifen hier nicht, weil die Übernahme von Betrieben nicht unter die Regelung der vorgenannten Gesetze fällt.
- Bei Anteilskäufen kann die Zahlung von Grunderwerbsteuer vermieden werden, wenn sich weniger als 95 % der Anteile unmittelbar oder mittelbar in einer Hand vereinigen; entsprechende Konstruktionen finden sich in der Praxis.
- Die Wirtschafts- und Finanzkrise und dadurch verbilligte Kapitalkosten begünstigen eine Kapitalverlagerung in den als vergleichsweise stabil angesehenen Agrarsektor. Das EEG schaffte ab 2004 (erste Novellierung des EEG) zusätzliche starke Anreize in derselben Richtung.

- Holdings können im Management und in der Produktionssteuerung sehr effizient arbeiten.
- Holdings haben wie andere Großunternehmen auch aufgrund ihrer Größe Vorteile beim Einkauf von Betriebsmitteln (Mengenrabatte) sowie beim Verkauf ihrer Erzeugnisse (Chargengröße).
- Je nach Art der Holding besteht die Möglichkeit, Gewinne und Verluste innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebsstandorte, zwischen den landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Unternehmensbeteiligungen sowie den nationalen und internationalen Konzerntöchtern zu verrechnen.

2.3.9 Generationswechsel und sein Einfluss auf den Bodenmarkt

Der Generationswechsel in landwirtschaftlichen Betrieben wirkt sich in verschiedener Weise auch auf die Eigentumsstruktur und die Verfügungsmacht über landwirtschaftliche Flächen aus. Dabei ist in Deutschland die Weitergabe des Betriebes an einen Familienangehörigen unverändert die gebräuchlichste Form des Generationswechsels. Im Zusammenhang mit einem anstehenden Generationswechsel sind vor allem zwei unterschiedliche Phänomene erwähnenswert:

- Im Zuge des Generationswechsels bei **Einzelunternehmen** kommt es neben der Eigentumsübertragung innerhalb der Familie bei fehlender Hofnachfolge häufig zur Aufgabe des Betriebes und der Abgabe der Flächen an Dritte. Bleiben die Flächen des abgebenden Betriebes dabei im Eigentum des ehemaligen Betriebsinhabers bzw. seiner Erben, erhöht sich im Zuge des Strukturwandels der Pachtflächenanteil und sinkt der Anteil der sich im Eigentum der landwirtschaftlichen Betriebe befindlichen Flächen. Dies erklärt auch den im früheren Bundesgebiet im Zuge des Strukturwandels zu beobachtenden deutlichen Anstieg des Pachtflächenanteils (siehe auch Abschnitt 2.2).
- Vor allem **Personengesellschaften bzw. Unternehmen in der Rechtsform juristischer Personen** verfügen häufig über eine erhebliche wirtschaftliche Größe, wobei die Unternehmenswerte vielfach nur auf wenige Personen verteilt sind. Im Falle eines Ausscheidens dieser Personen aus dem Unternehmen besteht das Problem, dass die verbleibenden Mitglieder/Gesellschafter oder aber auch andere ortsansässige Landwirte nicht das notwendige Kapital aufbringen können, um die Anteile der ausscheidenden Personen zu übernehmen. Hinzu kommt, dass im Falle von Agrargenossenschaften sogenannte unteilbare („Fonds“-)Rücklagen zu hohen inneren Bilanzwerten führen, die i. d. R. nur im Falle der Unternehmensliquidation oder im Insolvenzfall aufgelöst werden können (der innere Wert von Aktiengesellschaften oder GmbHs ist i. d. R. auch weit höher als der Wert des gezeichneten Anteile und Stammeinlagen). Oft kann ausscheidenden Anteilseignern

so nur ein Bruchteil des Beteiligungswertes (meist nur der Gegenwert der gezeichneten Anteile) erstattet werden.

Dies erleichtert landwirtschaftsfremden bzw. nicht ortsansässigen Personen den Einstieg in solche Unternehmen, für die, bei Agrargenossenschaften meist nach einem weiteren Rechtsformwechsel, auf werthaltige Bilanzbestandteile zurückgegriffen werden kann. Anzutreffen ist dieses Phänomen hauptsächlich in den ostdeutschen Bundesländern. Es bleibt abzuwarten, ob dies mit zunehmender Konzentration und weiter voranschreitendem Strukturwandel zukünftig auch vermehrt im früheren Bundesgebiet zu beobachten sein wird.

Vermehrt wird darüber berichtet, dass sich vor allem kapitalintensive Tierhaltungs- und Spezialkulturbetriebe durch **Flächenverkauf und langfristige Rückpacht** Kapital zur betrieblichen Weiterentwicklung beschaffen und so die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens stärken. Dieser Weg der Kapitalbeschaffung wird insbesondere unmittelbar nach dem Generationswechsel genutzt.

Ein Kriterium für die Beurteilung des zukünftigen Strukturwandels in der Landwirtschaft ist die Anzahl junger Menschen, die bereit sind, einen landwirtschaftlichen Betrieb fortzuführen. Unter den landwirtschaftlichen Betrieben in der Rechtsform eines Einzelunternehmens mit Betriebsinhabern im Alter von 60 Jahren und älter waren 2010 62,9 % solche mit keiner oder einer ungewissen **Hofnachfolge**. In den Haupterwerbsbetrieben lag dabei der Prozentsatz mit 56,1 % deutlich niedriger als in den Nebenerwerbsbetrieben mit 70,5 %. Generell lässt sich feststellen, dass der Anteil der Betriebe mit einer gesicherten Hofnachfolge mit steigender Betriebsgröße tendenziell zunimmt. Regional unterscheiden sich die Zahlen sehr deutlich.

In diesem Zusammenhang spielt auch die **Hofabgabeverpflichtung** in der Alterssicherung der Landwirte eine wichtige Rolle. Hintergrund der seit Einführung der Altershilfe für Landwirte im Jahr 1957 für einen Rentenanspruch geforderten Hofabgabe war und ist es, dass das landwirtschaftliche Unternehmen möglichst frühzeitig an einen jüngeren Nachfolger übergeben wird. Die Hofabgabeverpflichtung, deren Bedingungen seit ihrer Einführung mehrmals angepasst wurden, übt einen positiven Einfluss auf die Altersstruktur der Betriebsleiter aus. Sie erhöht darüber hinaus die Entwicklungschancen für Wachstumsbetriebe. Das vom TI im Auftrag des BMELV erstellte Gutachten „Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel“⁹ unterstreicht, dass die Hofabgabeverpflichtung nach wie vor ihre agrarstrukturelle Wir-

⁹ Mehl P (2013): Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel - Zielerreichung und mögliche Folgen einer Abschaffung dieser Leistungsvoraussetzung in der Alterssicherung der Landwirte. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut; Thünen Rep 4

kung entfaltet. Allerdings wird festgestellt, dass der Steuerungsdruck durch die Hofabgabeverpflichtung asymmetrisch verteilt sei. Landwirte mit einer überdurchschnittlichen Betriebsgröße, bei denen der strukturpolitische Effekt am größten wäre, seien am wenigsten von den finanziellen Auswirkungen der Hofabgabeverpflichtung betroffen. Für Landwirte mit kleineren Betriebsgrößen bedeute der Verzicht auf die Rente hingegen größere finanzielle Einbußen. Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene haben sich Union und SPD darauf geeinigt, die Hofabgabeverpflichtung neu zu gestalten.

2.3.10 Bodenrelevante Regelungen in Fachgesetzen

In zahlreichen Fachgesetzen finden sich Vorschriften mit Bezug zum Boden, die häufig umwelt- und naturschutzrechtlichen Charakter haben. Meist sind es Vorschriften, die keinen unmittelbaren Einfluss auf den Bodenmarkt haben, obwohl sie sich in vielfältiger Weise auf die zulässigen Formen der Bodenbewirtschaftung und -bearbeitung auswirken.

Derartige Vorschriften finden sich etwa im Bundes-Bodenschutzgesetz, Bundesnaturschutzgesetz, im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, im Düngegesetz oder im Baugesetzbuch.

Mittelbare Auswirkungen auf den Bodenmarkt können Vorschriften haben, die eine Verknappung der zur Verfügung stehenden landwirtschaftlichen Nutzfläche zur Folge haben können. Dies gilt etwa für **die naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung** nach §§ 14, 15 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG). Dort gilt zwar die Landwirtschaft, soweit sie nach guter fachlicher Praxis betrieben wird, nicht als Eingriff in Natur und Landschaft. Dennoch passiert es oft, dass landwirtschaftlich genutzte Fläche für Ausgleichsmaßnahmen herangezogen wird, mit denen andere Eingriffe in die Natur ausgeglichen werden sollen.

Auch im Hinblick auf die für eine sinnvolle und umweltschonende Verwertung von Wirtschaftsdünger notwendige Flächenausstattung kann es vorkommen, dass tierhaltende Betriebe vergleichsweise hohe Kauf- oder Pachtpreise akzeptieren, um die in der Düngeverordnung enthaltene Obergrenze der Ausbringung von **Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft** einhalten zu können. Im Zuge der anstehenden Änderung von Düngegesetz und Düngeverordnung müssen zukünftig auch die ausgebrachten Gärreste aus Biogasanlagen auf die Obergrenze angerechnet werden. Auch damit wird sich die Nachfrage nach Flächen zur Ausbringung von Wirtschaftsdünger weiter erhöhen.

2.3.11 Grundstückverkehrsgesetz

Nach dem geltenden **GrdstVG** kann Bodeneigentum in Deutschland von jedermann unabhängig von Beruf und Staatsangehörigkeit erworben werden. Kaufverträge über land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, die außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans liegen, bedürfen der Genehmigung. Die Genehmigung kann versagt werden, wenn

- eine ungesunde Verteilung von Grund und Boden entsteht,
- durch den Verkauf ein oder mehrere Grundstücke unwirtschaftlich verkleinert werden oder
- ein grobes Missverhältnis zwischen dem Gegenwert und dem Wert des Grundstücks besteht.

Die **ungesunde Verteilung von Grund und Boden** liegt vor, wenn die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht. Diese Voraussetzung ist z. B. grundsätzlich dann gegeben, wenn ein land- oder forstwirtschaftliches Grundstück an einen Nichtlandwirt oder Nicht-Waldbesitzer verkauft werden soll, obwohl ein Landwirt oder Waldbesitzer bereit ist, es im Fall der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts zu den Bedingungen des Kaufvertrages oder im Fall einer Genehmigung mit Weiterveräußerungsaufgabe zu angemessenen Bedingungen zu erwerben. Allerdings ist dabei auch das in Art. 12 des Grundgesetzes (GG) garantierte Recht auf freie Berufswahl zu berücksichtigen. Das heißt, auch Neueinsteiger in die Landwirtschaft müssen grundsätzlich die Möglichkeit zum Kauf landwirtschaftlicher Grundstücke haben, um so den Beruf des Landwirts ausüben zu können.

In der Rechtsprechung wird in der Regel davon ausgegangen, dass ein **grobes Missverhältnis** zwischen dem Gegenwert und dem Wert des Grundstücks vorliegt, wenn der Gegenwert den Wert des Grundstücks um mehr als die Hälfte übersteigt und keine besonderen Umstände vorliegen, die diesen Unterschied rechtfertigen.

Statt die Genehmigung zu verweigern oder das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht auszuüben, kann die zuständige Behörde sie mit Bedingungen, Beschränkungen oder Auflagen versehen, wenn auf diese Weise erreicht wird, dass die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt werden.

Die **Gesetzgebungskompetenz** für den landwirtschaftlichen Grundstückverkehr ist mit der Föderalismusreform I 2006 auf die Länder übergegangen. Das bisherige Grundstückverkehrsgesetz bleibt zunächst in Kraft. Es kann vom Bund nicht mehr geändert, abgelöst oder aufgehoben werden. Jedes Land kann das Gesetz mit Wirkung für sein Gebiet ändern, ablösen oder außer Kraft setzen.

Bislang hat nur Baden-Württemberg das GrdstVG, das LPachtVG und das RSiedlG durch ein Landesgesetz ersetzt, das, von einigen Ausnahmen abgesehen, dem Regelungsinhalt der bisherigen Bundesgesetze folgt. Abweichungen gibt es hinsichtlich der erweiterten Möglichkeit der Versagung der Genehmigung von Kaufverträgen in Teilen des Landes, die im Grenzbe-
reich zur Schweiz liegen. Außerdem ist das Vorkaufsrecht der Gemeinnützigen Landsiedlung Baden-Württemberg erweitert worden.

2.4 Derzeitiges bodenmarktpolitisches Zielsystem

2.4.1 Ziele auf nationaler Ebene

Der Boden erfüllt in einer Volkswirtschaft sehr vielfältige Funktionen. Dazu gehören:

- Produktion von Agrargütern,
- Einkommenserzielung,
- Wertaufbewahrung,
- Standort für Siedlungs- und Verkehrszwecke,
- Standort für verschiedenste nichtlandwirtschaftliche Aktivitäten,
- Lebensraum für Pflanzen, Tiere, Mikroorganismen,
- Speicher-, Filter- und Puffermedium in Ökosystemen.

Aufgabe des Staates ist es, dafür Sorge zu tragen, dass diese Funktionen in einem gesellschaftlich optimalen Umfang realisiert werden.

Die bodenpolitischen Ziele lassen sich im Wesentlichen drei Hauptkategorien zuordnen:

Allokation, Verteilung und Ressourcenschutz. Die Erreichung dieser Oberziele wird durch eine Vielzahl von politischen Regelungen und Maßnahmen verschiedener Politikbereiche beeinflusst. Die **Agrarstruktur** und deren Veränderung sind sowohl Ergebnis dieser Einflüsse als auch Mittel zum Zweck. Agrarstrukturelle Ziele sind gleichsam die sektorale Konkretisierung der bodenpolitischen Oberziele.

Je nach Rahmenbedingungen, Notwendigkeiten und aktuellen (Struktur-)Entwicklungen kann den jeweiligen Funktionen des Bodens eine sehr unterschiedliche gesellschaftliche Gewichtung zuteil werden. So hat sich **im Zeitablauf** auch die **Gewichtung der bodenpolitischen Ziele** in Deutschland mehrmals deutlich **verschoben**.

In den Nachkriegsjahren standen aufgrund der historischen Situation (Landbedarf von Flüchtlingen und existenzlos gewordenen Pächtern, Wiederansiedlung erheblicher Teile einer agrarisch strukturierten Bevölkerung) das Verteilungsziel sowie das Allokationsziel (effi-

ziente Bodennutzung) deutlich im Vordergrund. Ziel der Bundesregierung in jener Zeit war vorrangig die Schaffung von landwirtschaftlichen Existenzen, die Erhaltung bäuerlicher Betriebe als Ganzes, um die Nahrungsmittelproduktion zu sichern und eine leistungsfähige Agrarwirtschaft aufzubauen.

Seit den 70er Jahren rückten zunehmend Nutzungskonflikte bei der Bodennutzung in den Vordergrund. Der strukturell und funktional sich verändernde ländliche Raum diente in steigendem Maße den über die Land- und Forstwirtschaft hinausgehenden Interessen, die nicht selten einander auch überlagerten bzw. sich entgegenstanden (z. B. Nutzungskonflikte in städtischen Randzonen). Die Rechtsgrundlagen der Flurbereinigung reichten nicht mehr aus, um diese Interessenverflechtungen in angemessener Weise zu lösen.

In den 80er und 90er Jahren rückte vor dem Hintergrund geänderter agrar- und umweltpolitischer Rahmenbedingungen, gestiegener landwirtschaftlich bedingter Umweltprobleme, der weiteren Zuspitzung von Landnutzungskonflikten, aber auch einer deutlich veränderten Problemwahrnehmung in der Öffentlichkeit das Ressourcenschutzziel stärker in den Vordergrund. Dies manifestierte sich u. a. im Bundesnaturschutzgesetz von 1976, in der Änderung des Flurbereinigungsgesetzes von 1994 (Erweiterung der Gründe zur Anordnung eines Flurbereinigungsverfahrens) und im Bundesbodenschutzgesetz von 1998.

Das Verteilungsziel gewann dann im Zusammenhang mit der Rückübertragung und Privatisierung landwirtschaftlicher Flächen nach der Wiedervereinigung wieder an Bedeutung.

Die aktuelle Diskussion um die Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher Investoren sowie zunehmende Konzentrationstendenzen in der Landwirtschaft knüpfen insbesondere an allokatons- und verteilungspolitischen Zielvorstellungen an.

In früheren Jahren beinhaltete der **Agrarbericht** konkrete Aussagen zur Bodenmarktpolitik. Im Agrarbericht des Jahres 1975¹⁰ fand sich z. B. im Rahmen des Kapitels „Entwicklung des ländlichen Raumes – Agrarstruktur“ ein Unterkapitel zur „Bodenpolitik“. Als **Ziele** wurden aufgeführt:

- Schaffung ausreichender Betriebskapazitäten und Förderung der Produktivität im landwirtschaftlichen Einzelbetrieb,
- Verbesserung der Infrastruktur im ländlichen Raum,
- Verbesserung der Bodenordnung,

¹⁰ Agrarbericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 1975

- Verbesserung des Wohn- und Freizeitwertes des ländlichen Raums,
- Landschaftsgestaltung unter Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse und der Gesichtspunkte für die Freizeit in der Landschaft,
- Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Eigentumsstreuung.

Weiter heißt es dort, dass die Grundlage der Bodenrechtspolitik „das Eigentum an Grund und Boden in sozialer Bindung als Ausdruck individueller Freiheit“ bleibt.

Letztmalig wurde im **Agrarbericht 1990 die Zielstruktur** des damaligen BML detailliert veröffentlicht. Dieser Zielkatalog enthielt eine Reihe von Zielen, die sich auch im Agrarbericht 1975 fanden, neue Ziele sind z. B. aufgrund sich zwischenzeitlich wandelnder gesellschaftlicher Präferenzen, gestiegener Umweltprobleme und stärkerer internationaler Verpflichtungen hinzugekommen bzw. haben eine andere Gewichtung erhalten. Der nachfolgende Auszug aus der Zielstruktur des Agrarberichts 1990 listet die dort enthaltenen bodenpolitisch relevanten Ziele auf.¹¹

Hauptziel	Unterziel	Teilziel
A Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum sowie gleichrangige Teilnahme der in der Landwirtschaft ... Tätigen ...	A-IV Einkommensausgleich aus besonderen Gründen	A-IV-2 Ausgleich für naturbedingte Nachteile A-IV-3 Ausgleich für Nutzungsbeschränkungen
	A-V Sicherung einer bäuerlichen Betriebsstruktur aus Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben	A-V-1 Vermeidung übermäßiger Konzentration von Produktionskapazitäten A-V-3 Sicherung einer breiten Eigentumsstreuung A-V-4 Verbesserung der Bodenmobilität
	A-VII Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum	A-VII-7 Verbesserung der Bodenordnung A-VII-8 Schutz vor zerstörenden Wirkungen der Naturkräfte (Küstenschutz, Hochwasserschutz, Schutz vor Erosion usw.)
B Versorgung ...- mit qualitativ hochwertigen Produkten	B-I Schaffung der Voraussetzungen für ein nach Menge und Vielfalt ausreichendes Angebot	B-I-1 Verbesserung der Ertrags- und Leistungssicherheit des Bodens , der Nutzpflanzen und der Tiere
D Beitrag zur Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen einschl. der Landschaft; Verbesserung des Tierschutzes	D-I Sicherung der Leistungs- und Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, insb. von Boden, Wasser und Luft	D-I-1 Schutz des Bodens einschl. seiner ökologischen Funktionen im Naturhaushalt ... vor den Folgen nicht sachgerechter Bodenbewirtschaftung D-I-2 Sicherung der Speicher-, Filter- und Leiterfunktion des Bodens ... D-I-3 Sicherung der Bodenfruchtbarkeit ... D-I-5 Verminderung von Wasser- und Winderosion D-I-6 Sicherung der Vielfalt und Eigenart der Ökosysteme und deren natürlichen Abläufe
		D-IV Sicherung der Erholungs- und Erlebnisfunktionen des ländlichen Raumes

¹¹ Agrarbericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 1990

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat in den zurückliegenden Jahren auf die explizite Formulierung bodenpolitischer Ziele bzw. eines agrarstrukturellen Leitbildes verzichtet. Die Verwaltungspraxis bzw. die Rechtsprechung im Bereich des Bodenrechts kann sich daher – bei fehlenden rechtlichen Spezifizierungen – **kaum auf aktuelle Aussagen** zur Bodenmarkt- bzw. Agrarstrukturpolitik in den Veröffentlichungen (z. B. Agrarberichten) des Bundes und der Länder **beziehen**.

Vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten sowie der geänderten Problemwahrnehmung ist es daher notwendig, eine **aktualisierte Formulierung bodenmarktpolitischer Ziele vorzunehmen**.

2.4.2 Ziele auf internationaler Ebene

Da das Bodenrecht in nationaler Zuständigkeit liegt, existieren keine international verbindlichen Rechtsnormen im Bereich des Bodenmarktes. Aufgrund der herausragenden Bedeutung des Bodens für die Volkswirtschaften und im Hinblick auf vorhandene Gefahren für und Konkurrenzverhältnisse um Boden haben sich die Vereinten Nationen (VN) jedoch in der Vergangenheit auf Leitlinien für den Umgang mit dem Boden verständigt.

Generelle Empfehlungen wurden von den VN am 11.06.1976 in der „**Vancouver Declaration On Human Settlements**“ formuliert. Die Deklaration behandelt schwerpunktmäßig den Umgang mit Flächen für Siedlungszwecke und thematisiert in dem Zusammenhang die Konkurrenz zwischen Agrar- und Siedlungsflächen. Dabei betont der Text die besondere Rolle des Bodens: „Boden kann aufgrund seiner einzigartigen Natur und seiner entscheidenden Rolle für menschliche Siedlungen nicht wie sonstige Anlagegüter allein einer individuellen Kontrolle und den Kräften des Marktes überlassen bleiben.“ Mögliche Probleme werden benannt (u. a. übermäßige Eigentumskonzentration, Spekulation, Verbrauch für Siedlungszwecke) und eine aktive Rolle des Staates wird eingefordert: „Öffentliche Kontrolle der Landnutzung ist deshalb unverzichtbar, um diesen Vermögenswert zu schützen und langfristige politische und strategische Ziele ... zu erreichen.“

Am 11.05.2012 einigten sich die VN auf „**Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherung**“. In diesem Text liegt der Schwerpunkt auf der Sicherung der Eigentums- und Nutzungsrechte der lokalen Bevölkerung und ihrer Ernährungssicherung im Spannungsfeld mit dem Phänomen des „Landgrabbing“. Die herausgehobene Bedeutung des Bodens wird unterstrichen: „Die Staaten sollten sich bemühen, Eigentumsrechte verantwortungsvoll zu verwalten, da Boden entscheidend für die Verwirklichung

der Menschenrechte, die Ernährungssicherheit, die Armutsbekämpfung, nachhaltige Lebensgrundlagen, soziale Stabilität, ... , ländliche Entwicklung und Wirtschaftswachstum ist.“

Die privaten Nutzungsrechte werden betont, allerdings seien sie begrenzt durch die Rechte anderer und staatliche Maßnahmen zur Verwirklichung öffentlicher Ziele (Gemeinwohl, Umweltschutz, Nachhaltigkeit).

Auf der Rio+20-Konferenz im Juni 2012 hat die Staatengemeinschaft das Ziel einer „Land Degradation Neutral World“ formuliert.

Die Texte unterscheiden sich in Bezug auf die Schwerpunkte, sie betonen jedoch alle die herausgehobene Funktion des Bodens und leiten daraus die Forderung nach einer aktiven Rolle der Staaten bei der Gestaltung des Rechtsrahmens und die Gewährleistung von Transparenz im Hinblick sowohl auf staatliches Handeln als auch im Hinblick auf die Bodenmärkte selbst ab.

3 Zukünftige bodenmarktpolitische Ziele

Wesentliche Eckpfeiler bei der Formulierung bodenmarktpolitischer Ziele sind die grundgesetzlich verankerten Bestimmungen des Schutzes des Eigentums und die damit verbundene Verfügungsfreiheit über den Boden, wie auch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf diese beiden Prinzipien erklärt, dass der ländliche Grundstücksverkehr nicht so frei sein müsse wie der Verkehr mit jedem anderen „Kapital“. Grund und Boden seien unvermehrbar und unentbehrlich, 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.¹²

Der Staat lässt sich im Rahmen der Bodenmarktpolitik von folgenden Grundprinzipien leiten:

- Der Erwerb von Pacht- und Eigentumsflächen unterliegt grundsätzlich marktwirtschaftlichen Mechanismen; eine unmittelbare staatliche Mengen- und Preispolitik auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten findet nicht statt.
- Es ist auch weiterhin ein diskriminierungsfreier Landerwerb durch EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland zu gewährleisten.

¹² Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12.01.1967, 1 BvR 169/63, BVerfG 21, 73-87.

Der Boden ist ein zentraler Produktionsfaktor für die Landwirtschaft als Grundlage einer sicheren Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung sowie für die Erzielung eines ausreichenden landwirtschaftlichen Einkommens der in der Landwirtschaft Tätigen.

Für die Sicherheit und nachhaltige Entwicklung von landwirtschaftlichen Betrieben wie auch die gesellschaftlich erwünschte Erhaltung einer vielfältigen Agrarstruktur ist ein funktionierender Bodenmarkt von fundamentaler Bedeutung.

Mit Blick auf die Unvermehrbarkeit des Bodens ist es zwingend, eine nachhaltige Sicherung der Produktionsfunktionen des Bodens zu gewährleisten.

Die landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik als ein wichtiges Element der Agrarpolitik muss daher dazu beitragen, die Eigenkräfte der ländlichen Räume zu mobilisieren, den Erhalt und die Schaffung von Einkommensquellen zu unterstützen und eine nachhaltige Landnutzung zu gewährleisten. Dabei ist auch die Sicherung der Vielfalt und Besonderheiten der Natur und der Kulturlandschaft zu berücksichtigen.

Über die im Rahmen der allgemeinen Agrarpolitik verfolgten Ziele hinaus soll die Bodenmarktpolitik vor allem der Erreichung der nachfolgend aufgeführten spezifischen Ziele dienen. Zwischen einzelnen dieser Ziele besteht ein mehr oder weniger starkes Spannungsverhältnis. Im Falle auftretender Zielkonflikte ist es Aufgabe der Politik, durch eine entsprechende Zielgewichtung, die sich in der konkreten Ausgestaltung politischer Maßnahmen widerspiegelt, diese Konflikte aufzulösen. Im Einzelnen werden mit der Bodenmarktpolitik folgende Ziele verfolgt:

a) *Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Streuung des Bodeneigentums.*

Eine breite Eigentumsstreuung ist ein wesentliches Grundprinzip der sozialen Marktwirtschaft und wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt einer Volkswirtschaft sowie den sozialen Frieden. Eigentum ist die beste Voraussetzung für einen verantwortungsvollen Umgang mit dem Boden und eine nachhaltige Landbewirtschaftung. Darüber hinaus schafft Bodeneigentum Identität, Verbundenheit und trägt dazu bei, dass Menschen gerade auch in ländlichen Regionen verbleiben.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, eine gesellschaftlich gewünschte breite Streuung des Bodeneigentums sicherzustellen.

b) Vermeidung marktbeherrschender Positionen auf regionalen Bodenmärkten.

Marktbeherrschende Positionen auf der Nachfrage- oder Angebotsseite setzen Grundprinzipien der Marktwirtschaft außer Kraft und verhindern so die Chancengleichheit von Betrieben auf regionalen Bodenmärkten. Sie können damit den Erhalt bzw. die Schaffung lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe gefährden. Das Vorliegen einer starken regionalen Konzentration von Pacht- und Eigentumsflächen kann zudem eine weitere Erhöhung der Konzentration begünstigen und damit unerwünschte Auswirkungen auf die Agrarstruktur haben.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, marktbeherrschende Positionen einzelner Personen oder Unternehmen auf regionalen Bodenmärkten zu vermeiden.

c) Vorrang von Landwirtinnen und Landwirten beim Flächenerwerb.

Werden landwirtschaftliche Flächen am Markt angeboten, sollte aufgrund der großen Bedeutung, die Eigentumsflächen für die wirtschaftliche Stabilität und nachhaltige Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe besitzen, Landwirtinnen und Landwirten beim Erwerb Vorrang eingeräumt werden. Gerade in Zeiten wachsenden Interesses von Nichtlandwirten am Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke sollten Regelungen erhalten bzw. konkretisiert werden, die eine Bevorzugung von Landwirtinnen und Landwirten sicherstellen (zu den Fragen der Abgrenzung von Landwirtinnen und Landwirten (einschließlich Neueinsteigern) gegenüber Nichtlandwirtinnen und Nichtlandwirten sowie der möglichen Berücksichtigung der Ortsansässigkeit bei der Privilegierung siehe 5.3.2 a und 5.3.2 c).

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, Landwirtinnen und Landwirte beim Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zu privilegieren.

d) Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft.

Die Altersstruktur der Landwirtinnen und Landwirte in Deutschland macht es erforderlich, dass in den nächsten Jahren zahlreiche gut ausgebildete junge Menschen in die Landwirtschaft einsteigen bzw. bestehende Betriebe weiterentwickeln. Ein zukunftsfähiger Agrarsektor ist auf die junge Generation, ihre Innovations- und Investitionsbereitschaft angewiesen. Desgleichen ist die junge Generation entscheidend für die Zukunft ländlicher Räume. Auch die Bodenmarktpolitik kann einen Beitrag dazu leisten, jungen Menschen den Einstieg in die Landwirtschaft zu erleichtern. Erforderlich ist allerdings ein umfassenderer Ansatz, der auch Maßnahmen verschiedener anderer Politikfelder beinhaltet.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, die Übernahme bzw. Gründung von Betrieben durch qualifizierte Junglandwirte und Existenzgründer zu erleichtern.

e) *Begrenzung des Anstiegs von Kauf- und Pachtpreisen landwirtschaftlicher Flächen.*

Die Kauf- und Pachtpreise landwirtschaftlicher Flächen sind in vielen Regionen mittlerweile auf ein Niveau gestiegen, das es zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben betriebswirtschaftlich unmöglich macht, sich vor Verlusten gepachteter Flächen zu schützen bzw. zum Erhalt lebensfähiger Betriebe notwendige Flächenaufstockungen über den Kauf von Boden vorzunehmen. Zudem kann das Auftreten spekulative Blasen auf den Märkten für Agrarflächen schwerwiegende Folgen für die Landwirtschaft haben.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher unter Berücksichtigung der Vorgaben unserer Verfassung und der Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft dazu beitragen, den Anstieg von Kauf- und Pachtpreisen landwirtschaftlicher Flächen zu dämpfen.

f) *Vorrang für eine landwirtschaftliche Nutzung der Agrarflächen.*

Die Unvermehrbarkeit des Bodens erfordert es, der außerlandwirtschaftlichen Nutzung der Agrarflächen wirksam zu begegnen. Landwirtschaftlich genutzte Flächen sind nicht nur als Produktionsgrundlage für die weltweit weiter steigende Nachfrage nach Nahrungs- und Futtermitteln sowie nachwachsenden Rohstoffen unersetzbar, sondern besitzen z. B. auch für den Wasser- und Klimahaushalt sowie die Biodiversität besondere Bedeutung.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, nichtlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahme zu verringern.

g) *Verbesserung der Informationslage sowie der Markttransparenz auf dem Bodenmarkt.*

Politische Entscheidungen im Bereich der Bodenmarktpolitik erfordern umfassende, aktuelle und qualitativ hochwertige Daten über Preis- und Mengenbewegungen auf den Bodenmärkten. Hierzu zählen u. a. auch Informationen über das Eigentum an sowie die Pacht von landwirtschaftlich genutzter Fläche. Auch mit Blick auf eine sinnvolle Allokation des Bodens ist ein ausreichendes Maß an Markttransparenz unverzichtbar. Transparenz sollte sich aber nicht nur in der Bereitstellung statistischer Daten erschöpfen, sondern auch die Aktivitäten der auf dem Bodenmarkt tätigen Institutionen einbeziehen.

Die Bodenmarktpolitik sollte daher dazu beitragen, die Datenlage über landwirtschaftliche Bodenmärkte und die Transparenz auf diesen zu verbessern.

4 Handlungsbedarf

Die in den vorherigen Abschnitten vorgenommene Analyse der Situation auf den Bodenmärkten sowie der den Bodenmarkt beeinflussenden Faktoren ist notwendige Voraussetzung zur Beurteilung der Frage, ob hinsichtlich der formulierten bodenmarktpolitischen Ziele Defizite existieren bzw. zu entstehen drohen. Im Folgenden wird aufgezeigt, wo nach Auffassung der BLAG die Entwicklung auf den Bodenmärkten Handlungsbedarf entstehen lässt. In dem sich anschließenden Kapitel 5 wird dann geprüft werden, welche Maßnahmen geeignet erscheinen, aktuelle oder mögliche zukünftige Defizite zu beseitigen oder zu verringern.

- Eine zentrale agrarstrukturelle Veränderung der letzten Jahrzehnte ist der zunehmende Pachtflächenanteil landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland. 1960 lag dieser in westdeutschen Betrieben noch bei rd. 15 %, 2013 hingegen schon bei 55 %. In den ostdeutschen Betrieben betrug er 2013 71 %, ein Wert, der auch in vielen westdeutschen Wachstumsbetrieben erreicht wird. Die Flächenallokation im Hinblick auf die landwirtschaftliche Erzeugung erfolgt im Wesentlichen über den Pachtmarkt. Mithin sind die Entwicklungen auf dem Pachtmarkt von immer größerer Bedeutung für die Landwirtschaft. Das LPachtVG und die mit ihm verfolgten Ziele rücken daher immer mehr in den Mittelpunkt. Im Gegensatz dazu ist jedoch teilweise ein erhebliches Vollzugsdefizit beim LPachtVG festzustellen.

Während in den meisten ostdeutschen Ländern eine nahezu vollständige Erfassung verpachteter Flächen erreicht wird (weil dort regelmäßig der Pächter von dem ihm gewährten Recht zur Anzeige Gebrauch macht), liegt die Erfassungsquote verpachteter Flächen in Westdeutschland deutlich niedriger. Bundesweit finden zudem kaum Beanstandungen durch die Länder statt. Das zur Gefahrenabwehr geschaffene Instrument läuft damit als solches faktisch leer. Daher sollte das bestehende Vollzugsdefizit abgebaut werden.

- Es besteht offensichtlich eine sehr unterschiedliche Umsetzung und Anwendung des GrdstVG sowohl im Vergleich der Bundesländer untereinander als auch innerhalb der Bundesländer. Vollzugsdefizite bei der Anwendung des GrdstVG gefährden die mit diesem Gesetz verfolgten Ziele und schränken dessen präventive Wirkung ein. Für die Wirksamkeit des GrdstVG ist dessen konsequente Anwendung Voraussetzung. Eine gleichmäßige Anwendung sollte in allen Landkreisen und Bezirken eines Landes sichergestellt sein und sollte in den Bundesländern trotz der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder verfolgt werden.
- Das GrdstVG wird vor allem in Ostdeutschland zunehmend in seiner Wirksamkeit eingeschränkt, da der Erwerb von Geschäftsanteilen an landwirtschaftlichen Unternehmen im GrdstVG nicht geregelt ist und damit im Rahmen der Anwendung des GrdstVG weder

kontrolliert noch verhindert werden kann. Die Nichterfassung der gesellschaftsrechtlichen Übertragungsakte, die möglicherweise zukünftig in ganz Deutschland an Bedeutung gewinnen werden, führt zu einer schleichenden Delegitimierung des Grundstückverkehrsrechts. Zentrale Wachstumsstrategie von Holdings bzw. vergleichbaren Zusammenschlüssen ist der Kauf von Betrieben oder Betriebsanteilen, für die das GrdstVG nicht gilt. Zentrale Wachstumsstrategie von Familienbetrieben ist neben der Pacht zum Teil auch der Kauf von Einzelflächen, für die das GrdstVG gilt. Der Erwerb von Betrieben und Betriebsanteilen ist grundsätzlich nicht problematisch und kann eine sinnvolle Unternehmensentscheidung sein. Im Einzelfall können die Effekte auf dem Bodenmarkt aber zu Konflikten mit agrarstrukturellen Zielen wie einer breiten Eigentumsstreuung, einem funktionierenden Wettbewerb auf dem regionalen Bodenmarkt oder der Stärkung ländlicher Regionen führen. Deshalb sollten entsprechende Erwerbsformen nicht grundsätzlich abgelehnt werden, sondern im Einzelfall geprüft werden, wie es im GrdstVG schon jetzt für den Transfer von Einzelflächen geregelt ist. Zu prüfen ist daher, ob bzw. welche rechtlichen Möglichkeiten existieren, die Ziele des GrdstVG auch bei der Übertragung von Geschäftsanteilen wirksam zu verfolgen.

- Trotz zunehmender Flächenkonzentration erscheint das Ziel einer über den gesamten Sektor hinweg breiten Bodeneigentumsstreuung zurzeit noch nicht ernsthaft in Gefahr. Allerdings wächst insbesondere auf regionaler Ebene die Gefahr von marktbeherrschenden Stellungen jeweils eines oder einiger weniger in der Landwirtschaft tätigen Unternehmen auf dem Bodenmarkt. Dadurch kann es zu einer Einschränkung des Wettbewerbs um Bodeneigentum bzw. des Zugangs zu Flächen kommen. Zu prüfen ist, welche Maßnahmen helfen könnten, derartigen Entwicklungen vorzubeugen.
- Festzustellen ist ein starker Anstieg der Pacht- und Kaufpreise landwirtschaftlicher Flächen mit im letzten Berichtsjahr (2013) sogar noch zunehmender Tendenz. Es kann davon ausgegangen werden, dass dazu neben anderen Faktoren auch die Nachfrage außerlandwirtschaftlicher Investoren sowohl nach einzelnen Agrarflächen wie auch nach Betrieben oder Betriebsanteilen beiträgt. Die Pacht bzw. der Kauf landwirtschaftlicher Flächen ist für viele Betriebe angesichts der von den Flächen zu erwartenden Erträge wirtschaftlich nicht mehr vertretbar. Gleichzeitig steigt die Gefahr des Entstehens einer Spekulationsblase. Insbesondere Pachtpreise, die die wirtschaftliche Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion gefährden, können auch dem Ziel einer nachhaltigen Flächenbewirtschaftung zuwiderlaufen, wenn die Bewirtschafter eine kurzfristige Kostenersparnis über den langfristigen Erhalt der Bodenfruchtbarkeit und des Umweltstatus einer Fläche stellen (Humusgehalt, Erosionsschutz, Biodiversität, etc.). Vor diesem Hintergrund ist eine Überprüfung der Wirksamkeit der zur Verfügung stehenden Instrumente zur Dämpfung eines übermäßigen Preisanstiegs erforderlich.

- Ein hohes Niveau von Kauf- und Pachtpreisen landwirtschaftlicher Flächen erschwert es Existenzgründern zunehmend, die Verfügungsmacht über für die Bewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebes ausreichende Flächen zu erlangen. Zu prüfen wäre daher, ob – neben anderen Instrumenten – auch bodenmarktpolitische Maßnahmen denkbar sind, die helfen, Existenzgründern den Aufbau überlebensfähiger Betriebe zu ermöglichen. Darüber hinaus fehlt es in größeren Agrarunternehmen mit mehreren oder einer Vielzahl von Eigentümern häufig an einer „Kultur des Generationswechsels“. Dies erleichtert die Übernahme dieser Betriebe durch außerlandwirtschaftliche Investoren oder andere bereits bestehende landwirtschaftliche Großbetriebe. Insoweit ist die Entwicklung neuer Strategien für einen Generationswechsel in landwirtschaftlichen Großbetrieben in der Rechtsform juristischer Personen notwendig. Diese Frage ist allerdings vorrangig von den Verbänden der Landwirtschaft zu beantworten.
- Die Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken hat in den letzten Jahren bundesweit zwar leicht abgenommen. Sie liegt aber immer noch auf einem viel zu hohen Niveau, um die in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verankerte Begrenzung des Zuwachses der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha täglich zu erreichen. Aufgrund des inzwischen schon hohen Anteils von Siedlungs- und Verkehrsflächen und wegen der nach wie vor deutlich zu hohen Umwidmung von LF (u. a. auch im Zuge der Energiewende) sind weitere konkrete Maßnahmen erforderlich, mit denen die Flächenumwidmung deutlich reduziert werden kann.
- Festzustellen sind ein Mangel an qualitativ hochwertigen und belastbaren Daten (z. B. Eigentumsstatistiken, jährliche Pachtpreisstatistiken, Angaben über den Vollzug des GrdstVG und LPachtVG, Daten über Anteilsübertragungen sowie zu Käufen von Einzelflächen durch Nichtlandwirte, Daten zur strukturellen Entwicklung horizontaler und vertikaler Kooperationen), eine fehlende Aktualität von Daten (z. B. Ermittlung von Bodenrichtwerten) sowie eine unterschiedliche Vorgehensweise bei der Aufbereitung und Bereitstellung von Daten (z. B. Erstellung von Kaufpreissammlungen). Dies erschwert fundierte Analysen des Geschehens auf den Bodenmärkten und zielgerichtetes politisches Handeln. Hinzu kommen unterschiedliche Vorgehensweisen und fehlende Transparenz bei der Umsetzung bestehender rechtlicher Regelungen (z. B. Genehmigungsverfahren nach GrdstVG, Vorkaufsrecht für aufstockungsbedürftige und -willige Landwirte nach RSiedlG). Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Transparenz auf den Bodenmärkten verbesserungsbedürftig ist.

Für den Fall, dass Länder die Rechtsgrundlagen novellieren, ist zu beachten: Abweichende Regelungen zwischen den Ländern sollten sich auf regional begründbare Sachverhalte beziehen, aber eine bundesweit einheitliche Zielrichtung nicht gefährden.

5 Handlungsoptionen

Im Zusammenhang der öffentlichen Diskussionen über die Entwicklungen auf den Bodenmärkten sind von einer Vielzahl von Verbänden, Institutionen, Bundesländern, Politikern bzw. Parteien Vorschläge zu möglichen bodenmarktpolitischen Maßnahmen vorgelegt worden. Auch im Zuge des am 03.06.2014 von der BLAG durchgeführten Verbändegesprächs zur Bodenmarktpolitik wurde eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet. Darüber hinaus sind in der BLAG selber mögliche Handlungsoptionen entwickelt worden.

Der größte Teil der Vorschläge setzt bei den bodenrechtlichen Regelungen an, für die die Gesetzgebungskompetenz seit 2006 bei den Bundesländern liegt. Darüber hinaus gibt es aber auch weitere Bereiche, die Gegenstand von Verbesserungsvorschlägen sind, und bei denen ebenfalls direkte und indirekte Auswirkungen auf den Bodenmarkt festzustellen sind. Insgesamt ergab sich eine sehr umfassende Liste mit möglichen Ansatzpunkten. Diese Vorschläge sind in mehreren Sitzungen der BLAG geprüft worden.

Die BLAG konnte dabei auch auf Studien zurückgreifen, die der BLG und das TI in den letzten Jahren erarbeitet haben.

In einem abschließenden Votum und unter Abwägung der mit den jeweiligen Vorschlägen verbundenen Vor- und Nachteile haben BMEL und Länder Position bezogen, ob aus ihrer Sicht der jeweilige Vorschlag zur Umsetzung empfohlen werden kann oder abzulehnen ist. In den Bereichen, in denen der Bund keine eigene Gesetzgebungskompetenz und damit keine Handlungsmöglichkeit besitzt, hat sich die Aufgabe des BMEL in der BLAG darauf beschränkt, den Meinungsbildungsprozess zu koordinieren und zu moderieren. Eine eigene Positionierung erfolgt zu diesen Punkten nicht.

Festzustellen ist, dass sich nicht immer ein einheitliches Meinungsbild ergeben hat. Insbesondere im Bereich der bodenrechtlichen Regelungen weichen die Positionen der Länder – bereits bedingt durch die voneinander abweichenden agrarstrukturellen Bedingungen und Entwicklungen – deutlich voneinander ab.

Um den Umfang des Berichts zu begrenzen, werden zu den einzelnen Vorschlägen jeweils nur die wesentlichen damit verbundenen Vor- und Nachteile aufgeführt.

5.1 Markttransparenz und Statistik

Qualitativ hochwertige und möglichst aktuelle Daten zu den wichtigsten Geschehnissen auf den Bodenmärkten sind eine unabdingbare Voraussetzung für zielgerichtetes politisches Handeln und wichtige Orientierungsgrößen für Pächter und Verpächter sowie Käufer und Verkäufer landwirtschaftlicher Flächen. Dies betrifft nicht nur die im Rahmen der Bundes- und ggfs. der Landesstatistik erhobenen Daten, sondern darüber hinaus auch die von Gutachterausschüssen vorgenommenen Auswertungen und Veröffentlichungen sowie die Daten über die Umsetzung bestehender rechtlicher Regelungen wie z. B. des Genehmigungsverfahrens nach dem GrdstVG oder des Vorkaufsrechts nach dem RSiedlG. Im Abschnitt 4 dieses Berichts wurde in diesem Zusammenhang ein erheblicher Handlungsbedarf festgestellt. Die BLAG hat daher geprüft, inwieweit mit vertretbarem Aufwand und ohne übermäßige bürokratische Belastung Verbesserungen in diesem Bereich möglich sind.

5.1.1 Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird

a) *Erweiterung des Merkmalsprogramms der Kaufwertestatistik für landwirtschaftliche Grundstücke*

Auf der Grundlage des Gesetzes über Preisstatistiken werden von den Statistikbehörden des Bundes und der Bundesländer jährliche Daten zu Kaufwerten für Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung erhoben. Auskunftspflichtig für diese Statistik sind die Finanzämter oder die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (§ 192 Baugesetzbuch (BauGB)).

Die EU-Kommission (Eurostat) sammelt und veröffentlicht seit Langem jährliche Daten zu Bodenpreisen auf Basis freiwilliger Datenlieferungen der Mitgliedstaaten. Nun strebt die EU-Kommission eine verbindliche Lieferung von Ergebnissen nach einer einheitlichen Methodik durch alle Mitgliedstaaten an, insbesondere um die Wirkungen der GAP-Reform auf die Preise landwirtschaftlicher Grundstücke evaluieren zu können. Das Statistische Bundesamt (StBA) prüft derzeit, wie das Merkmalsprogramm der Kaufwertestatistik aktualisiert und ergänzt werden kann, um eine erwartbare Lieferverpflichtung an Eurostat erfüllen zu können. Dabei soll der bisherige Erhebungsweg beibehalten werden.

Der Charakter einer jährlichen Eigentumswechselstatistik soll beibehalten werden. Zusätzlich zur bisherigen Erhebung soll erfolgen:

- Identifikation (reiner) Acker- bzw. Grünlandgrundstücke ohne Sondereigenschaften und ohne Sonderumstände des Verkaufs für eine preisstatistische Auswertung,

- Unterscheidung von Kaufwerten für Ackerland und Dauergrünland,
- Abfrage und Veröffentlichung von Verkäufer- und insbesondere Käufertypen,
- Vergleich der Kaufwerte mit Bodenrichtwerten.

Votum:

Die BLAG stimmt der vorgesehenen Erweiterung des Merkmalsprogramms der Kaufwertestatistik zu.

b) Anpassung von Länderregelungen zu Gutachterausschüssen bzw. den durch sie vorgenommenen Auswertungen und erstellten Preissammlungen

Der Vorschlag zielt auf eine stärkere Harmonisierung der genannten Bestimmungen ab, um bundesweit Vergleichbarkeit und Auswertungsmöglichkeiten der Ergebnisse zu verbessern.

Die Landesregierungen haben für die Zusammensetzung und die Tätigkeit der Gutachterausschüsse Rechtsverordnungen auf der Grundlage von § 199 Abs. 2 BauGB erlassen. Für eine nähere Untersuchung im Hinblick auf eine Harmonisierung erscheinen die Bestimmungen zur Führung der Kaufpreissammlungen relevant, da hiermit die zu erfassenden Vertragsmerkmale, Zustandsmerkmale des Vertragsobjekts, Wert beeinflussende Umstände usw. bestimmt werden. Für eine Harmonisierung sind insbesondere die konkrete Gliederung der Merkmalsausprägung in Form von Merkmalskatalogen bzw. der Aufbau von Datenbanken relevant, also Konkretisierungen, die zumeist ohne die Notwendigkeit, die zugrunde liegenden Rechtsvorschriften anpassen zu müssen, verglichen und ggf. angenähert werden könnten.

Votum:

Aus Sicht der BLAG ist die Zielrichtung des Vorschlags grundsätzlich sinnvoll. Sie empfiehlt, dass die jeweiligen Stellen in den Agrarministerien von Bund und Bundesländern mit den zuständigen Bauressorts des Bundes und der Bundesländer Kontakt aufnehmen, um sich mit diesen über Möglichkeiten der Kooperation zur Harmonisierung der Kaufpreissammlungen bzw. deren Auswertungen zu verständigen.

c) Erstellung und Veröffentlichung jährlicher repräsentativer Pachtpreisspiegel durch die Bundesländer

Derzeit werden jährliche Pachtpreisspiegel nur in wenigen Bundesländern veröffentlicht. Eine Übernahme dieser Praxis in allen Bundesländern würde einen wesentlich aktuelleren

Überblick über die Entwicklung der Pachtpreise ermöglichen, insbesondere wenn auch Regionalergebnisse (z. B. nach Landkreisen) veröffentlicht werden.

Damit Pachtpreisspiegel erstellt werden können, die die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln, muss die Verwaltung über entsprechende Daten verfügen. Naheliegende Datenquelle ist die Auswertung von Angaben, die aus der Anzeigepflicht auf der Grundlage von § 2 ff. LPachtVG vorliegen. Voraussetzung dafür ist eine effektive Durchsetzung dieser Bestimmungen (siehe auch 5.2.1 b). Eine Belastung von Bürgern und Unternehmen über den Aufwand zur Erfüllung ihrer bestehenden Rechtsverpflichtungen hinaus würde vermieden und die Datenlage zum Pachtmarkt wesentlich verbessert.

Votum:

Die BLAG empfiehlt die Erstellung und Veröffentlichung jährlicher repräsentativer Pachtpreisspiegel durch die Bundesländer. In Regionen mit einem geringen Erfüllungs- und Erfassungsgrad der Anzeigepflicht nach dem LPachtVG sollen effektive Schritte zur Verbesserung der Situation eingeleitet werden.

d) *Jährliche Pachtpreisstatistik für landwirtschaftliche Grundstücke als Bundesstatistik*

Landpachtentgelte werden derzeit in der Bundesstatistik nur alle drei Jahre im Rahmen der Agrarstrukturerhebungen ermittelt. Dabei sind die Inhaber oder Leiter der landwirtschaftlichen Betriebe auskunftspflichtig. Die EU-Kommission bereitet eine Lieferverpflichtung der Mitgliedstaaten für jährliche Pachtpreisdaten vor. Hieraus ergibt sich Handlungsbedarf.

Zur Vermeidung zusätzlichen Aufwands für landwirtschaftliche Betriebe sollte bei der Erstellung dieser Statistik vorrangig auf bereits vorhandene Daten in den Länderverwaltungen zurückgegriffen werden (siehe auch 5.1.1 c). Wie bei anderen Bundesstatistiken auch, könnte die Datenquelle im Rahmen von Qualitätsvorgaben länderindividuell aber unterschiedlich sein, d. h. es könnten auch Daten bei einer Stichprobe landwirtschaftlicher Betriebe primärstatistisch erhoben werden. In diesem Fall entstünde zusätzlicher Aufwand für die Auskunftspflichtigen. Ein Konzept für eine solche Erhebung sollte vom StBA in Zusammenarbeit mit den Statistikbehörden der Bundesländer entwickelt werden.

Votum:

Das BMEL und die Mehrheit der Länder halten eine jährliche Pachtpreisstatistik für sinnvoll und empfehlen, die Ausgestaltung einer solchen Erhebung durch die statistischen Ämter zu prüfen.

e) *Erhöhte Transparenz hinsichtlich des Vollzugs von GrdstVG und LPachtVG*

Aufgrund des in der Vergangenheit lange Zeit geringen Interesses der Öffentlichkeit und der Politik an dem Thema Bodenmarkt und der dort eingesetzten Instrumente wurde in vielen Fällen die Statistik über die Anwendung und den Vollzug der bodenrechtlichen Regelungen nicht mehr in ausreichendem Maße gepflegt. Bundesweit verfügbare und miteinander vergleichbare Zahlen sind jedoch eine wichtige Voraussetzung zur Bewertung der zum Einsatz kommenden Maßnahmen.

Durch ein bundesweit einheitliches Abfrageformat, das bei Bedarf länderspezifisch ergänzt werden könnte, könnten Qualität und Belastbarkeit der Daten verbessert werden (z. B. hinsichtlich der Anzahl der zur Genehmigung vorgelegten Verträge, der genehmigungsfreien Verträge, der Versagungen, der zur Ausübung des Vorkaufsrechts vorgelegten Verträge, der Ausübungen des Vorkaufsrechts durch die Siedlungsunternehmen, Käufe durch Nichtlandwirte). Dies würde auch dazu dienen, diese Zahlen wieder bundesweit zusammenzuführen und miteinander vergleichbar zu machen.

Votum:

Die Länder empfehlen zur Verbesserung der Transparenz, schnellstmöglich zwischen den Ländern abgestimmte Schritte einzuleiten, die im Ergebnis bewirken, dass miteinander vergleichbare zahlenmäßige Darstellungen in öffentlich zugänglichen Statistiken zum Vollzug der bodenrechtlichen Regelungen verfügbar sind.

f) *Erhöhung der Transparenz beim Vorkaufsrecht für aufstockungsbedürftige und erwerbswillige Landwirte*

Im Zusammenhang mit der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts bestehen derzeit, zumindest in einigen Bundesländern, verschiedene Informations- und Transparenzdefizite. Dies betrifft sowohl die Entscheidung, ob in einem konkreten Fall eine Aufstockungsbedürftigkeit gegeben ist, als auch die Entscheidung darüber, welcher Betrieb im Falle mehrerer aufstockungsbedürftiger Betriebe die Flächen erhalten soll. Der Gewährleistung eines fairen und nachvollziehbaren Verfahrens können dienlich sein:

- Die nach Landesrecht zuständige Stelle veröffentlicht in geeigneter Art und Weise einen anonymisierten Hinweis auf den Grundstücksverkauf, um aufstockungsbedürftigen Landwirten die Möglichkeit zu geben, ihr Erwerbsinteresse mitzuteilen.
- Die Bundesländer erstellen transparente Auswahlkriterien für die Vergabe von Grundstücken an aufstockungsbedürftige und erwerbswillige Landwirte. Dazu gehört auch

das Führen von Listen mit potenziell interessierten Landwirten. Als mögliche Kriterien für die Auswahlentscheidung bieten sich z. B. an:

- = zu veräußerndes Grundstück wird vom erwerbwilligen Landwirt bewirtschaftet (je länger, desto gewichtiger wird das Kriterium),
- = zu veräußerndes Grundstück grenzt an Eigentumsfläche/langfristige Pachtfläche des erwerbwilligen Landwirts an,
- = erwerbwilliger Landwirt ist ortsansässig/ortsnah,
- = Bestand an Eigentumsflächen,
- = erwerbwilliger Landwirt ist Junglandwirt/Existenzgründer (dies ist mit Blick auf den Vorschlag unter 5.4.4.1 c) ein wichtiges Kriterium und sollte entsprechend gewichtet werden),
- = erwerbwilliger Landwirt ist Ökolandwirt,
- = Nebenerwerbsbetrieb an der Schwelle zum Haupterwerbsbetrieb,
- = Nachweis eines existenzbedrohenden Flächenverlustes durch auslaufende Pachtverträge,
- = Nachweis eines Flächenentzugs durch Inanspruchnahme für öffentliche Infrastrukturvorhaben oder Ausgleichsmaßnahmen.

Bei mehreren Erwerbsinteressenten ist der Aufstockungsbedarf abzuwägen. Die Ausübung des Vorkaufsrechts scheitert aber nicht allein daran, dass kein Bewerber die Kriterien erfüllt.

- Das Siedlungsunternehmen unterrichtet nicht berücksichtigte Landwirte in anonymisierter Form über die Gründe der Nichtzuteilung.

Eine derartige Vorgehensweise trägt u. a. dazu bei, die Information potenziell erwerbwilliger Landwirte zu erweitern, sie mindert mögliche Interessenkollisionen auf Ebene des Berufsstandes, erhöht insgesamt die Bereitschaft zur Ausübung des Vorkaufsrechts, dient der Verfahrensbeschleunigung und schafft damit Vertrauen in die Vergabeverfahren des Siedlungsunternehmens.

Votum:

Die Länder empfehlen, evtl. bestehende Informations- und Transparenzdefizite durch die aufgezeigten Maßnahmen zu beseitigen. Diese können im Rahmen der staatlichen Aufsicht über die zuständigen Stellen durch entsprechende Weisung behoben sowie im Rahmen von Erlassen oder Vollzugshinweisen an die Genehmigungsbehörden geregelt werden. Einer normativen Regelung bedarf es dazu nicht.

5.1.2 Vorschläge, die einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt werden

a) Einführung einer statistischen Erhebung der Eigentumsverhältnisse in der Land- und Forstwirtschaft

Eine breite Eigentumsstreuung ist ein wesentliches Grundprinzip der sozialen Marktwirtschaft und wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den sozialen Frieden. An eine Grundeigentumsstatistik werden sehr unterschiedliche Erwartungen geknüpft. Will man z. B. wissen, wie viele Personen über mehr als 100/500/1.000 ha LF verfügen? Will man dies nur für deren Eigentum in ganz Deutschland wissen, oder interessiert auch die regionale Verteilung?

Es ist zu berücksichtigen, dass Grundeigentum bei natürlichen Personen (in Allein- oder Bruchteilseigentum) liegen kann, dass aber natürliche Personen auch als Anteilseigner von Unternehmen indirekt Verfügungsmacht über Grund und Boden haben können. Eine Grundeigentumsstatistik könnte zwar numerische Angaben über die auf verschiedene natürliche und juristische Personen entfallenden Eigentumsrechte an Grundstücken liefern. Aussagen über die damit verbundene Verfügungsmacht dürften aber beschränkt sein auf die Eigentumsverteilung von Eigentum innerhalb verschiedener Rechtsformgruppen. Informationen über die Bedeutung von einzelnen Unternehmen bzw. Personen als Grundeigentümer könnten aus einer amtlichen Statistik aus Datenschutzgründen ohnehin nicht veröffentlicht werden, sondern allenfalls in anonymisierter Form für Forschung und Verwaltung genutzt werden.

Entsprechende Erhebungen wären zudem mit einem enormen Aufwand verbunden. Dies gilt unabhängig davon, ob als Erhebungsweg die Nutzung von Verwaltungsdaten (denkbar: Grundbuchinhalte, Daten der Finanzbehörden zur Bemessung der Grundsteuer) oder die Befragung von natürlichen Personen und/oder Unternehmen (denkbar z. B. in Verbindung mit einer Gebäudezählung) gewählt würde.

Votum:

BMEL und die Mehrheit der Länder lehnen die Einführung einer statistischen Erhebung der Eigentumsverhältnisse in der Land- und Forstwirtschaft unter Nutzen-Kosten-Aspekten ab.

b) Erhebung und Speicherung von Informationen über die Gesellschafts- und Kapitalverhältnisse der antragstellenden Unternehmen im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP)

Zwar sind in den Anträgen für das AFP schon jetzt gewisse Angaben zu den Gesellschaftsverhältnissen zu machen. Die Nutzung dieser Daten ist allein schon deswegen schwierig, weil jährlich nur eine im Vergleich zur Gesamtheit geringe Anzahl von Betrieben im Rahmen des AFP gefördert wird. Insoweit würde sich keine statistisch fundierte Datengrundlage ergeben. Zudem wären für die Verwendung der AFP-Antragsunterlagen auch einige datenschutzrechtliche Hindernisse zu überwinden.

Votum:

Die BLAG spricht sich gegen die Umsetzung des Vorschlags aus.

5.1.3 Vorschlag, der einer weiteren Prüfung bedarf

a) Herstellung von Transparenz bei den Direktzahlungen im Hinblick auf Agrar-Holdings

Im Hinblick auf eine möglichst umfassende Evaluierung von Direktzahlungen und eine Analyse der mit ihnen verbundenen agrarstrukturpolitischen Effekte ist zu erwägen, ob und wie möglichst umfassende Informationen über die auf Ebene des Konzerns bei Agrar-Holdings eingehenden Direktzahlungen zu gewinnen sind. Damit würde eine Lücke bei der Datenverfügbarkeit einer an Bedeutung gewinnenden Unternehmensform geschlossen.

Eine isolierte Betrachtung der Direktzahlungen ausschließlich für die o. g. Ziele im Rahmen der Bodenmarktpolitik erscheint aus fachlicher Sicht nicht zweckmäßig. Zusätzlich wären auch die anderen Agrarzahlungen (Marktzahlungen/ELER) einzubeziehen. Derzeit werden nach geltendem Recht Zahlungen an die einzelnen Betriebsinhaber (= natürliche oder juristische Person) erfasst, es gibt aber keine Rechtsgrundlage dafür, dass Betriebsinhaber Auskunft erteilen müssen, ob sie zu einer Holding gehören. Diese Auskunft würde darüber hinaus die Klärung und Festlegung, welche Unternehmenszusammenschlüsse gesellschafts- und/oder steuerrechtlich eine Holding darstellen, erfordern.

Sollten eine Rechtsgrundlage geschaffen und Daten erhoben werden, gäbe es für deren weitere Verwendung die Optionen, sie entweder nur für eine Evaluierung durch Wissenschaftler und Behörden zu nutzen, oder sie darüber hinaus im Rahmen der EU-Transparenzinitiative auch für die Öffentlichkeit aufzubereiten.

Votum:

Die BLAG hält die Verbesserung der Verfügbarkeit von Daten über die Gewährung von Agrarzahlungen an Agrar-Holdings einschließlich deren Tochtergesellschaften im Hinblick auf eine Evaluierung ihrer Wirkungen auf die Agrarstruktur sowie auf den landwirtschaftlichen Bodenmarkt für wünschenswert. Die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen würde in materiell- und datenschutzrechtlicher Hinsicht zuvor komplexe Prüfungen und Abwägungsprozesse erfordern, u. a. im Hinblick auf die Definition und die Abgrenzung der zu erfassenden Unternehmensformen, auf die Integration in die bestehenden statistikbezogenen Rechtsgrundlagen und Verwaltungsabläufe und auf den zweckmäßigen Umfang, in dem Unternehmen einzubeziehen wären. Zudem wären mögliche Wechselwirkungen mit anderen Rechtsbereichen zu berücksichtigen. Darüber hinaus wäre über Art und Umfang einer Datenerhebung und -aufbereitung ebenso zu entscheiden wie über die Frage, ob die Daten nur zur Evaluierung durch die Agrarpolitik oder auch für die Öffentlichkeit bereitgestellt würden.

5.2 Vollzugsdefizite

Die BLAG ist im Ergebnis einer von ihr vorgenommenen Erhebung zur Umsetzung des Bodenrechts in den Bundesländern zu dem Schluss gekommen, dass offensichtlich eine sehr unterschiedliche Umsetzung und Anwendung dieser Regelungen erfolgt. Dies gilt sowohl im Vergleich der Bundesländer untereinander als auch innerhalb der Bundesländer.

Vollzugsdefizite bei der Anwendung von GrdstVG und LPachtVG gefährden die mit diesen Gesetzen verfolgten Ziele und schränken deren präventive Wirkung ein. Für die Wirksamkeit dieser Gesetze ist deren konsequente Anwendung Voraussetzung. Daher sollte das bestehende Vollzugsdefizit abgebaut werden.

5.2.1 *Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird*

a) *Aufhebung/Abbau bestehender Vollzugsdefizite und Sicherstellung eines einheitlichen, begründeten und transparenten Verwaltungshandelns*

Die Genehmigungstatbestände im GrdstVG und LPachtVG greifen nur dann, wenn deren konsequente Einhaltung und Anwendung in den auf Ebene der Genehmigungsbehörden laufenden Verfahren sichergestellt werden. Nur dann wird auch die präventive Wirkung dieser Instrumente erreicht. Aufgrund der bestehenden Defizite sind Veränderungen notwendig, um ein einheitliches Verwaltungshandeln und eine einheitliche Rechtsanwen-

derung, zumindest innerhalb der Länder, sicherzustellen. Dies ist Voraussetzung, um die existierenden Instrumente wirksam einsetzen zu können und Transparenz bei allen Betroffenen zu schaffen.

Ein einheitlicher Vollzug bei der Anwendung kann durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- innerhalb einzelner Bundesländer durch:
 - = regelmäßige Aus- und Fortbildungsmaßnahmen,
 - = Vorgabe einheitlicher Vollzugsleitlinien,
 - = transparente Darstellung der Verfahren (z. B. anzuwendende Kriterien bei der Auswahl der Landwirte usw.),
 - = vergleichbare zahlenmäßige Darstellung in öffentlich zugänglichen Statistiken.
- länderübergreifend durch:
 - = regelmäßigen bundesweiten Informations- (Länderarbeitsgemeinschaft der für Bodenrecht zuständigen Referenten) und Datenaustausch (Statistik),
 - = Sammlung und Aufbereitung relevanter Rechtsprechungen.

Votum:

Die Länder empfehlen, durch Anwendung der oben aufgeführten Maßnahmen einen einheitlichen und konsequenten Vollzug des GrdstVG und des LPachtVG innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs sicherzustellen.

b) Durchsetzung der Anzeigepflicht beim LPachtVG

Zentrales Problem im Zusammenhang mit dem LPachtVG ist der in vielen Bundesländern nur äußerst geringe Erfassungsgrad der abgeschlossenen Pachtverträge. Eine Beachtung der Anzeigepflicht ist aber essentielle Voraussetzung für eine effiziente Anwendung der bestehenden Regelungen (z. B. Beanstandungsmöglichkeit von Landpachtverträgen bei Unverhältnismäßigkeit der Pacht) und bewirkt ein Schließen von Umgehungsmöglichkeiten. Für den Gesetzgeber, der die Anzeigepflicht vorschreibt, sollte eine 100 %ige Erfüllung dieser Pflicht das Ziel sein. Eine Anzeigequote von weniger als 100 % kann keine Option sein; dieses widerspräche dem formulierten Auftrag des Gesetzgebers, ließe Umgehungsmöglichkeiten offen und es wäre gegenüber den Anzeigepflichtigen nicht zu begründen, wer einbezogen wird und wer nicht.

Als ein erster Schritt zur Erhöhung und Wahrung der Wirksamkeit des LPachtVG empfehlen die Länder eine verstärkte (werbende) Information der am Landpachtverkehr beteiligten Gruppierungen und Stellen. Der Aufwand für die Durchführung von Informationsmaßnahmen für die an Landpachtverträgen beteiligten Gruppierungen sowie für die Einführung und Steuerung eines einheitlichen Vollzugs erscheint in Regionen mit geringem Umsetzungsgrad angesichts der unbefriedigenden bisherigen Situation sachgerecht und angemessen.

Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die Durchführung von unterstützenden Informationsmaßnahmen als ein erster Schritt nicht allein genügen wird, eine Erhöhung der Anzeigen von privatrechtlich wirksam abgeschlossenen Landpachtvereinbarungen sicher zu erreichen.

Zur Durchsetzung der Anzeigepflicht durch die Landpachtverkehrsbehörden steht nach § 10 Abs. 1 LPachtVG eine vollstreckbare Ordnungsmaßnahme zur Verfügung. Die Anzeigepflicht ist jedoch nicht bußgeldbewehrt. Um den Erfüllungsgrad der Anzeigepflicht zu erhöhen, wurde die Aufnahme eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes in das Landpachtverkehrsrecht als ein weiterer Schritt als sinnvoll angesehen. Dies würde allerdings eine Überführung des LPachtVG in Landesrecht erfordern.

Mögliche weitere Sanktionsmöglichkeiten z. B. im Bereich der Förderung, des Nährstoffbilanz-Nachweises und des privilegierten landwirtschaftlichen Bauens weisen zwar auch Schnittstellen zum Landpachtbereich auf. Diese Schnittstellen sind jedoch vor allem für den regelmäßig pachtenden Landbewirtschaftler relevant, der nicht anzeigepflichtig, aber anzeigeberechtigt ist. Die flächenbezogenen Förder-, Dünge-, Bau- und Fachrechtsbereiche könnten eine Unterstützung der Anzeigen im Landpachtverkehrsbereich dann leisten, wenn sie die erfolgte Pachtanzeige zu einem Bestandteil des jeweiligen Prüfprogramms erheben würden. Dies soll aber nicht weiterverfolgt werden, weil ansonsten die genannten Rechtsbereiche über Gebühr verkompliziert würden.

Votum:

Die Länder empfehlen eine verstärkte Information der am Landpachtverkehr beteiligten Gruppierungen und Stellen. Zusätzlich wird die Einführung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes in das LPachtVG empfohlen, um auf eine Verletzung der Anzeigepflicht reagieren zu können. Weitere Sanktionsmöglichkeiten sollten zunächst nicht vorgesehen werden. Deren möglicher Einsatz könnte geprüft werden, wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Durchsetzung der Anzeigepflicht ohne sichtbaren Erfolg bleiben.

5.2.2 *Vorschlag, der einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt wird*

a) *Abschaffung des bodenrechtlichen Instrumentariums*

Bestehende Vollzugsdefizite bei der Anwendung des bodenrechtlichen Instrumentariums auf der einen Seite und ein ungeachtet dessen nennenswerter Verwaltungsaufwand, der mit diesen Regelungen verbunden ist, haben die BLAG veranlasst, auch die Möglichkeit der Abschaffung der bodenrechtlichen Regelungen zu prüfen.

Insbesondere das GrdstVG entfaltet trotz bestehender Defizite eine präventive Wirkung, die dessen ersatzlose Streichung als nicht zielführend erscheinen lässt. Zudem wird durch die o. g. Maßnahmen empfohlen, Umsetzung und Vollzug der bestehenden Gesetze zu verbessern. Das LPachtVG bewirkt in hohem Maße eine Sicherung der Vertragsdaten (Datum und Inhalt des Pachtvertrages), hat Bedeutung bei der Zulässigkeit von Bauvorhaben im Außenbereich und dient zudem in den Bundesländern mit hohem Erfassungsgrad als wichtiges Instrument, um einen Überblick über die Situation auf den Pachtmärkten zu gewinnen.

Votum:

Die Mehrheit der Länder lehnt eine Abschaffung des bodenrechtlichen Instrumentariums ab. Der sehr weitreichende Vorschlag zur etwaigen Abschaffung eines zur Verbesserung der Agrarstruktur erlassenen Gesetzes wird als agrarpolitisch nicht opportun bewertet. Beim LPachtVG ist abzuwarten, inwieweit die Bemühungen der Bundesländer um eine Erhöhung der Wirksamkeit erfolgreich sind. Zumindest solange sollte die weitere Prüfung dieses Vorschlags zurückgestellt werden.

5.3 **Verbesserte Regulierung im Bodenrecht**

Grundstückverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Reichssiedlungsgesetz bilden das Herzstück der bodenrechtlichen Regulierung in Deutschland. Eingriffsrechte und -möglichkeiten der öffentlichen Hand in Bezug auf den ansonsten vergleichsweise liberalen landwirtschaftlichen Bodenmarkt sind hier geregelt. Insoweit ist es nachvollziehbar, dass dieser Bereich auch bei einer Analyse möglicher Handlungsoptionen im Mittelpunkt der Betrachtung steht. Auch der Auftrag der Amtschefkonferenz an die BLAG gab vor, dass bei der Untersuchung möglicher Handlungsoptionen das bodenrechtliche Instrumentarium besondere Berücksichtigung erfahren sollte.

Auch von den zu prüfenden Vorschlägen bezog sich der weitaus größte Teil auf das bodenrechtliche Instrumentarium. Die Vorschläge reichten von der geforderten Definition bzw. Klarstellung verschiedener unbestimmter Rechtsbegriffe im Bodenrecht, über eine Verschärfung der Eingriffsmöglichkeiten im Sinne der im Abschnitt 3 aufgestellten bodenpolitischen Ziele, der Schließung möglicher Umgehungstatbestände bis hin zu einer stärkeren Angleichung der Regelungen in den drei Gesetzen.

5.3.1 Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird

a) Gleichbehandlung von Personengesellschaften und juristischen Personen beim Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke

An die BLAG wurde das Problem einer nicht nachvollziehbaren ungleichen Behandlung von juristischen Personen und Personengesellschaften bei der Entscheidung über eine mögliche Erwerbsprivilegierung herangetragen. So würden juristische Personen als privilegiert angesehen, auch wenn einer oder gar keiner der Gesellschafter von Berufs wegen Landwirt sei. Es genüge, dass Hauptgesellschaftszweck der Landwirtschaftsbetrieb sei. Gleiches gelte indes nicht für Personengesellschaften. Dort verlange jedenfalls die ältere Rechtsprechung, dass neben dem Zweck (Landwirtschaftsbetrieb) auch der oder die persönlich haftenden Gesellschafter Haupterwerbslandwirte sein müssen.

Aus Sicht der Mehrheit der Länder ist eine derartige Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt. Wie im Falle der juristischen Personen sollte auch bei Personengesellschaften Ausschlag gebend sein, dass Hauptgesellschaftszweck der Landwirtschaftsbetrieb ist. Dabei ist es unerheblich, ob einer oder alle Gesellschafter Nichtlandwirte sind. Dies gilt sowohl für die Frage der generellen Erwerbsprivilegierung als auch für das mögliche Eintreten in einen Kaufvertrag im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts.

Votum:

Die Länder empfehlen mehrheitlich eine Gleichbehandlung juristischer Personen und Personengesellschaften sowohl bei der generellen Erwerbsprivilegierung als auch der Ausübung des Vorkaufsrechts. Ist in der Praxis eine Ungleichbehandlung festzustellen, sollte versucht werden, diese zunächst auf dem Erlasswege abzustellen. Sollte die Rechtsprechung dem nicht folgen oder sich ein Land zu einem Gesetzesvorhaben im Bodenrecht entschließen, ist eine gesetzliche Klarstellung zu empfehlen.

b) Schaffung einer Versagensmöglichkeit im Hinblick auf hohe Eigentumskonzentration

In der Rechtsprechung wird von einer ungesunden Verteilung von Grund und Boden regelmäßig nur dann ausgegangen, wenn der Erwerber ein Nichtlandwirt ist und ein aufstockungsbedürftiger Landwirt vorhanden ist, der erwerbswillig und erwerbsfähig ist. Im Sinne der im Abschnitt 3 dieses Berichts postulierten Ziele der Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Streuung des Bodeneigentums sowie der Vermeidung marktbeherrschender Positionen auf regionalen Bodenmärkten wäre zu überlegen, ob nicht auch eine Versagensmöglichkeit im Hinblick auf eine zu hohe Eigentumskonzentration geschaffen werden sollte.

Die Einführung eines derartigen Versagensgrundes würde einen hohen Begründungsaufwand erfordern. Der Charakter des GrdstVG würde sich ändern, von einem Gesetz zur Abwehr außerlandwirtschaftlicher Gefahren hin zu einem Instrument der agrarstrukturellen Steuerung. Mit einer derartigen Regelung würde weitaus stärker als bislang in das Eigentumsrecht des Verkäufers eingegriffen, der z. B. bei größeren Losen in einer Region ohnehin nur mit einer beschränkten Anzahl solventer Käufer rechnen kann.

Eine entsprechende Erweiterung des GrdstVG würde jedoch der veränderten Realität in bestimmten Regionen mit bereits sehr weit fortgeschrittener Eigentumskonzentration Rechnung tragen. Im Sinne eines Beitrags zur Erhaltung einer breiten Eigentumsstreuung hätte eine solche Regelung Signalcharakter für die Marktteilnehmer und würde eine präventive Wirkung entfalten. Im LPachtVG ist die „ungesunde Anhäufung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen“ bereits geregelt (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 LPachtVG); insoweit würde eine entsprechende Regelung im GrdstVG zu einem gleichgerichteten Vorgehen führen. Parallelen ergäben sich auch in Bezug auf eine mögliche Einbeziehung von Anteilskäufen in das GrdstVG (siehe auch 5.3.1 c). Bezogen auf Einzelflächen dürfte diese Regelung nur selten Versagungen auslösen, da mit deren Kauf kaum unerwünschte Konzentrationen erreicht werden können.

Votum:

Die Mehrheit der Länder empfiehlt die Schaffung einer Versagensmöglichkeit im Hinblick auf eine zu hohe Eigentumskonzentration analog der Regelung in § 4 Abs. 1 Nr. 1 LPachtVG. Im Falle einer Umsetzung durch einzelne Bundesländer wäre es angesichts der damit verbundenen Eingriffsintensität in die Verfügungsgewalt des Verkäufers empfehlenswert, durch Rechtsverordnung Grenzen (z. B. ha-Grenze, Anteil an einer in einer bestimmten Region verfügbaren Fläche) zu bestimmen, ab denen eine ungesunde Verteilung der Bodennutzung anzunehmen ist.

c) *Genehmigungspflicht für die Veräußerung von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichem Grundbesitz*

Die Veräußerung landwirtschaftlicher Betriebsgesellschaften in Form des „share-deals“, d. h. von Anteilen an solchen Gesellschaften, unterliegt nicht der durch § 2 Abs. 1 und 2 GrdstVG umrissenen grundstückverkehrsrechtlichen Genehmigungspflicht. Mit zunehmender Bedeutung derartiger Transaktionen wird ein immer größer werdender Teil von Rechtsgeschäften, die zu einem Wechsel beim Eigentum und der Verfügungsgewalt über landwirtschaftlichen Grund und Boden führen, nicht erfasst. Dies erscheint angesichts der strukturellen Entwicklung der Landwirtschaft kaum mehr zeitgemäß und führt zu einer zunehmenden Delegitimierung des Grundstückverkehrsrechts. Möchte man zudem wirksame Instrumente einführen, mit denen eine übermäßige Konzentration von Grund und Boden in der Hand einzelner Unternehmen verhindert werden kann, genügt nicht allein die Kontrolle des Verkehrs mit landwirtschaftlichen Grundstücken. So resultiert der weitaus größte Teil des Wachstums großer Agrar-Holdings oder vergleichbarer Zusammenschlüsse aus der Übernahme von ganzen Betrieben oder deren Geschäftsanteilen.

Im Auftrag des BLG haben die beiden Professoren Dr. Schmidt-de Caluwe und Dr. Lehmann eine Studie erstellt, in der sie die Möglichkeiten einer generellen Genehmigungspflicht für die Übertragung von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichem Grundbesitz geprüft haben. Neben der möglichen Ausgestaltung standen vor allem die verfassungs- und unionsrechtliche Würdigung einer derartigen Regelung im Mittelpunkt ihres Gutachtens. Auf der Sitzung der BLAG am 28.01.2015 haben die Gutachter die folgenden wesentlichen Ergebnisse ihres Gutachtens vorgestellt:

Die Gutachter stellten ein Modell vor für die Einführung eines grundstückverkehrsrechtlichen Genehmigungsvorbehalts für den Erwerb von Anteilen an Gesellschaften, die in wesentlichem Umfang landwirtschaftliche Nutzflächen besitzen. Nach dem Modell soll der Erwerb von Anteilen an einer Gesellschaft oder juristischen Person, die mehr als X ha [Zahl bedarf der Festlegung durch den Gesetzgeber] landwirtschaftliche Nutzfläche besitzt, einer Genehmigung durch die zuständige Behörde bedürfen.

Die Gutachter schlagen dabei vor, nicht nur die im Eigentum der Gesellschaft stehenden Flächen, sondern auch die von ihr langfristig gepachteten Flächen in die Berechnung einzubeziehen. Begründet wird dies damit, dass der Anknüpfungspunkt eine übermäßige Konzentration des Besitzes an landwirtschaftlicher Nutzfläche in einer Hand ist. Ab welcher Laufzeit der Pachtverträge die gepachteten Flächen einzubeziehen wären, müsste durch den Gesetzgeber festgelegt werden.

Zu versagen wäre die Genehmigung, wenn die Gesellschaft eine (vom Gesetzgeber anhand geeigneter Kriterien zu definierende) Konzentration an Bodenbesitz in einer bestimmten Region aufweist und gleichzeitig der Erwerber durch den Anteilswerb einen wesentlichen Einfluss auf die Gesellschaft gewinnt. Ob dieser wesentliche Einfluss erst bei Überschreitung von 50 % der Geschäftsanteile liegen soll, wäre nach Auffassung der Gutachter zu diskutieren, da auch bei geringeren Anteilen in manchen Fällen eine Steuerung des geschäftlichen Vorgehens einer Gesellschaft möglich ist. Ausgenommen von der Genehmigungspflicht sollten börsennotierte Aktiengesellschaften sein, damit die Umlauffähigkeit der Aktien an der Börse nicht gefährdet wird.

Für die Fälle des rechtswidrigen Nichteinholens der Genehmigung wird keine Unwirksamkeit des Anteilerwerbs mit der Folge der Rückabwicklung empfohlen, sondern eine Bußgeldbewährung. Allenfalls für Fälle beharrlicher Weigerung wird von den Gutachtern empfohlen, der zuständigen Behörde die Befugnis zur Anordnung der Rückabwicklung des Geschäfts zu verleihen.

Um zu vermeiden, dass die Anwendung der Vorschrift in Einzelfällen zu unangemessenen Ergebnissen führt – etwa die Versagung der Genehmigung in einem konkreten Fall die Unverkäuflichkeit der Gesellschaftsanteile zur Folge hat – wird empfohlen, mit einer Härtefallklausel die Möglichkeit zu eröffnen, in bestimmten Ausnahmefällen trotz des Vorliegens des Versagensgrundes eine Genehmigung zu dem Anteilswerb zu erteilen.

Die Gesetzgebungskompetenz liege bei den Bundesländern, da die Regelung den Grundstückverkehr zum Gegenstand habe. Aufgrund des Bezuges zum Gesellschaftsrecht sei die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das bürgerliche Recht nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 1 GG berührt. Nach Auffassung der Gutachter ergibt sich insoweit die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer aus dem Sachzusammenhang. Die in der Kompetenz der Bundesländer liegende Regelung auf dem Gebiet des Grundstückverkehrs könne in der oben skizzierten Weise nicht geregelt werden ohne zugleich den damit verbundenen Teilaspekt des Gesellschaftsrechts mitzuregeln.

Obgleich die Länderkompetenz damit gegeben sei, halten die Gutachter gegebenenfalls eine bundesgesetzliche Öffnungsklausel im Gesellschaftsrecht für geeignet, letzte Bedenken bezüglich dieses Aspektes zu zerstreuen. Mit einer solchen Klausel würde ausdrücklich geregelt werden, dass das Recht der Bundesländer bei der Regelung des Grundstückverkehrs den Erwerb von Gesellschaftsanteilen unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen, unberührt bleibt.

Unionsrechtliche Bedenken etwa in Bezug auf die Grundfreiheiten bestehen nach Auffassung der Gutachter ebenso wenig wie verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Grundrechte.

Das BMEL und eine Minderheit der Länder teilen die Auffassung der Gutachter, dass die Gesetzgebungskompetenz für eine Regelung, die den Anteilserwerb im Hinblick auf den Landerwerb unter Genehmigungsvorbehalt stellt, bei den Bundesländern liegt.

Auch die weiteren Ausführungen der Gutachter stießen bei den Ländern auf ein geteiltes Echo. Es wurde allgemein anerkannt, dass, wenn ein Land beabsichtige, eine derartige Regelung einzuführen, ein erheblicher Begründungsaufwand zu leisten sei. Ohne ein konsistentes agrarstrukturelles Leitbild des jeweiligen Landes, aus dem sich auch die deutliche Zielsetzung eines „Agrarstruktursicherungsrechtes“ ableiten ließe, wären die mit einer solchen Regelung verbundenen grundrechtlichen Eingriffe nicht zu rechtfertigen. Dies gelte umso mehr als die Konzentration auf regionalen Bodenmärkten im Grundstückverkehrsrecht bislang kein Versagensgrund sei und damit über die bisherige Gefahrenabwehr hinaus das Bodenrecht eine stärker regulierende Funktion bekommen würde (siehe auch 5.3.1 b).

Eine Reihe von Ländervertretern betonte, dass die Agrarstrukturen in ihrem Land keinen derartigen Eingriff rechtfertigen würden. Insoweit werde die Einführung einer Genehmigungspflicht des Anteilserwerbs nicht grundsätzlich abgelehnt, aber sie solle allenfalls da erfolgen, wo es evidente Hinweise auf bestehende oder zu erwartende agrarstrukturelle Probleme gebe.

Die Befürworter einer derartigen Regelung machten deutlich, dass sie die Einführung einer Genehmigungspflicht für unverzichtbar hielten, um die strukturpolitische Komponente des GrdstVG wirkungsvoll zum Tragen zu bringen. Unterbliebe dies, würde zunehmend die Legitimität des gesamten Grundstückverkehrsrechts in Frage gestellt werden. Auch würde eine Einbeziehung von Anteilskäufen zusätzliche Daten zur Eigentumsentwicklung bei Agrarflächen liefern, womit bestehende Informationslücken hierzu verringert werden könnten (siehe auch 5.1.3 a). Darüber hinaus könnten damit bestimmte Formen des Eigentumsübergangs kraft Gesetzes durch Anknüpfung an Entscheidungen oder Gestaltungsrechte der Gesellschaft (z. B. Spaltung (§§ 121, 131 Abs. 1 Nr. 1 Umwandlungsgesetz (UmwG)) oder Fusion (§ 2ff. UmwG)) mit erfasst werden. Derzeit können diese Möglichkeiten genutzt werden, um das Grundstückverkehrsrecht zu unterlaufen (siehe auch 5.3.2 1).

Gegen eine Einführung spräche, dass damit erhebliche Schwierigkeiten beim praktischen Vollzug verbunden wären. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand sei erheblich und würde zu einer deutlichen Zunahme der Verwaltungskosten führen. Es bestünde die Notwendigkeit der Definition von Schwellenwerten oder Kriterien (z. B. im Hinblick auf die Verhinderung einer unerwünschten Eigentumskonzentration), um keinen Verlust an Rechtssicherheit im Rechtsverkehr zu erleiden. Für die Veräußerer von Anteilen ergäben sich im Falle einer Versagung ihres Verkaufs und je nach zur Verfügung stehenden alternativen Verkaufsmöglichkeiten negative Folgen. Als besonderes Problem wurde darauf verwiesen, dass anders als bei der Genehmigungspflicht nach dem GrdstVG, wo der Eintrag ins Grundbuch erst bei vorliegender Genehmigung durch die Grundstückverkehrsbehörde erfolgen kann, eine derartige Kontrollmöglichkeit beim Anteilserwerb nicht existiert. Damit müsste die Behörde ihrerseits Hinweisen oder eigenen Erkenntnissen über ggf. nicht zur Anzeige gebrachte Anteilsübergänge selbst nachgehen. Die Einführung eines eigenständigen Registers für Gesellschaften mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksbeteiligungen wäre zu aufwändig.

Votum:

Trotz der angeführten Definitions-, Abgrenzungs- und Administrationsprobleme empfiehlt eine Mehrheit der Länder, zumindest dort, wo Hinweise auf einen erheblichen Umfang des Verkaufs von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichem Grundbesitz und damit verbundener agrarstruktureller Fehlentwicklung schließen lassen, die Einbeziehung von Anteilskäufen in das Grundstückverkehrsgesetz. Dabei kann der im o. g. Gutachten aufgezeigte Vorschlag als denkbare Grundlage für eine derartige Regelung dienen. Um die Länderkompetenz für die mit der Einführung einer derartigen Regelung verbundene Mitregelung des gesellschaftsrechtlichen Teilaspekts sicherzustellen, könnte sich ggf. neben der Stützung auf den Sachzusammenhang die Einführung einer entsprechenden bundesgesetzlichen Öffnungsklausel im Gesellschaftsrecht anbieten.

d) Etablierung der Preismisbrauchsregelung als eigenständiger Versagensgrund

Die derzeitige Rechtsprechungspraxis läuft darauf hinaus, § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG nicht zur Anwendung kommen zu lassen, wenn die Fläche durch einen leistungsfähigen Landwirt erworben wird. Im Hinblick auf eine Abwehr möglicher Gefahren für die Agrarstruktur wird gefordert, die Preismisbrauchsregelung als eigenständigen Versagensgrund zu behandeln.

§ 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG will als zulässige Eigentumsbindung im Sinn des Art. 14 GG verhindern, dass leistungsfähige Landwirte mit so hohen Anschaffungskosten belastet werden, dass Bestand und Wirtschaftlichkeit ihrer Betriebe bedroht werden. Überhöhte

Kaufpreise, die nicht durch besondere Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt sind, haben deshalb regelmäßig per se ungünstige Auswirkungen auf die Agrarstruktur und rechtfertigen daher unabhängig von der Person des Erwerbers (Landwirt oder Nichtlandwirt) die Versagung der Genehmigung. Der mit dem Versagensgrund beabsichtigte Zweck bezieht sich auf die Gesamtheit der erwerbswilligen und erwerbsbereiten Landwirte. Durch die Genehmigung der Veräußerung eines Grundstücks zu einem Preis, der weit oberhalb des landwirtschaftlichen Verkehrswerts liegt, sind ungünstige Auswirkungen auch dann zu erwarten, wenn der Erwerber ein Landwirt ist.

Votum:

Die Mehrheit der Länder empfiehlt, die Preismissbrauchsregelung als eigenständigen Versagensgrund zu behandeln. Angesichts der vorherrschenden Rechtsprechung dürfte dies eine entsprechende gesetzliche Klarstellung erfordern.

*e) **Heraufsetzung des Zwangsgeldes in § 24 Abs. 2 GrdstVG***

Das Zwangsgeld nach § 24 Abs. 2 GrdstVG dient der Durchsetzung der behördlichen Anordnungen, wenn der Verpflichtete dem nicht freiwillig Folge leistet. Das im GrdstVG geregelte Zwangsgeld darf im Einzelfall 500 € nicht übersteigen, kann aber wiederholt angeordnet und festgesetzt werden.

Die bisherigen Sätze sind seit 1961, dem Erlass des GrdstVG, nicht geändert worden. Die Anpassung der Höhe des Zwangsgeldes an die heutigen Preisverhältnisse auf dem Bodenmarkt kann dazu dienen, die gewollte Beugewirkung im Verwaltungsvollzug schon bei erster Androhung zu verstärken.

Allerdings ist nach den bisherigen Erfahrungen in der Verwaltungspraxis die Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld die Ausnahme. Insoweit besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf zur Änderung des Gesetzes.

Votum:

Die Länder empfehlen in den Fällen, in denen ohnehin eine Änderung des GrdstVG geplant ist, **auch die Zwangsgeldsätze zur Verbesserung der Wirksamkeit im Verwaltungsvollzug an die heutigen Preisverhältnisse auf dem Bodenmarkt anzupassen.**

f) Ausweitung des Vorkaufsrechts zugunsten der Siedlungsunternehmen

In der Praxis ist zu beobachten, dass nur in wenigen der den Siedlungsunternehmen zur Prüfung der Ausübung des Vorkaufsrechts übergebenen Fälle das Vorkaufsrecht auch tatsächlich ausgeübt wird. Diesem Umstand könnte zumindest teilweise entgegengewirkt werden, indem dem jeweiligen Siedlungsunternehmen ein Ankauf über ein eigenständiges Vorkaufsrecht im Falle des Verkaufs an einen Nichtlandwirt ermöglicht wird, wenn zeitgleich kein anderer erwerbswilliger und aufstockungsbedürftiger Landwirt zur Verfügung steht. Das Siedlungsunternehmen könnte in einem zu bestimmenden zeitlichen Rahmen Gelegenheit bekommen, einen Landwirt als Käufer für die Fläche zu eruieren und mittels Weiterverkaufs an diesen die Agrarstruktur nachhaltig zu fördern.

Mit Hilfe einer derartigen Regelung könnten sich die Chancen erhöhen, die landwirtschaftlichen Flächen einem Landwirt statt einem Nichtlandwirt zu verkaufen. Eine an den § 9 RSiedlIG angelehnte Regelung würde auch für den früheren Verkäufer/Eigentümer Rechtsicherheit bieten. Für den Fall, dass das Siedlungsunternehmen im vorgegebenen Zeitraum kein Weiterverkauf gelingt, kann auf Wunsch des ursprünglichen Verkäufers/Eigentümers eine Rückabwicklung stattfinden.

Fraglich ist, ob eine solche Maßnahme häufig zur Anwendung gelangen würde. Das Siedlungsunternehmen hat in diesen Fällen ein erhöhtes finanzielles Risiko zu tragen und zwar ohne einen finanziellen Gewinn für auf diesem Weg erworbene Grundstücke einkalkulieren zu können. Aufgrund des verlängerten Handlungsspielraums des Siedlungsunternehmens wächst die Gefahr einer intransparenten Vergabe sowie der spekulativen Nutzung.

Votum:

Die Länder empfehlen mehrheitlich für den Fall, dass sich ein Land zu einem Gesetzesvorhaben im Bodenrecht entschließen sollte, **ein gesondertes Vorkaufsrecht für Siedlungsunternehmen für den Fall vorzusehen, dass konkret kein Landwirt zum Eintritt in den Vertrag ausfindig gemacht werden kann.** Eine derart zu treffende gesetzliche Regelung sollte eine Zeitvorgabe für den Weiterverkauf der erworbenen Flächen durch das Siedlungsunternehmen an einen Landwirt vorsehen. Weiterhin ist zu empfehlen, dass die Ausübung dieses gesonderten Vorkaufsrechts nachrangig zur derzeit bestehenden Vorkaufsrechtsregelung sein sollte.

g) Erweiterung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts auf Grundstückskaufverträge, die neben landwirtschaftlichen auch forstwirtschaftliche Grundstücke erfassen

Das GrdstVG erfasst landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Grundstücke, während das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht nur beim Verkauf von landwirtschaftlichen Grundstücken eingreift. Durch eine Einbeziehung von Waldflächen mit geringem Flächenanteil in die Verkaufsfläche kann damit unter Umständen das Vorkaufsrecht für die ganze Fläche ausgeschlossen werden. Um diesen Umgehungstatbestand zu verhindern, wird vorgeschlagen, das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht auch auf Grundstückskaufverträge mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken anzuwenden.

Grundsätzlich besteht nach gegenwärtiger Rechtslage die Möglichkeit, das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht auch auf Grundstückskaufverträge mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken anzuwenden. Maßgeblich dafür ist der im RSiedlG geregelte Grundstücksbegriff im wirtschaftlichen Sinne (siehe auch 5.3.1 h und 5.3.2 j). Insoweit ist entscheidend, ob unter wirtschaftlicher Betrachtungsweise die landwirtschaftliche Nutzung dominiert und mitveräußerte Waldparzellen dem untergeordnet sind.

Allerdings ist festzustellen, dass in dieser Frage zunehmend von den Gerichten formal entschieden wird, weil das RSiedlG die Ausübung des Vorkaufsrechts auf landwirtschaftliche Flächen beschränkt. Die Gerichte argumentieren, dass das Vorkaufsrecht auszuschließen sei, sobald ein einzelnes Waldgrundstück mit geringem Flächenanteil zur Verkaufsfläche gehört. Diese Auslegung kann dazu verleiten, durch Einbeziehung geringer Waldflächen in die Grundstückskaufverträge das Vorkaufsrecht zu umgehen.

Votum:

Die Länder empfehlen, das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht auch auf Grundstückskaufverträge anzuwenden, die neben land- auch forstwirtschaftliche Grundstücke erfassen, soweit der landwirtschaftliche Charakter der Vertragsgrundstücke dominiert. Soweit dazu in einzelnen Bundesländern eine abweichende Rechtsprechung tendenziell überwiegt, der Rechtsweg ausgeschöpft und agrarstrukturell im Sinne des Vorkaufsrechts Handlungsbedarf besteht, wird eine in diesem Sinne klarstellende Gesetzesanpassung empfohlen.

h) Definition des Begriffs der „wirtschaftlichen Einheit“ im Sinne des RSiedlG

Dem Grundstücksbegriff des RSiedlG liegt der Begriff der „wirtschaftlichen Einheit“ zugrunde (siehe auch 5.3.1g und 5.3.2 j). Nicht der Umstand ist dabei entscheidend, wie das Grundstück im Grundbuch eingetragen ist, sondern allein die wirtschaftliche Zusammengehörigkeit. Insoweit gelten die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum RSiedlG vom 26.09.1919 fort.

Angesichts der Größe und Ausmaße, die landwirtschaftliche Betriebe mittlerweile erreicht haben und dem technischen Fortschritt, der es erlaubt, in wirtschaftlicher Weise auch größere Entfernungen zwischen einzelnen Schlägen eines Betriebes zu überbrücken, sollte der Begriff der „wirtschaftlichen Einheit“ nicht auf eine unmittelbare Nachbarschaft der jeweiligen vertragsgegenständlichen Grundstücke beschränkt bleiben. Der Lage derartiger Grundstücke eines Kaufvertrages im Bewirtschaftungsgebiet des aufstockungsbedürftigen Landwirts (mit den Möglichkeiten des Pflugtausches von abseits liegenden Splitterflächen ggf. einschl. eines späteren Eigentumstauschs mit anderen Landwirtschaftsbetrieben in der Region) sollte ein Vorrang gegenüber dem Erwerb durch einen Nichtlandwirt zur Vermeidung einer Gefährdung der Agrarstrukturen beigemessen werden.

Eine Definition des Begriffs der „wirtschaftlichen Einheit“ könnte zugleich auch Waldflächen erfassen, soweit diese in geringfügigem Umfang Vertragsgegenstand sind. Sie werden von Gesetzes wegen nicht vom Vorkaufsrecht erfasst. Die Rechtsprechung lässt ein siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht ausnahmsweise zu, wenn die Grundstücke zusammen eine „wirtschaftliche Einheit“ bilden und die Waldfläche nur einen geringen Anteil an der Gesamtfläche hat.

Votum:

Die Mehrheit der Länder empfiehlt eine Neudefinition des Begriffs der „wirtschaftlichen Einheit“ nach dem RSiedlG im o. g. Sinn.

i) Zusammenfassung des GrdstVG, des LPachtVG und des RSiedlG zu einem Gesetz

In Baden-Württemberg wurden die zur Verbesserung der Agrarstruktur weiterhin benötigten Instrumentarien und Verwaltungsvorschriften des GrdstVG, des LPachtVG und des RSiedlG in baden-württembergisches Landesrecht überführt und mit den bestehenden landesrechtlichen Ausführungsgesetzen und Durchführungsverordnungen in einem Landesgesetz zusammengefasst. Daraus erwächst die Forderung, dass auch andere Bundesländer im Falle der Überführung des Bundesrechts in Landesrecht ähnlich vorgehen sollten.

Durch diese Vorgehensweise wird eine Reduzierung des Normenbestandes erreicht. Alle maßgebenden Vorschriften zu den der Verbesserung der Agrarstruktur sowie zur Abwehr von Gefahren für die Agrarstruktur dienenden Instrumente werden gebündelt in einem Gesetz zusammengefasst. Auch kann damit eine Vereinheitlichung der bisher in GrdstVG und LPachtVG getrennt geregelten Verfahrensvorschriften und ihre Harmonisierung mit dem Verwaltungsverfahrenrecht erfolgen.

Eine spürbare Verwaltungsvereinfachung wird durch die Zusammenführung jedoch nicht erreicht. Gegen die Zusammenführung könnte zudem sprechen, dass sich dadurch möglicherweise die ohnehin komplexe Gesetzeslage noch weniger übersichtlich gestalten würde.

Votum:

Die Länder sind der Auffassung, dass eine Zusammenfassung der verschiedenen Gesetze zu einem neuen Gesetz ein Beitrag zur Rechtsvereinfachung in verschiedener Hinsicht (Reduzierung des Normenbestandes, Rechtsbereinigung) sein kann. **Sie empfehlen daher in den Fällen, in denen ohnehin eine Änderung der Gesetze und damit eine Überführung dieser in Landesrecht geplant sind, eine solche Zusammenfassung.**

5.3.2 Vorschläge, die einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt werden

a) Definition des Landwirts und Abgrenzung zum Nichtlandwirt im GrdstVG

Der Gesetzgeber hat der Landwirtschaft beim Erwerb des Bodens eine privilegierte Stellung mithilfe des GrdstVG eingeräumt. Kaufverträge über landwirtschaftlichen Grund und Boden sind unter Genehmigungsvorbehalt gestellt. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG darf die Genehmigung versagt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass die Veräußerung eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet. Regelmäßig ist dies nach ständiger Rechtsprechung der Fall, wenn der in einem zur Genehmigung vorgelegten Vertrag genannte Erwerber ein Nichtlandwirt ist und ein aufstockungsbedürftiger ortsansässiger Landwirt vorhanden ist, der erwerbswillig und erwerbsfähig ist. Das GrdstVG definiert aber nicht, wer Landwirt, als solchem gleich gestellt zu betrachten oder Nichtlandwirt ist. Daraus erwächst die Forderung, im Rahmen des GrdstVG zu definieren, wer Landwirt im Sinne dieses Gesetzes ist.

Insgesamt existiert eine große Vielfalt möglicher Fallgestaltungen und damit verbunden die Schwierigkeit, mit Hilfe einer Definition diese zweifelsfrei in die Kategorien Landwirt/Nichtlandwirt einzuteilen. Dies gilt umso mehr als die Landwirtschaft einem ständi-

gen Wandel unterzogen ist und eine zunehmende Diversifizierung hin zu neuen, effizienten Kooperations- und Betriebsformen zu beobachten ist.

Die Rechtsprechung hat sich dieser Vielfältigkeit angenommen und u. a. über die Bestimmung, wer als Landwirt oder einem solchen gleichgestellt als erwerbsprivilegiert angesehen wird, klargestellt, in welchen Fällen die Veräußerung eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet.

Die Agrarberichte des Bundes und der Bundesländer werden teilweise von Gerichten bei der Rechtsprechung herangezogen. Der Agrarbericht des Bundes kann in bestimmten Fällen eine hilfreiche Quelle sein, soweit er die Aufgabe hat, über Mittelverwendung, politische Schwerpunkte und aktuelle Themen bei der Unterstützung der landwirtschaftlichen Entwicklung im Sinne von §1 Landwirtschaftsgesetz zu berichten. Er ist zur Auslegung des landwirtschaftlichen Bodenrechts gleichwohl nur bedingt geeignet, weil er nur noch einmal in der Legislaturperiode erscheint. Dieses Instrument der Exekutive des Bundes ist zudem nicht legitimiert, Auslegungen zu Rechtsbereichen vorzunehmen, die in der Zuständigkeit der Bundesländer liegen. Daneben treten die Agrarberichte der Bundesländer, sofern sie agrarstrukturelle Entwicklungen beschreiben oder agrarstrukturelle Ziele mit Bezug zum Bodenrecht enthalten.

Landwirt nach dem GrdstVG im Sinne der Rechtsprechung ist, wer eine unternehmerische Tätigkeit ausübt, die eine auf Bodenbewirtschaftung beruhende planmäßige Aufzucht von Pflanzen oder eine damit verbundene Tierhaltung zum Gegenstand hat. Auf die Rechtsform des landwirtschaftlichen Betriebes kommt es dabei nicht an. Genossenschaften, Kapitalgesellschaften und Personengesellschaften können Landwirte im Sinne des Gesetzes sein. Allein das Eigentum an landwirtschaftlichen Grundstücken und die Anmeldung eines landwirtschaftlichen Betriebes machen einen Erwerber noch nicht zum Landwirt.

Einem Landwirt gleichgestellt wird ein Nichtlandwirt, wenn er konkrete und in absehbarer Zeit zu verwirklichende Absichten und Vorkehrungen zur Übernahme einer mindestens leistungsfähigen Nebenerwerbslandwirtschaft getroffen hat. Diese Voraussetzungen müssen im Einzelfall festgestellt werden, wobei bei der Prüfung der Absichten und Vorkehrungen der Käufer, die bisher keinen landwirtschaftlichen Beruf ausgeübt haben, ein strenger Maßstab angezeigt ist.

Die derart vorgenommene Abgrenzung eines Landwirts gegenüber einem Nichtlandwirt entspricht den agrarstrukturpolitischen Zielsetzungen der Bundesländer. Insoweit sehen es die Länder auch als nicht zielführend und erforderlich an, eine Definition des Landwirts

im GrdstVG zu verankern. Eine Definition würde die bisher bestehende Flexibilität des bestehenden Gesetzes und damit seine Anpassungsfähigkeit an agrarstrukturpolitische Erfordernisse und Notwendigkeiten zu sehr einschränken.

Votum:

Die Länder sehen es nicht als erforderlich an, eine Definition des Landwirts im GrdstVG zu verankern.

b) Zuerkennung des Privilegs „erwerbsberechtigter Landwirt“ für Mitglieder von Genossenschaften mit Verpachtungsabsicht

Zur Sicherung einer breiten Eigentumsstreuung und der regionalen Wertschöpfung wird vorgeschlagen, das Erwerbsprivileg nach dem GrdstVG auch für ortsansässige Nichtlandwirte gelten zu lassen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- Erwerber muss Mitglied einer Agrargenossenschaft sein,
- mit der Agrargenossenschaft, in der der Erwerber Mitglied ist, muss unwiderruflich die Verpachtung zur ortsüblichen Pacht vertraglich geregelt sein,
- vertragliche Vereinbarung eines Vorkaufsrechts zu Gunsten der Agrargenossenschaft.

Nach Auffassung der Länder sollte ein Nichtlandwirt nicht allein durch seine Beteiligung als Gesellschafter oder Genosse an einem landwirtschaftlichen Betrieb in der Rechtsform einer Kapital-, Personengesellschaft oder Genossenschaft zum Landwirt werden. Gesellschafter eines Unternehmens sollten nur dann einem Landwirt gleichgestellt sein, wenn sie in eigener Person ausgebildete Landwirte sind, in landwirtschaftlicher Weise im Unternehmen mitarbeiten und im Wesentlichen ihr Einkommen aus diesem Unternehmen beziehen. Diese Sichtweise entspricht auch der bisherigen Rechtsprechung.

Die Gewährung eines Erwerbsprivilegs für Genossen, die Nichtlandwirte sind, würde das rechtliche Grundgerüst der Gesetze zum Schutz der Agrarstrukturen in Frage stellen. Zudem würde damit der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, einen Nichtlandwirt als Genossen anders zu behandeln als wenn dieser Gesellschafter einer Personen- oder Kapitalgesellschaft wäre. Die bei Genossenschaften stärker ausgeprägte dienende Funktion für ihre Mitglieder vermag keine hinreichende Rechtfertigung sein. Ginge man zur Entkräftung dieses Arguments noch einen Schritt weiter und wollte Nichtlandwirten das Erwerbsprivileg gewähren, wenn sie Genossen oder Gesellschafter an einer juristischen Person oder Personengesellschaft sind, in die sie die zu erwerbenden Flächen einbringen, so wäre nicht zu begründen, warum dann weiterhin sonstige Nichtlandwirte einem Vorkaufsrecht ausgesetzt blieben. Auch sie wollen und werden die erworbenen Flächen in aller Regel den Agrarbetrieben zur Verfügung stellen.

Votum:

Die Länder lehnen die allgemeine Zuerkennung des Erwerbsprivilegs nach dem GrdstVG an Mitglieder von Agrargenossenschaften mit Verpachtungsabsichten ab.

c) *Einführung und Definition des Begriffs der Ortsansässigkeit eines Landwirts*

Landwirte, die landwirtschaftliche Grundstücke erwerben, die übermäßig weit von deren Hofstelle entfernt liegen, werden einem Nichtlandwirt gleichgestellt. Dies ist im Grundsatz, insbesondere auch nach dem jüngsten Beschluss des Bundesgerichtshofes (BGH)¹³ hierzu, der Stand der Rechtsprechung in Auslegung des GrdstVG.

Landwirte, die landwirtschaftliche Grundstücke erwerben, werden einem Nichtlandwirt gleichgestellt, wenn der Grundstückserwerb nicht im Zusammenhang mit dem von dem Erwerber unterhaltenen landwirtschaftlichen Betrieb steht, also keine innere Verbindung mit dem bisherigen Betrieb aufweist. Soll der Grundstückserwerb dem Aufbau eines vollständig neuen Betriebs dienen, so muss der Landwirt – wie ein Nichtlandwirt – im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts über konkrete und in absehbarer Zeit zu verwirklichende Absichten zur Aufnahme des neuen landwirtschaftlichen Betriebs verfügen und bereits entsprechende Vorkehrungen getroffen haben, wobei unklare oder unverbindliche Absichtserklärungen nicht ausreichen (siehe auch 5.3.2 a).

Das Übermaß der Entfernung der erworbenen Fläche zur Hofstelle sollte im Einzelfall anhand einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung bestimmt werden, bei der neben der Lage und Größe der erworbenen Fläche, der Bewirtschaftungsfläche in ihrem näheren Umfeld auch die Erschwernisse durch und für den Straßenverkehr Berücksichtigung finden.

Nach Auffassung der Länder kann eine weitergehende Bestimmung des in diesem Sinne „ortsansässigen“ Landwirts, etwa durch eine Begrenzung anhand von Entfernungs- und Straßenkilometern oder Umkreisentfernungen, nur bedingt sachgerecht sein. Entfernungsbegrenzungen – seien sie schlicht oder in Abhängigkeit von der Größe der Bewirtschaftungsfläche definiert – liefern lediglich Pauschalierungen, die in dem einen Fall treffen, in einem anderen Fall nicht gerechtfertigt sein können. Pauschalierungen entbehren einer wünschenswerten und sachgerechten Flexibilität.

¹³ BGH, Beschluss vom 28. 11.2014 – BLw 4/13

Wer als Landwirt übermäßig weit entfernt liegende landwirtschaftliche Grundstücke erwirbt, die er nicht von seiner Hofstelle aus bewirtschaften kann oder will, sondern diese an einen Landwirt verpachten will oder durch einen Dienstleister (durch Bewirtschaftungsvertrag mit Lohnunternehmer oder ortansässigem Landwirt) bewirtschaften lassen will, sollte nicht in den Genuss des Erwerbsprivilegs gelangen, sondern einem Nichtlandwirt gleichgestellt bleiben.

Votum:

Die Länder sprechen sich dagegen aus, den Begriff der Ortsansässigkeit in das GrdstVG aufzunehmen und dort entsprechend zu definieren. Sie sind der Auffassung, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung in Auslegung des GrdstVG in ausreichendem Maße sicherstellt, dass das Erwerbsprivileg Landwirten nicht zusteht, die eine übermäßig weit von der Hofstelle liegende landwirtschaftliche Nutzfläche erwerben wollen.

d) *Definition des Begriffs der Aufstockungsbedürftigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebes*

Die Aufstockungsbedürftigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebes spielt eine Rolle in den Fällen, in denen die Genehmigungsbehörde einen Kaufvertrag dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen zur Prüfung des Vorkaufsrechts vorlegt. Nur in den Fällen, in denen ein aufstockungsbedürftiger Landwirt gefunden wird, der bereit ist, in den Kaufvertrag einzusteigen, kann die Genehmigungsbehörde einem ihr vorgelegten Kaufvertrag die Genehmigung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG (ungesunde Verteilung von Grund und Boden) versagen. Im Bodenrecht findet sich jedoch keine Definition des Begriffs der Aufstockungsbedürftigkeit bzw. der hierzu heranzuziehenden Kriterien. Zur Verbesserung der Transparenz und damit auch der Nachvollziehbarkeit von Auswahlentscheidungen im Falle des Vorliegens mehrerer aufstockungsbedürftiger landwirtschaftlicher Betriebe wird verschiedentlich gefordert, diesen Begriff im Bodenrecht zu definieren.

Die Beurteilung der Aufstockungsbedürftigkeit hat immer anhand des jeweils vorliegenden Falls zu erfolgen. Dabei muss der jeweils entscheidenden Stelle ein gewisser Gestaltungs- und Ermessensspielraum zugestanden werden. Nur so ist in letzter Konsequenz auch eine Einzelfallgerechtigkeit herzustellen. Dies ist mit der Festlegung einer starren Definition des Begriffes der Aufstockungsbedürftigkeit nicht hinreichend zu gewährleisten.

Wie an anderer Stelle ausgeführt wird, sollten aus Sicht der Länder allerdings geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die im Bereich der Ausübung des Vorkaufsrechts bestehenden Informations- und Transparenzdefizite zu beseitigen (siehe auch 5.1.1 f).

Votum:

Die Länder sehen keine Notwendigkeit, den Begriff der Aufstockungsbedürftigkeit im Bodenrecht zu definieren.

e) *Normative Festschreibung der Preismissverhältnismisgrenze im GrdstVG sowie Verschärfung dieser Regelung*

Die durchschnittlichen Preissteigerungen der vergangenen Jahre von auch mehr als 20 % p. a. gaben insbesondere in Ostdeutschland Anlass darüber nachzudenken, eine Preismissbrauchsgrenze normativ zu bestimmen.

Nach ständiger Rechtsprechung liegt ein grobes Missverhältnis zwischen Kaufpreis und tatsächlichem Wert des Grundstücks (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG) dann vor, wenn die Gegenleistung den Wert des Grundstücks um mehr als die Hälfte übersteigt, besondere Umstände eine andere Beurteilung nicht rechtfertigen und durch die Veräußerung ungünstige Auswirkungen auf die Agrarstruktur zu erwarten sind. Als (Referenz-)Wert des Grundstücks wird dabei der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert zu Grunde gelegt, also der Preis, der für Grundstücke gleicher Art und Lage im Zeitpunkt des Vertragsschlusses üblicherweise durch Landwirte gezahlt wird.

Eine normative Regelung würde die von der Rechtsprechung entwickelte Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes des groben Preismissverhältnisses konkretisieren, der Ermessensspielraum der Behörden würde eingeschränkt und mögliche Rechtsunsicherheiten beseitigt. Dem Gesetzgeber wäre es im Falle einer Konkretisierung des Maßstabes auch möglich, eine andere Grenze festzulegen als die in der Rechtsprechung entwickelte Preisobergrenze von 150 % des Verkehrswertes. Eine Absenkung der Preisobergrenze könnte durchaus einen Beitrag leisten, einer Überhitzung der Kaufpreise zumindest dämpfend entgegenzuwirken, ohne Preisbewegungen grundsätzlich zu verhindern. Baden-Württemberg hat für wenige Regionen zur Regelung der Sondersituation mit der Schweiz die Grenze gesetzlich für den Fall der „Abwehr einer erheblichen Gefahr für die Agrarstruktur“ bei 120 % definiert. Die Regelung wird vollzogen und entfaltet nach Einschätzung der dortigen Behörden präventive Wirkung.

Bei der durch die Rechtsprechung geprägten Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes sind mehr Kriterien heranzuziehen als nur ein bestimmter Prozentsatz. Dies gewährleistet bei der Rechtsanwendung mehr Flexibilität als eine starre Legaldefinition.

Votum:

Die Mehrheit der Länder spricht sich gegen eine normative Festschreibung der Preissmissverhältnismgrenze im GrdstVG und damit auch gegen eine Verschärfung dieser Regelung aus.

f) Normative Festschreibung der Preissmissverhältnismgrenze im LPachtVG

Zur Gewährleistung einer effizienten Kontrolle der Pachtpreise entsprechend § 4 Abs. 1 Nr. 3 LPachtVG wird vorgeschlagen, das im LPachtVG nicht weiter konkretisierte „angemessene Verhältnis von Pachtpreis zum bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung nachhaltig zu erzielenden Ertrag“ normativ festzuschreiben.

Voraussetzung für eine effiziente Kontrolle der Pachtpreisentwicklung ist zunächst, dass möglichst alle Pachtverträge zur Anzeige gebracht werden (siehe auch 5.2.1 b).

Ein zahlenmäßiges Kriterium, wie es die Rechtsprechung mit dem „150 %-Orientierungswert“ im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr vorgibt, ist für den Landpachtverkehr nicht entwickelt worden. Der Schutz der Agrarstruktur nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 LPachtVG ist auf den Schutz des jeweiligen Pächters vor einem gerade für seinen Betrieb nachteiligen Pachtvertrag beschränkt. Die Vorschrift hat vorrangig die Leistungsfähigkeit der einzelnen Betriebe und nicht die einzelnen Pachtflächen selber im Blick. Entscheidend ist daher das Verhältnis von nachhaltig erzielbarem Ertrag und Pachtpreis für den entsprechenden Betrieb. Unter Bewertung aller Umstände des Einzelfalles kommt es dabei auf die Leistungsfähigkeit des Betriebes des Pächters und dessen betriebswirtschaftlicher Situation an. Eine Beanstandung kommt insofern nur in Betracht, wenn bei einer Gesamtschau aller betriebswirtschaftlichen Faktoren der Pachtzins unangemessen hoch ist. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Festlegung eines flächenbezogenen Pauschalwertes als nicht sachgerecht.

Angesichts der stark steigenden Pachtpreise, vieler Klagen aus der Praxis und der Erfahrung, dass auch Landwirte in Einzelfällen Pachten bieten, die mit ihren Produktionsverfahren dauerhaft kaum zu erwirtschaften sind, haben die vollziehenden Behörden im Rahmen des LPachtVG noch Spielraum, extremen Entwicklungen auf den Pachtmärkten zu begegnen.

Votum:

Die Mehrheit der Länder spricht sich gegen eine normative Festschreibung der Preissmissverhältnismgrenze im LPachtVG aus.

g) Grundsätzliche Untersagung des Verkaufs landwirtschaftlicher Flächen an Nichtlandwirte sowie Gesellschaften, die von nichtlandwirtschaftlichem Kapital dominiert werden

Die Forderung nach grundsätzlicher Untersagung des Verkaufs landwirtschaftlicher Flächen an Nichtlandwirte oder Gesellschaften, die von nichtlandwirtschaftlichem Kapital dominiert werden, soll das bestehende Erwerbsprivileg der Landwirte ausbauen, indem ein Verkauf an Nichtlandwirte quasi ausgeschlossen wird.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob ein derartig starker, nicht weiter konditionierter Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit mit dem im Grundgesetz garantierten Eigentumsschutz vereinbar wäre.

Es bestehen zudem keine Rechtfertigungsgründe, es einer Kapital- oder Personengesellschaft, die tatsächlich Landwirtschaft mithilfe qualifizierter Angestellter/Geschäftsführer betreibt, zu verbieten, landwirtschaftlichen Grund und Boden zu erwerben, der für die planmäßige Aufzucht von Pflanzen oder die damit verbundene Tierhaltung erforderlich ist. Eine Übertragung der Grundstücke an den Inhaber/Anteilseigener, der Nichtlandwirt ist, kann dagegen schon aufgrund der aktuellen Rechtsprechung verhindert werden.

Votum:

Die Länder lehnen den Vorschlag nach einem generellen Verkaufsverbot an Nichtlandwirte oder Gesellschaften, die von nichtlandwirtschaftlichem Kapital dominiert werden, ab.

h) Streichung des Versagensgrundes „unwirtschaftliche Verkleinerung von Grundstücken“ aus dem GrdstVG

§ 9 Abs. 1 Nr. 2 GrdstVG sieht eine Versagung der Genehmigung oder eine Beschränkung durch Auflagen oder Bedingungen vor, wenn durch die Veräußerung das Grundstück oder eine Mehrheit von Grundstücken unwirtschaftlich verkleinert oder aufgeteilt würde. Angesichts der nur wenigen Versagensfälle, die sich auf diesen Grund stützen, ist zu prüfen, ob dieser Versagensgrund überhaupt noch praktische Relevanz besitzt oder im Sinne der Verwaltungsvereinfachung gestrichen werden könnte.

Gegen eine Streichung dieses Versagensgrundes spricht, dass die Vermeidung einer unwirtschaftlichen Verkleinerung landwirtschaftlicher Grundstücke unverändert ein wichtiges agrarstrukturelles Anliegen ist, dem regional durchaus noch erhebliche Bedeutung zukommt. Dies gilt insbesondere für kleiner strukturierte Gebiete oder Grundstücke in Ortsrandlage. Auch wenn die Zahl der Versagensfälle eher gering ist, besitzt diese Regelung durchaus eine hohe präventive Wirkung.

Votum:

Die Länder sprechen sich gegen die Streichung von § 9 Abs. 1 Nr. 2 GrdstVG aus.

i) Veränderung der Freigrenzen gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 GrdstVG und § 4 Abs. 4 RSiedlG

Gemäß § 1 in Verbindung mit § 2 GrdstVG bedürfen die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Grundstücks und der schuldrechtliche Vertrag hierüber der Genehmigung. Die Bundesländer können hiervon gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 GrdstVG Ausnahmen bestimmen, also vorsehen, dass die Veräußerung von Grundstücken bis zu einer bestimmten Größe genehmigungsfrei ist. Die Bundesländer haben in ihren Ausführungsgesetzen Befreiungen von der Genehmigungspflicht ausgesprochen. Die jeweiligen Grenzen liegen zwischen 0,15 und 2 ha.

Nach § 4 Abs. 1 RSiedlG hat das gemeinnützige Siedlungsunternehmen nur für die vom GrdstVG erfassten Grundstücke, die größer als 2 ha sind, ein Vorkaufsrecht, wenn ein Versagensgrund nach § 9 GrdstVG vorliegt. Nach § 4 Abs. 4 RSiedlG können die Landesregierungen durch Rechtsverordnung die Grenze aber anders festsetzen, jedoch nur solange, wie dies zur Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur notwendig ist. Hiervon haben nur Hessen (0,5 ha) und Thüringen (0,25 ha) Gebrauch gemacht.

Es gibt unterschiedliche Forderungen, die meist auf eine Absenkung der Freigrenzen, zum Teil aber auch auf eine Anhebung dieser bzw. ihre Vereinheitlichung abzielen. Eine Vereinheitlichung der Freigrenze nach dem GrdstVG und der Grenze zur Ausübung des Vorkaufsrechts nach RSiedlG vermeidet Fälle der schlichten Versagung der Genehmigung. Eine Anhebung der Freigrenze nach dem GrdstVG erweitert die Möglichkeiten des genehmigungsfreien Erwerbs durch Nichtlandwirte. Eine Absenkung erhöht den Verwaltungsaufwand. Insgesamt sollten sich in Abhängigkeit von den jeweiligen agrarstrukturellen Verhältnissen Aufwand und gewünschte agrarstrukturelle Effekte angemessen zueinander verhalten und der Grundstücksverkehr nicht über die Maßen behindert werden.

Votum:

Die Länder lehnen aktuell eine Änderung der Freigrenzen nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 GrdstVG und § 4 Abs. 4 RSiedlG ab. Die Ausgestaltung der Grenzen liegt seit jeher in der Gesetzgebungs- und Verordnungskompetenz der Bundesländer. Sie haben hiervon entsprechend ihrer jeweiligen agrarstrukturellen Bedingungen und Erfordernisse Gebrauch gemacht. Dies schließt aber nicht aus, dass Änderungen im Einzelfall vorgenommen werden, falls die Bundesländer dies zukünftig für sinnvoll halten.

j) Vereinheitlichung der unterschiedlichen Grundstücksbegriffe in GrdstVG und RSiedlG

Die Freigrenzenregelung nach dem GrdstVG erfasst das Grundstück im Rechtssinn, d. h. den räumlich abgegrenzten Teil der Erdoberfläche, der im Bestandsverzeichnis eines Grundbuchblattes ohne Rücksicht auf die Art seiner Nutzung unter einer besonderen Nummer eingetragen ist. Dem Grundstücksbegriff des RSiedlG liegt dagegen der Begriff der „wirtschaftlichen Einheit“ zugrunde. Allein die wirtschaftliche Zusammengehörigkeit im Sinne eines einheitlich bewirtschafteten Grundbesitzes ist für die Definition eines Grundstücks nach RSiedlG entscheidend. Angesichts der engen Verknüpfung der beiden Gesetze sowie der ineinandergreifenden Regelungen zur Genehmigung eines Kaufvertrages sowie der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts stellt sich die Frage der Vereinheitlichung der beiden Grundstücksbegriffe. Baden-Württemberg hat den Grundstücksbegriff in seinem Agrarstrukturverbesserungsgesetz vereinheitlicht.

Gegen eine Vereinheitlichung im grundbuchrechtlichen Sinne spricht, dass damit die Tauglichkeit des Vorkaufsrechts als gesetzliches Instrument aktiver staatlicher Bodenpolitik beeinträchtigt wäre. Eine Ausübung des Vorkaufsrechts wäre nicht möglich, wenn eine größere, zusammenhängende landwirtschaftliche Fläche veräußert wird, die von einem oder mehreren Buchgrundstücken durchsetzt ist, die die durch Landesrecht definierte Mindestgröße nicht erreichen.

Gegen eine Vereinheitlichung im Sinne des Grundstücksbegriffs im RSiedlG spricht, dass die Überschreitung des Schwellenwertes des GrdstVG eine Einleitungsvoraussetzung für das Genehmigungsverfahren darstellt. Angesichts der Grundrechtsrelevanz des Genehmigungserfordernisses muss für die Kaufvertragsparteien von Anfang an klar und eindeutig erkennbar sein, ob ihr Vertrag einem Genehmigungserfordernis unterliegt. Dies wäre nicht der Fall, wenn es erst einer Bewertung bedürfte, ob eine wirtschaftliche Einheit vorliegt. Damit wäre zusätzliche Unsicherheit verbunden. Dies würde entsprechend für die Verwaltung gelten, die jeden vorgelegten Vertrag zunächst zu bewerten hätte.

Votum:

Die **Mehrheit der Länder** spricht sich **gegen eine Vereinheitlichung der Grundstücksbegriffe** des GrdstVG und des RSiedlG aus.

k) Kein Genehmigungsverfahren bei der Vorlage von Vertragsentwürfen

§ 2 Abs. 1 Satz 3 GrdstVG sieht vor, dass die verkehrsrechtliche Genehmigung auch vor Beurkundung des Rechtsgeschäftes erteilt werden kann. Aufgrund dieser Gesetzesformulierung kann die Genehmigungsbehörde zudem feststellen, dass die Genehmigung eines

entsprechenden Vertrages zu versagen wäre. Um zu verhindern, dass durch diese Möglichkeit kaufinteressierte Nichtlandwirte kaufinteressierte Landwirte vom Kauf ausschließen, wurde die Forderung erhoben, bei Vorlage von Vertragsentwürfen oder Angeboten ein Genehmigungsverfahren nicht mehr zuzulassen.

Ein Vorkaufsrecht besteht in der Tat nur dann, wenn ein landwirtschaftliches Grundstück durch Kaufvertrag veräußert wird und diese Veräußerung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG zu versagen wäre. Durch eine Versagung auf der Grundlage eines Entwurfs kommt es nicht zur Möglichkeit der Vorkaufsausübung.

Umgangen werden kann mit der Vorlage eines Entwurfs nur die Konsequenz, dass bei Vertragsvorlage und Ausübung des Vorkaufsrechts der Veräußerer mit einem Käufer konfrontiert wäre, mit welchem er gerade und unabhängig aus welchem Grunde keinen Vertrag abschließen würde.

Umgekehrt kann sich keine Privilegierung eines Nichtlandwirts ergeben. Der an ihn beabsichtigte Verkauf kann nicht isoliert genehmigt werden und kaufbereite Landwirte ausschließen.

Sollte die Kritik an der Regelung auf die Tatsache abheben, dass sich mit Vorlage eines Vertragsentwurfs eine risikolose Prüfung der Landwirtseigenschaft des beabsichtigten Käufers und damit eine Nachbesserungsmöglichkeit bis zur Genehmigungsfähigkeit auftut, so erscheinen demgegenüber die Vorteile dieser Regelung gewichtiger. Als für die Vertragsparteien positiven Effekt der Vorlage eines Entwurfs steht vor allem die Vermeidung eines mit dem Abschluss eines notariellen Vertrages verbundenen Kostenrisikos. Auch wird so die Dispositionsfreiheit des Verkäufers gewahrt, der auf diese Weise nicht dem Automatismus der Vorkaufsregelung des RSiedlG ausgesetzt wird (siehe auch 5.3.2 o). Die Bestimmung des § 2 Abs. 1 Satz 3 GrdstVG dient zudem der Beschleunigung und damit insgesamt der Bürgerfreundlichkeit des Verfahrens.

Votum:

Die Länder empfehlen, der Forderung nach Streichung des § 2 Abs. 1 Satz 3 GrdstVG nicht zu folgen.

1) Einführung einer Genehmigungspflicht im Falle gesetzlich angeordneten Eigentumserwerbs nach §§ 88 und 738 BGB

Nach der gesetzlichen Anordnung des § 88 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) fällt das Vermögen einer Stiftung nach ihrem Erlöschen an bestimmte Anfallberechtigte. § 738

Abs. 1 Satz 1 BGB ordnet bei Ausscheiden eines Gesellschafters den Zuwachs seines Anteils am Gesellschaftsvermögen bei den übrigen Gesellschaftern der BGB-Gesellschaft an. Der Vorschlag sieht vor, diese Formen des gesetzlich angeordneten Vermögensübergangs der grundstückverkehrsrechtlichen Genehmigungspflicht zu unterwerfen, um eine umfassendere Steuerung des Grundstückverkehrs zu ermöglichen, zunehmende Umgehungen des GrdstVG zu vermeiden und so zur Aufrechterhaltung der Legitimation dieses Gesetzes beizutragen.

Die in diesem Zusammenhang ebenfalls geforderte Genehmigungspflicht im Falle einer Fusion (§ 2 ff. UmwG) oder einer Spaltung (§§ 123, 131 Abs. 1 Satz 1 UmwG) könnte dagegen im Zusammenhang mit der Einführung der Genehmigungspflicht für die Veräußerung von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichen Grundstücken geregelt werden (siehe auch 5.3.1 c).

Für die als juristische Person entstehende Stiftung sind kaum Anhaltspunkte dafür anzunehmen, dass landwirtschaftliche Grundstücke in das Stiftungsvermögen eingebracht werden, um diese bei Erlöschen der Stiftung unter bewusster Umgehung oder Gefährdung grundstückverkehrsrechtlicher Zielsetzungen den in der Stiftungsverfassung bestimmten Personen bzw. dem Fiskus, der Gemeinde oder einer Kirche anfallen zu lassen. Der Vermögensanfall an die in der Stiftungsverfassung bestimmten Personen nach § 88 Satz 1 BGB dient dazu, den Verbleib des Stiftungsvermögens über das Bestehen der Stiftung hinaus bestimmen zu können und somit das Entstehen einer Stiftung zur Verfolgung ihres Zwecks zu fördern. Die Nutzung des Erlöschens einer Stiftung als ein Instrument zur Umgehung des GrdstVG ist angesichts der formalen Anforderungen an das Entstehen einer Stiftung auch im Übrigen wenig wahrscheinlich.

Der gesetzlich angeordnete Anteilszuwachs dient vor allem der Aufrechterhaltung des gesamthänderischen Gesellschaftsvermögens und somit dem Erhalt der Gesellschaft im Übrigen, der Weiterverfolgbarkeit ihres Zweckes sowie dem Gläubigerschutz. Die gesetzliche Anordnung basiert auf einer grundlegenden Wertung des Gesetzgebers des BGB, der eine fachgesetzliche Genehmigungsanforderung zuwiderlaufen würde. Größte Bedenken bestehen hinsichtlich einer Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer, im GrdstVG von dieser BGB-Regelung abzuweichen bzw. diese zu modifizieren. Da in den diesbezüglichen BGB-Regelungen keine Öffnungsklauseln für entsprechende Landesregelungen angelegt sind, wäre eine die Wirksamkeit der gesetzlichen Anordnung betreffende Regelung in Ansehung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in den Gesellschaftsvorschriften des BGB selbst zu regeln bzw. zu eröffnen. Der Landesgesetzgeber dürfte insofern auf den im landwirtschaftlichen Bodenrecht im Zuge der Föderalismusreform auf ihn

übergegangenen Bereich der näheren Ausgestaltung von Anforderungen an rechtsgeschäftliche Veräußerungen beschränkt sein.

Votum:

Die Länder lehnen den Vorschlag zur Einführung einer grundstückverkehrsrechtlichen Genehmigungspflicht für Fälle des nach § 88 Satz 1 und § 738 Abs. 1 Satz 1 BGB gesetzlich angeordneten Eigentumserwerbs ab.

m) Einbeziehung von Zwangsversteigerungsfällen in die Genehmigungspflicht nach GrdstVG

Die Forderung nach einer gesetzlichen Regelung, nach der der Bieter mit dem Höchstgebot bei einer Zwangsversteigerung nur dann den Zuschlag erhalten darf, wenn ihm hierfür eine grundstückverkehrsrechtliche Genehmigung erteilt worden ist, zielt auf ein Schließen möglicher Schlupflöcher zur Umgehung der Bestimmungen des GrdstVG.

Gegen die Einführung einer derartigen Regelung spricht, dass damit die Funktion der Zwangsversteigerung gefährdet wäre. Die Zwangsversteigerung dient dem Zweck, für die Gläubiger eines in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Schuldners die Möglichkeit zu schaffen, wenigstens einen Teil ihrer Forderungen durchzusetzen. Eine Bevorzugung des weniger bietenden Landwirts gegenüber dem höchstbietenden Nichtlandwirt würde die bei den Zwangsversteigerungen erzielten Erlöse systematisch schmälern und damit die Position der Pfandgläubiger entwerten. Auf lange Sicht würde es eine solche Situation für Kreditgeber unattraktiv machen, Darlehen an landwirtschaftliche Betriebe zu vergeben. Auch wäre damit die Funktion des Bodens als Kreditgrundlage beschädigt.

Votum:

Die Länder lehnen den Vorschlag ab, um im Interesse der Allgemeinheit die Funktion der Zwangsversteigerung nicht zu entwerten.

n) Ausübung des Vorkaufsrechts auch bei Verkäufen von Einzelgrundstücken unter Verwandten

§ 8 Abs. 2 GrdstVG sieht vor, dass die Genehmigung von Veräußerungsgeschäften unter näher beschriebenen nahen Verwandten zu erteilen ist, wenn ein landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Betrieb geschlossen veräußert oder im Wege der vorweggenommenen Erbfolge übertragen wird. Dies bedeutet umgekehrt, dass die Veräußerung einzelner Grundstücke der Genehmigungsentscheidung der zuständigen Behörde unterliegt. Für den Fall, dass die Genehmigung versagt wird, besteht allerdings kein Vorkaufsrecht, da § 4

Abs. 2 Satz 1 RSiedlG bestimmt, dass das Vorkaufsrecht nicht besteht, wenn der Verpflichtete das Grundstück an einen oder eine näher beschriebene Verwandte veräußert. Dies führt zu dem Vorschlag, das Vorkaufsrecht auch auf die Veräußerung von einzelnen Grundstücken unter Verwandten auszudehnen.

Eine derartige Regelung hätte den Vorteil, dass damit der Genehmigungstatbestand nach GrdstVG und der Vorkaufsrechtstatbestand nach RSiedlG angeglichen würden. Die Regelungsmaterie wäre weniger komplex, die zusätzliche Unterscheidungsebene von Verkäufen zwischen Dritten und innerhalb der Familie entfiel. Der agrarstrukturellen Kontrolle würden zusätzliche Anwendungsbereiche und Durchschlagskraft vermittelt. Der Raum für Umgehungsgeschäfte würde sich möglicherweise verringern, denn im Falle einer bloßen Versagung könnte es unter Verwandten durchaus gelingen, das Ziel mit einer anderen zivilrechtlichen Konstruktion zu erreichen.

Mit der Unterscheidung des Regelungsrahmens zwischen Veräußerungen in der Familie und solchen zwischen Dritten hat der Gesetzgeber bewusst eine Wertung umgesetzt. Im Falle der Veräußerung einzelner Grundstücke soll zwar die Möglichkeit einer behördlichen Kontrolle dahingehend bestehen, den Gesamtbestand einer Betriebseinheit zu erhalten, indem die einzelne Veräußerung untersagt wird. Es soll aber gerade nicht weiter in die Verfügungsbefugnis des Eigentümers eingegriffen werden, indem der Erwerb durch Dritte infolge des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts ermöglicht wird. Die Wahrung der Einheit des Familienbetriebes steht also im Vordergrund. Ein mögliches Vollzugsdefizit im Falle der bloßen Versagung ist nicht weiter belegt. In welchem Umfang dann Umgehungen erfolgen, kann nicht besser oder schlechter nachvollzogen werden, als in anderen Fällen, in denen die Genehmigungsschwelle nicht gleich derjenigen zur Ausübung des Vorkaufsrechts ist.

Votum:

Die Länder sprechen sich gegen den Vorschlag und für die Beibehaltung der Differenzierung zu Gunsten von Eigentumsbeständen in den Familien bei der Einräumung des Vorkaufsrechts der Siedlungsbehörden aus.

o) Einführung eines gesetzlichen Rücktrittsrechts zugunsten des Verkäufers bei Ausübung des Vorkaufsrechts

Das Vorkaufsrecht stellt einen erheblichen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar und ist häufiger Grund für Rechtsstreitigkeiten. Vor diesem Hintergrund wurde vorgeschlagen, ein gesetzliches Rücktrittsrecht des Verkäufers im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts einzuführen. Damit soll die Dispositionsbefugnis des Eigentümers gestärkt werden.

Die Einführung eines gesetzlichen Rücktrittsrechts zugunsten des Verkäufers wird nicht für erforderlich gehalten, da der Verkäufer vor Ausübung des Vorkaufsrechts Rücktrittsmöglichkeiten noch während des Genehmigungsverfahrens hat. Des Weiteren besteht die Möglichkeit einer Voranfrage zum Kaufvertragsentwurf bei der Genehmigungsbehörde.

Votum:

Die Mehrheit der Länder lehnt den Vorschlag zur Einführung eines gesetzlichen Rücktrittsrechts zugunsten des Verkäufers bei Ausübung des Vorkaufsrechts ab.

p) Einführung eines Widerspruchsrechts zugunsten der Siedlungsunternehmen bei fehlerhafter Genehmigung trotz Vorliegens der Vorkaufsrechtslage

Nach geltender Rechtslage haben die Siedlungsunternehmen keine Beteiligungsrechte im Verfahren, um ihr Vorkaufsrecht nach § 4 RSiedlG zur Geltung zu bringen. Wird die Genehmigung nach dem GrdstVG antragsgemäß erteilt, so ist eine gerichtliche Überprüfung nicht vorgesehen. Hieraus resultiert der Vorschlag, den Siedlungsbehörden ein Widerspruchsrecht gegen fehlerhaft ergangene Genehmigungen einzuräumen.

Für diesen Vorschlag spricht, dass derzeit fehlerhafte Entscheidungen der Genehmigungsbehörden nicht justiziabel sind, was sich auf das mit dem Gesetz verfolgte Ziel der Gefahrenabwehr negativ auswirkt. Mit der Einführung eines Widerspruchsrechts würde im Fall des Vorkaufsrechts nach § 4 RSiedlG im Verhältnis zur Genehmigungsbehörde ein effektiverer Rechtsschutz gewährleistet sein.

Der Einführung eines solchen Rechts steht auf der anderen Seite das verwaltungsrechtliche Betroffenheitsprinzip entgegen. Nach Art. 19 Abs. 4 GG steht der Rechtsweg nur offen, wenn jemand geltend machen kann, durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt worden zu sein. Das Genehmigungserfordernis nach dem GrdstVG ist begründet im öffentlichen Interesse an der Verbesserung der Agrarstruktur. Das GrdstVG enthält aber keine Drittschutzrechte. Das Siedlungsunternehmen hat hinsichtlich des veräußerten Grundbesitzes kein subjektives Recht und auch keine öffentlich-rechtliche Position, die durch die Entscheidung der Genehmigungsbehörde unmittelbar betroffen ist.

Auch aufstockungsbedürftigen Landwirten, denen durch eine fehlerhafte Genehmigung die Möglichkeit verwehrt wird, in den Kaufvertrag einzusteigen, müsste dann konsequenterweise ein Widerspruchsrecht eingeräumt werden. Dies hätte ggf. eine erhebliche Verzögerung des Verfahrens zur Folge. Auch würde dies dem strengen Beschleunigungsprinzip und Fristensystem des GrdstVG zuwiderlaufen. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass der zuständigen Behörde bei Vorliegen eines Versagensgrundes nach § 9 GrdstVG ein Ermes-

sen zusteht und daher ein Widerspruchs- bzw. Klagrecht des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens ohnehin nur auf eine Überprüfung auf Ermessensfehlerfreiheit gerichtet sein könnte.

Votum:

Die Länder sprechen sich gegen die Einführung eines Widerspruchsrechts zugunsten der Siedlungsunternehmen aus. Das GrdstVG enthält keine Drittschutzrechte.

q) *Versagung von Vorratskäufen von landwirtschaftlichen Flächen durch Kommunen oder Naturschutzverbände bzw. -einrichtungen*

In vielen Regionen sorgen Aktivitäten von Kommunen zur Bodenbevorratung für eine weitere Verknappung der Ressource Boden am Bodenmarkt. Dabei geht es in der Regel um den Erwerb von Flächen/Tauschflächen für in der Zukunft geplante Nutzungsvorhaben wie Gewerbegebiete, Wohnbebauung oder dafür erforderliche Ausgleichsflächen (Ökopoollflächen). Dazu kommen Initiativen von Naturschutzverbänden und -behörden, die landwirtschaftliche Flächen für reine Naturschutzzwecke nutzen wollen. Vor diesem Hintergrund wird eine grundsätzliche Versagung bei Vorratskäufen von landwirtschaftlichen Flächen durch Kommunen oder Naturschutzverbände bzw. Naturschutzeinrichtungen gefordert.

Ziel des Vorschlags ist es, Kommunen und Naturschutzverbände an einer Bodenbevorratung landwirtschaftlicher Flächen zu hindern. Grunderwerbsaktivitäten, die eine solche Bevorratung zum Ziel haben, sollen in Zukunft generell im Genehmigungsverfahren nach dem GrdstVG keine Genehmigung erhalten. Damit sollen der Flächenverbrauch und die Zweckentfremdung landwirtschaftlicher Flächen (siehe auch 5.4.3) soweit wie möglich unterbunden werden.

Bei den hierbei in Rede stehenden Flächen geht es nicht um landwirtschaftliche Flächen, die aus einem bestimmten Anlass für nichtlandwirtschaftliche Zwecke genutzt werden, sondern um Flächen, die lediglich „bevorratet“ werden, ohne dass zum Zeitpunkt des Erwerbs eine konkrete Nutzung/Verwendung erkennbar ist.

Zur Verhinderung solcher Erwerbsversuche durch Kommunen oder Naturschutzverbände, die in der Praxis immer wieder vorkommen und zu einem Verlust landwirtschaftlich genutzter Flächen führen, ist es nicht notwendig, Neuerungen im geltenden Grundstücksverkehrsrecht vorzunehmen.

Eine solche Bodenbevorratung kann schon jetzt untersagt werden. Will eine Kommune erwerben, so ist insbesondere in § 8 GrdstVG geregelt, wann eine Genehmigung zu erteilen ist. Auch dem Erwerb landwirtschaftlicher Flächen durch Naturschutzeinrichtungen sind durch die Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt. So ist der Erwerb nur genehmigungsfähig, wenn er der Umsetzung konkreter staatlich befürworteter und geförderter Naturschutzvorhaben dient. Ein völliger Ausschluss der Bodenbevorratung würde jegliches vorsorgliche Flächenmanagement ausschließen.

Votum:

Die Länder sprechen sich gegen den Vorschlag der grundsätzlichen Versagung von Vorratskäufen landwirtschaftlicher Flächen durch Kommunen oder Naturschutzverbände bzw. -einrichtungen aus. Eine eigenständige Regelung zur Versagung von Vorratskäufen ist nicht erforderlich, da es bereits im geltenden Recht Regelungen gibt, die ausreichend sind. Notwendig ist eine konsequente Anwendung der bestehenden Regelungen.

5.3.3 Vorschlag, der einer weiteren Prüfung bedarf

a) Unwirksamkeit von Nießbrauchrechten bzw. anderen Regelungen mit langfristiger Bindung

Der BLG schlägt vor, rechtliche Möglichkeiten zu schaffen, durch die langfristig wirkende Regelungen unwirksam werden, die zwischen den Parteien eines Kaufvertrages mit dem (Neben-)Ziel vereinbart werden, die Ausübung des Vorkaufsrechts zu vereiteln.

Damit soll die Effektivität von GrdstVG und RSiedlG erhöht werden. Derartige langfristig wirkende Regelungen können z. B. sein:

- Gewährung von Rechten durch den Käufer an den Verkäufer (z. B. Gewährung von Nießbrauchrechten nach §§ 1030 und 1068 BGB),
- Gewährung von langfristig wirkenden Rechten durch den Verkäufer an Dritte (z. B. Verwandte) mit vermuteter Tolerierung des Käufers (z. B. Nichtlandwirt).

Die in diesem Zusammenhang vielfältigen zu behandelnden Fallkonstellationen und zu klärenden Fragen konnten von der BLAG nicht abschließend geprüft werden. Der Nießbrauch an einem landwirtschaftlichen Grundstück wird regelmäßig nicht zum Zwecke der Vereitelung der Ausübung des Vorkaufsrechts vereinbart, kann im Einzelfall aber dennoch einem derartigen Ziel dienen.

Zu begrüßen wäre es, wenn die Frage der Nießbrauchrechte auf der vom BLG noch für dieses Jahr geplanten gemeinsamen Besprechung mit den Grundstückverkehrsreferentinnen und -referenten der Bundesländer diskutiert würde. Dies gäbe dem BLG auch die Möglichkeit, die aus seiner Sicht problematischen Fallkonstellationen näher zu spezifizieren.

Für die in diesem Zusammenhang ebenfalls diskutierte langfristige Rückpacht gekaufter landwirtschaftlicher Flächen vom Käufer an den Verkäufer hat die Rechtsprechung bereits eine Klärung herbeigeführt.¹⁴ Danach ist für Pachtverträge, deren Anzeige nach dem LPachtVG in zeitlichem Zusammenhang (Monatsfrist des § 7 LPachtVG) mit einem Kaufvertrag steht, die Möglichkeit zur Beanstandung des Pachtvertrages eröffnet. Sie stehen im Widerspruch zu Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Solche Pachtverträge, die kurz vor dem Verkauf der Landwirtschaftsfläche angezeigt werden, dienen regelmäßig dazu, die Siedlungsbehörde von der Geltendmachung ihres Vorkaufsrechts abzuhalten bzw. um die im Falle der Ausübung dieses Rechtes eintretenden Rechtsfolgen dauerhaft wirtschaftlich zu unterlaufen.

Votum:

Die Länder können zum vorliegenden Vorschlag zum jetzigen Zeitpunkt keine Empfehlung abgeben. Sollte ein Land gesetzliche Änderungen planen, empfiehlt sich eine eingehende Prüfung auch dieses Sachverhaltes. Die nächste vom BLG geplante gemeinsame Besprechung mit den Grundstückverkehrsreferentinnen und -referenten sollte zur weiteren Klärung genutzt werden.

5.4 Begleitende Maßnahmen

5.4.1 Steuerliche Regelungen

Steuerliche Regelungen beeinflussen die mit einem Flächentransfer verbundenen Kosten, damit sind sie wichtiger Teil der Rahmenbedingungen für den landwirtschaftlichen Bodenmarkt.

¹⁴ OLG Zweibrücken, Beschluss vom 05.01.2015 – 4 WLw 55/14 –, Rn. 30

5.4.1.1 Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird

a) Abschaffung der doppelten Zahlung der Grunderwerbsteuer im Rahmen des Vollzugs des GrdstVG durch die Siedlungsunternehmen

Bei Ausübung des Vorkaufsrechts durch die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen fällt nach den allgemeinen Grundsätzen Grunderwerbsteuer an. Werden von diesen Unternehmen erworbene Flächen danach an Landwirte weiterveräußert, so fällt erneut Grunderwerbsteuer an. Die durch eine Abschaffung mögliche Steuermindereinnahme wird einerseits bundesweit auf einen jährlichen Betrag im niedrigen sechsstelligen Bereich geschätzt, erhöht andererseits den Kostenfaktor des aufstockungsbedürftigen Landwirtes, zu dessen Gunsten das Vorkaufsrecht ausgeübt wird, um weitere 3,5 bis 6,5 %, abhängig vom jeweiligen Grunderwerbsteuersatz im Bundesland. Das gemeinnützige Siedlungsunternehmen muss diesen Kostenfaktor dem Landwirt unmittelbar aufbürden.

Die Maßnahme zielt darauf ab, das eigentliche Instrument des GrdstVG zu stärken. Der Wegfall der Besteuerung des Erwerbs durch das gemeinnützige Siedlungsunternehmen würde den aufstockungsbedürftigen Landwirt einem Dritten gleichstellen, der ein Grundstück ohne Ausübung eines Vorkaufsrechts erwirbt, stellt ihn also nicht besser, sondern durch Wegfall eines wettbewerbsrechtlichen Nachteils gleich.

Votum:

Die BLAG empfiehlt den Agrarressorts des Bundes und der Bundesländer, die Verhandlungen mit den Finanzressorts weiterzuführen mit dem Ziel, die doppelte Zahlung der Grunderwerbsteuer im Rahmen des Vollzugs des GrdstVG durch die Siedlungsunternehmen abzuschaffen.

b) Überprüfung der 95%-Grenze für die Erhebung von Grunderwerbsteuer beim Erwerb von Unternehmensteilen

Als Erwerbsvorgänge im Sinne des Grunderwerbsteuergesetzes (GrdESTG) gelten nach § 1 Abs. 2a und 3 GrESTG u. a. auch Vorgänge der Übertragung oder Vereinigung von Anteilen an Gesellschaften, zu deren Vermögen ein inländisches Grundstück gehört, wenn mindestens 95% der Anteile übergehen oder sich vereinigen. Wird diese Grenze nicht überschritten, unterliegen entsprechende Vorgänge nicht der Grunderwerbsteuer (GrEST). Die Vorschrift kann bei entsprechender Gestaltung dazu genutzt werden, die Entstehung von GrEST zu vermeiden. Auf diese Umgehungsmöglichkeit wird von Anwälten und Beratern hingewiesen. Es gibt Hinweise, dass Anteilskäufe regional erhebliche Bedeutung haben und bundesweit weiter zunehmen. Welche Einnahmeausfälle damit bundesweit

verbunden sind, ist der BLAG nicht bekannt. In Einzelfällen sind Beträge im sechsstelligen Bereich möglich. Eine Absenkung der Grenze auf einen Wert unter 95 % würde rechtliche Fragen aufwerfen, die intensiv zu prüfen wären.

Die unterschiedliche Besteuerung des landwirtschaftlichen Flächenerwerbs ist unter dem Aspekt der Gleichbehandlung nicht zu begründen. Die Wachstumsstrategie „Erwerb von Einzelflächen“, wie sie in vielen Regionen durch die landwirtschaftlichen Betriebe verfolgt wird, wird belastet, während die Strategie „Erwerb von Anteilen“, die aufgrund des Kapitalbedarfs in der Regel nur finanzstarken Investoren möglich ist, entlastet wird. Da aus Studien des TI bekannt ist, dass bei Anteilskäufen in der Regel Mehrheitsbeteiligungen angestrebt werden und Minderheitsbeteiligungen die Ausnahme sind, würde möglicherweise auch eine Absenkung der Grenze auf 50 % den überwiegenden Teil der Fälle erfassen und damit eine weitgehende Gleichbehandlung zwischen den Erwerbsformen „Flächenkauf“ und „Anteilskauf“ gewährleisten und zu entsprechenden Steuereinnahmen führen.

Votum:

Die BLAG empfiehlt den Agrarressorts des Bundes und der Bundesländer, Verhandlungen mit den Finanzressorts aufzunehmen mit dem Ziel, eine Absenkung der 95%-Grenze zu prüfen.

5.4.1.2 Vorschläge, die einvernehmlich abgelehnt werden

a) Wiedereinführung der Grunderwerbsteuerbefreiung oder -ermäßigung für landwirtschaftliche Flächen

Die GrESt ist durch ein Bundesgesetz geregelt, bei welchem mit der Föderalismusreform (2006) den Bundesländern eine Steuersatzkompetenz zugestanden wurde. Durch die unterschiedliche Festlegung liegen die Steuersätze mittlerweile im Bereich zwischen 3,5 % (Bayern, Sachsen) und 6,5 % (Schleswig-Holstein, Saarland und Nordrhein-Westfalen). Eine Sonderstellung für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen erscheint aus agrarstruktureller Sicht nicht erforderlich. Die daraus resultierenden Steuermindereinnahmen sind deshalb nicht zu begründen. Der Vorschlag kollidiert auch mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz, weil Unternehmen aus anderen Branchen, die Grundstücke erwerben, weiterhin belastet würden.

Votum:

Die BLAG lehnt den Vorschlag einer generellen Steuersenkung oder -befreiung für landwirtschaftliche Flächen ab.

b) Flexibilisierung der Rücklage nach § 6b EStG

§ 6b des EStG ermöglicht es, Gewinne aus der Veräußerung von Grund und Boden von den Anschaffungskosten neu erworbenen Grund und Bodens abzuziehen oder zunächst in eine Rücklage zu übertragen, die von den Anschaffungskosten später erworbenen Grund und Bodens abgezogen werden kann. Diese Abzüge sind nur innerhalb zeitlicher Grenzen möglich und sollen durch einen steuermindernden Effekt die Reinvestition erleichtern. Gefordert wird eine Flexibilisierung im Hinblick auf eine Verlängerung der Reinvestitionsfrist oder die Erweiterung der Reinvestition auch in bewegliche Wirtschaftsgüter.

Eine Verlängerung der Reinvestitionsfrist könnte kontraproduktiv sein. Die nicht innerhalb der geltenden Frist verbrauchten Mittel stünden für einen noch längeren Zeitraum für Grundstückserwerbe zur Verfügung und würden die Suche in finanzieller Hinsicht sogar erleichtern (weniger Zeitdruck, Abwartehaltung).

Die Ausdehnung der Vorschrift des 6b EStG auf den Bereich der beweglichen Wirtschaftsgüter könnte sich nur auf zu reinvestierende Gewinne aus der Veräußerung beweglicher Wirtschaftsgüter beziehen. Diese könnten nur bei dem Erwerb beweglicher Wirtschaftsgüter berücksichtigt werden. Ein Abzug solcher Gewinne beim Erwerb unbeweglichen Vermögens hingegen widerspräche der Gesetzessystematik und wäre damit ausgeschlossen. Eine solche Maßnahme bliebe von ihrer Wirkung her auf bewegliche Wirtschaftsgüter beschränkt und hätte keine bodenmarktpolitischen Auswirkungen.

Votum:

Die Flexibilisierung der 6b-Rücklage ist in der dargestellten Form keine geeignete bodenmarktpolitische Maßnahme und wird von der BLAG abgelehnt.

5.4.2 BVVG-Flächen

Der Umfang der sich noch im Besitz der BVVG befindlichen Flächen hat sich in den vergangenen Jahren deutlich reduziert. Mit Stand 31.12.2014 verfügte die BVVG insgesamt noch über knapp 187.000 ha landwirtschaftliche Flächen, was einem Anteil von etwa 3,4 % an den landwirtschaftlich genutzten Flächen in den ostdeutschen Bundesländern entspricht. Nach Abzug der voraussichtlich noch für Alteigentümer und für den Direkterwerb langfristiger

Pächter benötigten Flächen sinkt dieser Anteil auf deutlich unter 3 %. Damit sind die Möglichkeiten einer spürbaren Einflussnahme auf die weitere agrarstrukturelle Entwicklung stark eingeschränkt. Allerdings bleibt der erhebliche – im Zeitablauf aber abnehmende – Einfluss auf die Kaufpreisentwicklung angesichts des hohen Anteils am Bodenmarkt bestehen.

Im Zusammenhang mit der Politik der weiteren Privatisierung der sich noch im Besitz der BVVG befindlichen landwirtschaftlichen Flächen werden verschiedene Forderungen von unterschiedlicher Seite erhoben, die sich zum Teil – je nach Interessenlage der sie vertretenden Verbände oder Institutionen – gegenseitig ausschließen. Im Zentrum der Forderungen steht vor allem eine Verschiebung des aktuell bis 2025 datierten Endes der Privatisierung und damit eine weitere zeitliche Streckung des Privatisierungsprozesses. Die nachfolgenden Vorschläge wurden auf ihre Vor- und Nachteile hin analysiert:

5.4.2.1 Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird

a) Verlängerung des Privatisierungszeitraums

Die Verlängerung des Privatisierungszeitraums wird von verschiedensten Seiten gefordert. Dabei unterscheiden sich die geforderten Fristen zum Teil sehr deutlich voneinander.

Eine zeitliche Streckung der Privatisierung würde eine stärkere räumliche und zeitliche Trennung der einzelnen Ausschreibungen ermöglichen. Bei gleichzeitig kleineren Losgrößen würde auch kleineren und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben die Möglichkeit gegeben, sich Erfolg versprechend an Ausschreibungen zu beteiligen. Der Kaufdruck würde vermindert, sodass die Liquidität der Betriebe, die sich um Bodenerwerb bemühen, weniger stark beansprucht würde.

Eine Verknappung des Umfangs der jährlich am Markt angebotenen Flächen wirkt tendenziell preistreibend. Unterstellt, die Preise auf dem Bodenmarkt steigen weiter, würde eine Verlängerung des Privatisierungszeitraums zu insgesamt steigenden Ausgaben der Betriebe für den Flächenkauf führen. Das Ende der Privatisierung und damit das Ende des Staates als Flächenvermarkter verzögerten sich weiter.

Votum:

Die BLAG begrüßt den im Rahmen des BVVG-Bilanzgesprächs am 15.12.2014 skizzierten möglichen Kompromiss einer Verlängerung des Privatisierungszeitraums bis 2030.

b) Verringerung der Obergrenze der ausgeschriebenen Lose

Mit den im Frühjahr 2013 verabschiedeten Protokollnotizen zu den Privatisierungsgrundsätzen wurde die Obergrenze der zur Ausschreibung vorgesehenen Lose – zunächst befristet bis Ende 2014 – von 50 auf 25 ha reduziert. Im Jahr 2014 lag die durchschnittliche Losgröße der unbeschränkt alternativ zur Pacht bzw. zum Kauf ausgeschriebenen Lose bei rd. 17 ha.

Kleine Lose sind tendenziell unattraktiver für große außerlandwirtschaftliche und überregionale Investoren. Eine weitere Absenkung der Obergrenze der Losgröße würde die Chancen kleinerer und mittlerer Betriebe bei Ausschreibungen erhöhen und bewirken, dass passgenauere Lose für einzelne Betriebe zur Ausschreibung gelangten.

Eine Reduzierung der Obergrenze würde die zeitliche und räumliche Streckung einzelner Ausschreibungen erschweren. Zudem führt eine abgesenkte Obergrenze dazu, dass vermehrt auch einzelne Flurstücke diese Obergrenze überschreiten. Eine strikte Einhaltung der Obergrenze würde die aufwändige und agrarstrukturell wenig sinnvolle Teilung von einzelnen Flurstücken notwendig machen.

Votum:

Die BLAG begrüßt den im Rahmen des Bilanzgesprächs am 15.12.2014 skizzierten möglichen Kompromiss einer Absenkung der Losgröße auf 15 ha. Um ein kostenintensives Teilen von Flurstücken zu vermeiden, sollte die Obergrenze aber in den Fällen, in denen einzelne Flurstücke größer als 15 ha sind, nicht eingehalten werden müssen. Durch die ebenfalls vorgeschlagene Verlängerung des Privatisierungszeitraums wäre es auch möglich, die Ausschreibungen der dann kleineren Lose ohne zeitliche und räumliche Ballung durchzuführen.

c) Privilegierung arbeitsintensiver Betriebe sowie von Junglandwirten und Existenzgründern

Die Privatisierungsgrundsätze sehen vor, dass ein bestimmter Flächenumfang jährlich speziell für arbeitsintensive Betriebe (Betriebe mit Tierhaltung, Ökobetriebe sowie Dauerkultur- und Gartenbaubetriebe) alternativ zur Verpachtung bzw. zum Verkauf ausgeschrieben wird. Zwischenzeitlich wurden auch Junglandwirte und Existenzgründer zusätzlich in die beschränkten Ausschreibungen aufgenommen. Diese Erweiterung des Kreises der an beschränkten Ausschreibungen Teilnahmeberechtigten sowie die damit verbundene Anhebung der jährlich beschränkt auszuschreibenden Flächen von 5.000 auf 7.500 ha war entsprechend der im Frühjahr 2013 beschlossenen Änderungen der Privatisierungsgrundsätze

zunächst nur bis Ende 2014 befristet. Es bestehen Forderungen nach Beibehaltung bzw. weiterer Ausdehnung der bestehenden Privilegierung arbeitsintensiver Betriebe sowie Junglandwirten und Existenzgründern.

Beschränkte Ausschreibungen für arbeitsintensive Betriebe sowie Junglandwirte und Existenzgründer sind ein wichtiges Element zur Steuerung des Flächenerwerbs im Sinne agrarstruktureller Zielvorstellungen. Damit sind positive Effekte für die Beschäftigung in ländlichen Räumen sowie der für die Zukunft des Sektors wichtigen Junglandwirte und Existenzgründer verbunden.

Votum:

Die BLAG spricht sich für die Beibehaltung der beschränkten Ausschreibungen für arbeitsintensive Betriebe sowie Junglandwirte und Existenzgründer aus. Um auf den in den kommenden Jahren weiter abnehmenden Umfang an jährlich pachtfrei werdenden Flächen zu reagieren, sollte die jährlich beschränkt auszuschreibende Fläche von einer absoluten in eine relative Größe umgewandelt werden. **Die BLAG begrüßt daher den im Rahmen des Bilanzgesprächs am 15.12.2014 skizzierten möglichen Kompromiss eines Anteils beschränkter Ausschreibungen von 30 % der jährlich pachtfrei werdenden Flächen. Dies entspricht in etwa auch dem Anteil der Jahre 2013 und 2014.**

5.4.2.2 Vorschläge, die einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt werden

a) Einstiegsrecht des Pächters ins Höchstgebot

Von einigen Interessenvertretern wird die Forderung nach einem Einstiegsrecht des Pächters ins Höchstgebot im Falle von BVVG-Ausschreibungen erhoben.

Die Einführung eines Einstiegsrechts des Pächters ins Höchstgebot würde die Gefahr von Flächenverlusten der Pächter von BVVG-Flächen verringern und deren Planungssicherheit verbessern. Ein Erwerb der Flächen durch Nichtlandwirte würde erschwert werden.

Im Gegenzug würde sich der Flächenerwerb für Betriebe erschweren, die bislang bei der Verpachtung von BVVG-Flächen, dem begünstigten Flächenerwerb sowie dem Direkt-erwerb keine Berücksichtigung fanden. Auch die Erwerbchancen für die im Rahmen beschränkter Ausschreibungen privilegierten Betriebe würden sich verschlechtern. Darüber hinaus bestehen Zweifel, ob dieses Verfahren der in der EU-Grundstücksmittelung vorgesehenen Bedingungsfreiheit von Ausschreibungen genügt.

Votum:

Das BMEL und die Mehrheit der Länder lehnen den Vorschlag eines Einstiegsrechts des Pächters ins Höchstgebot ab. Dies würde die Position der Pächter gegenüber anderen am Flächenerwerb interessierten Landwirten in unangemessener Weise stärken.

b) Kündigung aller Pachtverträge von BVVG- und Landesflächen und beschränkte Ausschreibungen dieser Flächen an alle bislang bei der Flächenverteilung benachteiligten Betriebe und Betriebsneugründungen

Mit einem derart fundamentalen Wechsel in der Privatisierungspolitik des Bundes würden den Betrieben, die bislang keine Berücksichtigung bei der Flächenverwertung gefunden haben, deutlich höhere Chancen auf Flächenerwerb bzw. Pacht eingeräumt werden. Die Gründung neuer Betriebe könnte hierdurch einen zusätzlichen Impuls erhalten.

Die Kündigung aller Pachtverträge würde zu ernsthaften wirtschaftlichen Konsequenzen vieler Pächter führen. Ein solches Vorgehen würde den Vertrauensschutz der bisherigen Pächter und direkterwerbsberechtigten Betriebe verletzen. Eine beschränkte Ausschreibung sämtlicher Flächen liefe zudem den Bestimmungen der EU-Grundstücksmittelteilung zuwider.

Im Übrigen steht Betrieben, die bisher keine oder aus ihrer Sicht zu wenig Flächen der BVVG erwerben konnten, der Weg offen, im Rahmen der – anteilmäßig zunehmenden – Ausschreibungen der BVVG, Flächen zu erwerben.

Votum:

Die BLAG lehnt den Vorschlag ab. Sie ist der Auffassung, dass ein derart grundlegender Wechsel in der Privatisierungspolitik unterbleiben sollte und durch die Ergebnisse der bisherigen Privatisierungspolitik auch nicht gerechtfertigt ist.

5.4.3 Flächenschutz

Die Unvermehrbarkeit des knapper und somit teurer werdenden Bodens erfordert es, die außerlandwirtschaftliche Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen, die als Produktionsgrundlage zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln und von nachwachsenden Rohstoffen in der Landwirtschaft unersetzbar sind, wirksamer einzudämmen. Nach Berechnungen des Deutschen Bauernverbandes (DBV) hat die Agrarfläche in Deutschland seit 1992 um rd. 800.000 ha abgenommen. Das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung, die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr von derzeit über 70 ha/Tag bis 2020 auf durch-

schnittlich 30 ha/Tag zu begrenzen (30-Hektar-Ziel), wird durch die bisherigen Bemühungen zur Verringerung der außerlandwirtschaftlichen Flächeninanspruchnahme keinesfalls erreicht. Der fortwährende Flächenentzug führt zu einer ständigen Reduzierung der insgesamt zur Verfügung stehenden landwirtschaftlich genutzten Fläche und ist damit auch ein Faktor, der zu den Preissteigerungen der jüngeren Vergangenheit beigetragen hat.

Zudem führen weitere Nutzungsbeschränkungen bzw. Nutzungsänderungen etwa durch naturschutz- und forstrechtliche Kompensationsmaßnahmen, die für Eingriffe in den Naturhaushalt, das Landschaftsbild und die Forstflächen vorgegeben werden, zu zusätzlichen Einbußen landwirtschaftlich genutzter Flächen.

Zur Unterstützung des 30-Hektar-Ziels sind ein grundlegender Bewusstseinswandel und eine konsequente Umsetzung bestehender gesetzlicher Regelungen erforderlich. Wenn eine zeitnahe Wirkungsanalyse bestehender bzw. novellierter gesetzlicher Regelungen eine Weiterentwicklung dieser Vorgaben erforderlich macht, muss hier nachgebessert werden. Zudem sollten weitere Regelungen und Maßnahmen zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen ergriffen werden. Auf die Prüfungen und Darstellungen der **„Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Agrar-, Bau-, Finanz-, Innen-, Raumordnungs- und Umweltministerkonferenz sowie des Bundesumwelt- und Bundeslandwirtschaftsministeriums“** zur Reduzierung der Flächenneu-inanspruchnahme sowie auf die Maßnahmenvorschläge der **Plattform „Schutz der natürlichen Ressource Boden – Rechtliche Regelungen und Intelligentes Flächenmanagement“** des BMEL wird Bezug genommen.

Zusätzlich dazu hat die BLAG die nachfolgenden Vorschläge eingehender geprüft:

5.4.3.1 Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird

a) Aufnahme bzw. Schärfung von Flächenschutzklauseln in bestehende(n) Rechtsvorschriften

Bei Umsetzung des Vorschlags hätten die Agrarbehörden vor Ort im Falle einer Zielabwägung im Einzelfall gegenüber den Vertretern anderer Interessen (Infrastruktur, Naturschutz, Forst) eine stärkere Position als bisher. Bislang unterliegen sie in der Regel, da weiterer Flächenbedarf für Siedlungs- und Infrastrukturmaßnahmen besteht und aufgrund des Schutzes anderer Nutzungsarten nur die landwirtschaftlichen Flächen „frei verfügbar“ sind. Damit könnte im Hinblick auf mögliche außerlandwirtschaftliche Nutzungskonkurrenzen (z. B. im Zuge der Energiewende oder eines zunehmenden Wohnbaudrucks in städtischen Regionen) ein verbesserter Schutz der landwirtschaftlichen Flächen erreicht

und damit tendenziell auch eine preisdämpfende Wirkung bei Agrarflächen entfaltet werden.

Verschiedentlich wird die Einführung eines Flächenschutzgesetzes gefordert. Gegen die Einführung eines Flächenschutzgesetzes spricht die fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Auch ist es fraglich, ob ein solcher Eingriff in das Eigentumsrecht zulässig ist. In jüngster Vergangenheit sind neue gesetzliche Regelungen zu einem besseren Flächenschutz beschlossen worden bzw. steht deren Einführung bevor (z. B. Novelle des BauGB 2013 zur weiteren Stärkung der Innenentwicklung; Flexibilisierung der Kompensationsregelungen etwa zur zeitlichen und räumlichen Entkopplung von Eingriff und Ausgleich; „Ackerschonklausel“ im BNatSchG 2009 nebst Entwurf einer landwirtschaftlichen Flächen schonenden Bundeskompensationsverordnung (BKompV)). Die Wirksamkeit dieser Regelungen sollte vor der Einleitung weitergehender Schritte abgewartet werden.

Votum:

Die BLAG lehnt die Einführung eines gesonderten Flächenschutzgesetzes des Bundes zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen ab. Dagegen wird die Aufnahme ggf. notwendig werdender weitergehender Flächenschutzklauseln in bestehende Rechtsvorschriften empfohlen, wobei für die Mehrheit der Länder dafür u. a. auch das Landwirtschaftsgesetz in Frage käme.

b) Begrenzung der Flächeninanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen durch

ba) konsequente Umsetzung des im BauGB vorgesehenen Vorrangs der Innenentwicklung,

bb) abstrakte Berechnung der überwiegend eigenen Futterflächen beim landwirtschaftlichen Bauen im Außenbereich,

bc) Flächen schonende Umsetzung des Ausgleichs nach dem BNatSchG.

Alle drei Vorschläge sind grundsätzlich geeignet, einen Beitrag zur Sicherstellung des Vorrangs der landwirtschaftlichen Flächennutzung zu leisten.

zu ba) Mit der Novellierung des BauGB im Jahr 2013 durch das „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ wird dem Vorrang der Innenentwicklung durch die Einführung des Prinzips „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ Rechnung getragen. Adressat für die Forderung nach konsequenter Umsetzung dieses Prinzips sind die Gebietskörperschaften (Kreise und Gemeinden), die für die Aufstellung der Bau-

leitpläne zuständig sind. Unterstützend sollten z. B. entsprechende Schulungen der Verantwortlichen und die Veröffentlichung von guten Beispielen zur Anwendung kommen.

zu bb) Die abstrakte Berechnung der überwiegend eigenen Futterflächen bei der im § 201 des BauGB enthaltenen Begriffsbestimmung der Landwirtschaft wurde im Jahr 2004 in das Gesetz aufgenommen. Damit sollte der geänderten Wirtschaftsweise und modifizierten Betriebsabläufen landwirtschaftlicher Betriebe Rechnung getragen werden. Bei der letzten umfassenden Novellierung des BauGB im Jahr 2013 sowie den beiden im Jahr 2014 vorgenommenen Änderungen wurde hieran festgehalten.

zu bc) Mit der BKompV allein wird die Zielsetzung eines verbesserten Flächenschutzes nicht erreicht, da vor deren Anwendung der Flächeneingriff schon stattgefunden hat. Sie ist aber ein wertvolles Instrument, um nach erfolgtem Eingriff zusätzliche Flächeninanspruchnahmen zu minimieren. Vorhandene Kompensationsverordnungen der Bundesländer können dafür als Orientierungsgrundlage dienen. Wenn eine Kompensation erfolgen sollte, dann sollte dies möglichst flächensparend erfolgen. Dabei sollten die folgenden Kompensationsmaßnahmen unter Beachtung des naturräumlich funktionalen Zusammenhangs vorrangig sein:

- Aufwertungsmaßnahmen in bestehenden Schutzgebieten,
- Entsiegelungs- und Rückbaumaßnahmen,
- Nutzung von Flächen aus dem Ökokonto,
- Maßnahmen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen oder Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen zur dauerhaften Aufwertung von Natur und Landschaft,
- produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft (z. B. ökologischer Landbau, Blühstreifen, Kurzumtriebsplantagen mit naturschutzfachlichen Bewirtschaftungsauflagen, Waldumbaumaßnahmen).

Votum:

Die BLAG spricht sich für eine konsequente Umsetzung des im BauGB vorgesehenen Vorrangs der Innenentwicklung bei der Erstellung der Bauleitpläne durch die Gebietskörperschaften aus.

Das BMEL und die Mehrheit der Länder sprechen sich für eine konsequente und vollumfängliche Ausnutzung der flexibilisierten Kompensationsregelungen des BNatSchG 2009 im Sinne der o. a. Maßnahmen aus.

c) ***Reduzierung des Baus von Photovoltaik-Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen auf Null***

Für Photovoltaik-Freiflächenanlagen bestehen bisher im EEG Flächenbeschränkungen. Es dürfen Photovoltaik-Freiflächenanlagen nur auf drei Arten von Flächen errichtet werden:

- Randstreifen von Autobahnen und Schienenwegen bis zu 110 Metern Breite,
- versiegelte Flächen,
- Konversionsflächen, also Flächen aus ehemaliger militärischer Nutzung und vergleichbare ungenutzte Entwicklungsflächen.

Mit der EEG-Novelle 2014 soll die Förderung der erneuerbaren Energien ab 2017 auf Ausschreibungen umgestellt werden. Dieser neue Regelungsansatz soll erstmals im Bereich der Ausschreibung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen erprobt werden, wofür nach § 88 EEG eine Ermächtigung besteht. Als eine Option wird dabei der Wegfall aller Flächenbeschränkungen genannt. Hierzu hat das Bundeskabinett am 28.01.2015 die Freiflächenausschreibungsverordnung (FFAV) verabschiedet. Entgegen der ursprünglich vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) geplanten massiven Ausweitung der Flächenkulisse im Rahmen dieser Pilotphase hat sich BMEL erfolgreich dafür eingesetzt, landwirtschaftliche Flächen in so geringem Umfang wie möglich in Anspruch zu nehmen. Für die Ausschreibung in 2015 bleibt es bei der Flächenkulisse des EEG 2014. Für die Ausschreibungen in den Jahren 2016 und 2017 können darüber hinaus für maximal 10 Anlagen pro Jahr Ackerflächen in benachteiligten Gebieten in Anspruch genommen werden. Eine Inanspruchnahme dieser Flächen ist u. a. daran geknüpft, dass der naturschutzfachliche Ausgleich in demselben Bebauungsplan erfolgen muss, in dem die Photovoltaik-Anlage errichtet wurde. Diese Regelungen sind zudem kein Präjudiz für spätere Ausschreibungen im Anschluss an die Pilotphase.

Die Errichtung von Photovoltaik-Anlagen auf landwirtschaftlichen Flächen, die im Bereich eines 110 m-Randstreifens im Sinne des EEG liegen, führt zu einem Verlust von Agrarflächen, auch durch eine nachgeordnete zusätzliche Flächeninanspruchnahme infolge der Kompensation der zu Photovoltaik-Flächen umgewandelten Agrarflächen. Gegenüber der Windenergie besitzen Photovoltaik-Anlagen, bezogen auf den Bedarf an Agrarflächen, eine erheblich geringere Effizienz. Nach Berechnungen des TI liegt die Relation bei 80:1, d. h. für die gleiche jährliche Energieerzeugung werden mit Photovoltaik-Anlagen 80 mal mehr Agrarflächen benötigt als bei der Erzeugung von Windenergie. Wegen des Konflikts zwischen dem Ziel der nachhaltigen Energieerzeugung und dem Ziel der Sicherung der Welternährung sollten Agrarflächen dauerhaft nur für Windenergie-Anlagen bereitgestellt werden. Es stehen zudem ausreichend andere Flächen (Dächer,

Konversionsflächen, Gewerbegebiete, andere versiegelte Flächen) zur Verfügung, um das angestrebte Megawatt-Ziel zu erreichen.

Gegen eine zu starke Beschränkung der Errichtung von Photovoltaik-Anlagen auf Freiflächen spricht, dass Photovoltaik-Strom zur Zielerreichung der politisch beschlossenen Energiewende noch Potenzial besitzt und im § 3 des EEG 2014 ein Ausbaupfad für Solarstrom festgelegt ist. Freiflächenanlagen könnten auch so errichtet werden, dass ein Rückbau und eine erneute landwirtschaftliche Nutzung problemlos möglich sind; da die Anlagen jedoch Bestandsschutz genießen, würden dabei vermutlich Schadensersatzzahlungen anfallen.

Votum:

Die BLAG spricht sich für eine Konzentration der Installation von Photovoltaik-Anlagen auf verfügbaren Dachflächen, Konversionsflächen sowie in Gewerbegebieten und auf versiegelten Flächen aus. Nach Auffassung der **Mehrheit der Länder** sollten auch **Agrarflächen als mögliche Standorte** in Frage kommen, wenn es sich dabei um Restflächen minderer Qualität (z. B. starke Hangneigung, geringe Bodengüte, Grünland) handelt. Das **BMEL** und eine **Minderheit der Länder** sprechen sich für eine **Streichung jeglicher Ausnahmemöglichkeiten zum Bau von Photovoltaik-Anlagen auf Agrarflächen** aus.

5.4.3.2 Vorschlag, der einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt wird

a) Verteuerung der Versiegelung von landwirtschaftlichen Flächen durch Einführung einer Versiegelungsabgabe

Mit der Einführung einer Versiegelungsabgabe würde sich eine Bodenverteuerung für Siedlungs- und Verkehrsflächen einstellen. Die Versiegelungsabgabe könnte wiederum zur Finanzierung aufwändiger Entsiegelungen verwendet werden. Denkbar wäre auch eine Begünstigung von Kommunen, die sich im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements verhalten.

Die Einführung derartiger Maßnahmen fiskalischer Natur ist bislang durch die Finanzministerien des Bundes und der Bundesländer abgelehnt worden. Die Einführung einer Versiegelungsabgabe würde zu einer Zunahme an Bürokratie und zu einem Eingriff in die kommunale Planungshoheit führen. Letztlich ist nicht sichergestellt, dass durch eine Verteuerung der Flächen zwangsläufig eine geringere Flächeninanspruchnahme bewirkt wird.

Votum:

Die BLAG empfiehlt, den Vorschlag der Einführung einer Versiegelungsabgabe derzeit auch wegen seiner mangelnden Durchsetzbarkeit nicht aufzugreifen. Stattdessen wird empfohlen, durch eine konsequente Nutzung der vorhandenen planungsrechtlichen Möglichkeiten und ggf. deren Fortentwicklung zu einem besseren Flächenschutz beizutragen.

5.4.4 Förderung von Junglandwirten und Existenzgründern

Die landwirtschaftlichen Betriebe haben zunehmend Nachwuchsprobleme. Als Ursachen werden hierfür neben der mangelnden Attraktivität des Berufs beim Nachwuchs, dem demographischen Wandel u. a. auch die Beurteilung der finanziellen und organisatorischen Hürden eines Einstiegs gesehen. Fehlender Nachwuchs gefährdet die Agrarstruktur, die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und das Ziel einer flächendeckenden Erhaltung der Kulturlandschaft. Die Sicherung des Generationswechsels ist daher eine wesentliche agrarpolitische Zielsetzung. Dies ist in erster Linie Aufgabe der Betriebe und ihrer Verbände. Der Staat kann flankierende Maßnahmen prüfen, um interessierte und geeignete Nachwuchskräfte für den Landwirtsberuf und die Übernahme verantwortlicher Führungs- und Leitungsaufgaben mit eigenem Risiko zu gewinnen. Das bedeutet auch, „Neueinsteiger“ bzw. „Existenzgründer“ zu aktivieren, die noch keine landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren für eine betriebliche Basis haben.

Unabhängig vom landwirtschaftlichen Bodenrecht gibt es bestehende besondere Förderungsmöglichkeiten für Junglandwirte im Rahmen des ELER für Investitionen, bei den Direktzahlungen und im AFP.

Im Verkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken werden Existenzgründer einem Landwirt gleichgestellt, wenn sie konkrete und in absehbarer Zeit zu verwirklichende Absichten zur Übernahme einer mindestens leistungsfähigen Nebenerwerbslandwirtschaft getroffen haben. Im Rahmen der Privatisierung der ehemals volkseigenen landwirtschaftlichen Flächen ist eine besondere Berücksichtigung von Junglandwirten und Existenzgründern bei dem Verkauf oder der Verpachtung der Flächen möglich (siehe auch 5.4.2.1 c).

5.4.4.1 Vorschläge, deren Umsetzung einvernehmlich bzw. mehrheitlich empfohlen wird

a) Agrarstrukturelle Begleitung der Bemühungen von Junglandwirten zur Einrichtung von Betrieben

Der DBV fordert eine agrarstrukturelle Begleitung der Bemühungen von Junglandwirten zur Einrichtung von Betrieben (z. B. durch langfristige Eigenkapitaldarlehen und Bürgschaften). Die Stärkung der Betriebsnachfolger ist von staatlicher Seite primär über eine hochwertige Ausbildung, Möglichkeiten zum lebenslangen Lernen, angewandte Forschung und fundierte Beratung sicherzustellen. Gleichwohl können flankierende Maßnahmen (z. B. langfristige Finanzierungshilfen) sinnvoll sein. Dies ist in erster Linie Aufgabe der Kreditwirtschaft.

Langfristige Darlehen über die Landwirtschaftliche Rentenbank (LR) werden bereits jetzt über die jeweiligen Hausbanken mit Vorzugskonditionen für Junglandwirte unter 41 Jahren gewährt. Die Finanzierung einer Hofübernahme und auch Existenzgründung ist insbesondere über das Förderprogramm „Produktionssicherheit“ möglich (Programm-Nr. 245 für Junglandwirte). Im Rahmen dieses Programms wird u. a. der Erwerb von landwirtschaftlicher Nutzfläche, Betriebsmitteln, Tieren sowie Umschuldungen im Rahmen von Hofübergabeverträgen und die Abfindung weichender Erben finanziert (maximale Laufzeit von 30 Jahren; bis zu 3 tilgungsfreie Jahre; maximale Zinsbindung von 10 Jahren).

Langfristige Eigenkapitaldarlehen (Beteiligungen) gehören zum sogenannten Risikokapital. Dem hohen Risiko muss eine entsprechend hohe Chance auf Gewinn, in der Regel durch spätere Veräußerung der Kapitalanteile, gegenüberstehen. Auf Existenzgründungen bzw. Betriebsübernahmen durch Junglandwirte in der eher traditionellen Branche der Landwirtschaft passt das Modell der Risikokapitalfinanzierung/Beteiligungsfinanzierung nicht.

Derzeit gibt es kein bundesweites Bürgschaftsangebot für landwirtschaftliche Unternehmen. Die LR und der Verband Deutscher Bürgschaftsbanken haben ein **Bürgschaftsprogramm für kleine und mittlere Unternehmen der landwirtschaftlichen Primärproduktion und der Fischwirtschaft** entwickelt, das ab Herbst 2015 zunächst mit einer 3-jährigen Pilotphase starten soll. Existenzgründer sollen ausdrücklich antragsberechtigt sein, und zwar mit einem zu verbürgenden Kreditbetrag von maximal 0,5 Mio. € pro Vorhaben. Bei diesem Programm soll der zur Europäischen Investitionsbank gehörende Europäische Investitionsfonds (EIF) einen Teil der Rückbürgschaften übernehmen, so

dass das Ausfallrisiko auf Bürgschaftsbank (30 %), Hausbank (40 %) und EIF (30 %) verteilt würde. Das Kreditrisiko der Hausbank wird somit verringert.

Votum:

Die BLAG unterstützt den Vorschlag grundsätzlich. Allerdings erscheinen die **bestehenden Fördermöglichkeiten** im Bereich der langfristigen Finanzierungshilfen einschließlich des Pilotprojekts „Bürgschaftsprogramm für die Landwirtschaft“ **zunächst ausreichend**. Ggf. kann das Anliegen nach Abschluss der 3-jährigen Pilotphase des letztgenannten Projekts wieder aufgegriffen werden.

b) Entwicklung neuer Strategien für den Generationswechsel in großen Betrieben

Der DBV fordert die Entwicklung neuer Strategien für den Generationswechsel in großen Betrieben. Mit Hilfe solcher Strategien soll der Fortbestand dieser national und international sehr wettbewerbsfähigen Betriebe gesichert und einerseits deren Zersplitterung aufgrund Betriebsaufgabe oder andererseits deren Übernahme durch Investoren mit dem Effekt einer zunehmenden Eigentumskonzentration entgegen gewirkt werden.

Auch das TI stellt fest, dass es an einer Kultur des Generationswechsels in größeren Agrarunternehmen mit einer Vielzahl von Eigentümern mangle. Mit Ausnahme der in diesem Abschnitt behandelten Vorschläge bleibt allerdings unklar, welche Strategien den Generationswechsel in Großbetrieben erleichtern sollen.

Votum:

Die Entwicklung neuer Strategien für den Generationswechsel in großen Betrieben erscheint zweckmäßig. Die BLAG sieht die Verantwortung für die Entwicklung derartiger Strategien in erster Linie aber bei den Verbänden der Landwirtschaft.

c) Vorrang von Existenzgründern bei der Zuteilung des Vorkaufsrechts

Insbesondere im Rahmen der Ausübung des Vorkaufsrechtes zugunsten eines aufstockungsbedürftigen Landwirtes könnte den Existenzgründern ein Vorrang bei der Zuteilung des Vorkaufsrechtes vor anderen aufstockungsbedürftigen Landwirtschaftsbetrieben eingeräumt werden. Ein Vorrang bei der Zuteilung des Vorkaufsrechtes vor anderen aufstockungsbedürftigen Landwirtschaftsbetrieben ist relativ unproblematisch, sofern er im Ergebnis eines transparenten Abwägungsprozesses im Rahmen des Zuteilungsverfahrens bei der Vergabe erfolgt.

Votum:

Die BLAG empfiehlt, die Existenzgründung als ein wichtiges Kriterium bei dem Abwägungsprozess im Rahmen des Zuteilungsverfahrens eines Vorkaufsrechtes zu berücksichtigen (siehe auch 5.1.1 f).

5.4.4.2 *Vorschläge, die einvernehmlich bzw. mehrheitlich abgelehnt werden*

a) *Einrichtung eines „Flächenpools“ für Junglandwirte und Existenzgründer*

Das Bündnis Junge Landwirtschaft fordert die Einrichtung eines „Flächenpools“ für Existenzgründer. Durch die Einrichtung dieses „Flächenpools“ sollen landwirtschaftliche Flächen reserviert werden, um Existenzgründern den Start zu erleichtern. Eine fundierte Ausbildung als Landwirt und ein tragfähiges Betriebskonzept wären Voraussetzung.

Es bleibt unklar, woher Flächen für einen „Flächenpool“ kommen sollen, wie sie finanziert werden können und zu welchen Konditionen die Flächen aus einem solchen Pool an Existenzgründer abgegeben werden sollen. Dies wäre auch mit haushalts- und beihilferechtlichen Fragen verknüpft, sodass es angemessener erscheint, dass Existenzgründer sich Zugang zu dem Faktor Boden wie bisher über den Kauf- und Pachtmarkt sichern.

Votum:

Das BMEL und die Mehrheit der Länder lehnen den Vorschlag eines „Flächenpools“ für Junglangwirte und Existenzgründer ab.

b) *Zulässigkeit der Abfindung weichender Altgesellschafter vorrangig in Boden statt in Geld*

Es wurde vorgeschlagen, dass weichende Altgesellschafter nicht wie bisher üblich vorrangig in Geld, sondern in Boden abgefunden werden können, um Land aus Großbetrieben für die Aufstockung von Einzelbetrieben oder die Existenzgründung zu gewinnen. Mit diesem Vorschlag sollen Flächen für familiengeführte Unternehmen mobilisiert werden. Dabei sollen potenzielle Großinvestoren, die eine gesamte Genossenschaft, deren Nachfolge aus der Gesellschaft heraus nicht gesichert werden kann, übernehmen wollen, vom Kauf zumindest dieser Flächen ausgeschlossen werden.

Der Vorschlag ist zwar grundsätzlich realisierbar. Er würde aber gesetzliche Änderungen im GrdstVG und im § 73 Genossenschaftsgesetz (GenG) erforderlich machen. Außerdem berührt er möglicherweise innergenossenschaftliche Interessengegensätze und führt zu

Einschränkungen der Verfügungsgewalt. Darüber hinaus erscheinen die tatsächlichen Effekte auf dem Bodenmarkt eher begrenzt.

Votum:

Das BMEL und die Mehrheit der Länder lehnen gesetzliche Änderungen mit dem Ziel, weichende Altgesellschafter vorrangig in Boden abzufinden, ab.

5.4.5 Sonstiges

a) *Überprüfung der Gewährung von Direktzahlungen an Agrar-Holdings*

Aufgrund ihrer Größe und Organisationform können Agrar-Holdings Vorteile in der Betriebsorganisation sowie im Einkauf und Verkauf realisieren, sodass einkommensstützende und -stabilisierende Direktzahlungen zumindest in der derzeitigen Höhe zu hinterfragen sind. Insoweit ist es auch fraglich, ob derartige Betriebe zumindest in der derzeitigen Höhe der Unterstützung entsprechend der Art. 39 und 42 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union bedürfen.

Die GAP für die Jahre 2014 bis 2020 wurde gerade erst beschlossen, ohne dass diese Organisationsform eine besondere Behandlung erfahren hätte. Wollte man dies ändern, hätte dies möglicherweise Konsequenzen für das ganze System der Agrarförderung auf EU-Ebene (Überarbeitung der Definition des Betriebsinhabers), die zunächst einer vertieften Prüfung bedürfen. Rechtliche Voraussetzungen können nur auf EU-Ebene und frühestens im Rahmen der GAP nach 2020 geschaffen werden. Auch liegen aktuell keine belastbaren Daten zu dieser Organisationsform vor, auf deren Grundlage eine derartige Entscheidung gefällt werden könnte (Anzahl der betroffenen Holdings, Umfang der Zahlungen an diese Betriebsgruppe, Entwicklung der Zahlungen, Entwicklung der Flächenausstattung). Eine Sonderregelung für Holdings dürfte zudem nur schwer zu rechtfertigen sein. Das Argument der Kostenvorteile spricht eher dafür, dann auch die Höhe der Direktzahlungen an Großbetriebe auch anderer Organisationsformen zu hinterfragen. Deutschland hat sich allerdings erst gerade gegen eine größenabhängige Kürzung oder Kappung und stattdessen für eine Umverteilungsprämie (= höhere Förderung kleiner und mittlerer Betriebe) entschieden.

Votum:

Die Entscheidung über eine finanzielle Förderung von Agrar-Holdings betrifft nicht nur die Direktzahlungen und ist nicht Auftrag der BLAG zur Frage der Rolle von Agrar-

Holdings auf dem Bodenmarkt. Es geht um die Frage, ob diese Organisationsform Teil eines agrarstrukturellen Leitbildes sein soll und in einer möglichen Konsequenz dann auch um andere Förderinstrumente. **Deshalb wird der Vorschlag in der BLAG nicht weiter verfolgt.**

6 Zusammenfassung

Aufgabe der BLAG war es, die Situation auf den Bodenmärkten zu analysieren, aktuelle bodenmarktpolitische Ziele zu definieren, ausgehend von einem möglichen Handlungsbedarf verschiedene Handlungsoptionen im Hinblick auf ihre Auswirkungen zu prüfen und Vorschläge zur weiteren Vorgehensweise von Bund und Ländern vorzulegen. Dem Auftrag kommt die BLAG mit der Vorlage dieses Abschlussberichtes nach.

Auf den Pacht- und Kaufmärkten ist in den meisten Bundesländern seit etwa 2007 – mit regional unterschiedlicher Ausprägung – ein deutlicher und bis heute **anhaltender Preisanstieg** zu beobachten. Für diesen Preisanstieg sind verschiedene Faktoren verantwortlich, die im Abschnitt 2 dieses Berichtes herausgearbeitet wurden. Einfluss haben u. a.:

- die über eine Reihe von Jahren real gestiegenen Erzeugerpreise für pflanzliche Produkte wie auch die langfristig unverändert positiven Aussichten auf den internationalen Agrarmärkten,
- ein sich zwar leicht verlangsamernder, aber immer noch beträchtlicher Verlust an Agrarflächen durch außerlandwirtschaftliche Flächeninanspruchnahmen,
- staatliche Fördermaßnahmen wie die Agrarzahlungen oder die Förderung der Erzeugung von Strom und Biogas im Rahmen des Erneuerbare Energien Gesetzes,
- die aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen unverändert andauernde „Politik des billigen Geldes“, die in der Kombination von niedrigen Fremdkapitalkosten und geringen Rendite- und Zinserwartungen zu einem **wachsenden Interesse von Nichtlandwirten** am Erwerb landwirtschaftlicher Flächen geführt hat sowie
- die Privatisierungspolitik der BVVG, die u. a. durch Verkauf und Verpachtung von Flächen im Rahmen von Ausschreibungen zu einer deutlich gestiegenen Markttransparenz auf dem ostdeutschen Bodenmarkt beigetragen hat.

Darüber hinaus ist im Bereich der Landwirtschaft, unabhängig vom weiter voranschreitenden, sich aber in den letzten Jahren etwas abschwächenden Strukturwandel, das vergleichsweise neue Phänomen **überregionaler Holdingstrukturen** zu beobachten. Das Wachstum dieser Organisationsform hat in bestimmten Regionen schon zu einer erheblichen Konzentration von

Grund und Boden in der Verfügungsgewalt einzelner Unternehmen geführt. Es gibt Anzeichen dafür, dass sich dieser Prozess fortsetzt.

Im BMEL wie auch in den Bundesländern ist in den letzten Jahren auf die explizite Formulierung **bodenmarktpolitischer Ziele** verzichtet worden. Daher kann sich die Verwaltungspraxis wie auch die Rechtsprechung kaum auf aktuelle Aussagen zur Bodenmarkt- bzw. Agrarstrukturpolitik stützen. Um diesen Mangel zu beenden, hat sich die BLAG einvernehmlich auf die folgenden bodenmarktpolitischen Ziele verständigt:

- Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Streuung des Bodeneigentums,
- Vermeidung marktbeherrschender Positionen auf regionalen Bodenmärkten,
- Vorrang von Landwirtinnen und Landwirten beim Flächenerwerb,
- Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft,
- Begrenzung des Anstiegs von Kauf- und Pachtpreisen landwirtschaftlicher Flächen,
- Vorrang für eine landwirtschaftliche Nutzung der Agrarflächen,
- Verbesserung der Informationslage sowie der Markttransparenz auf dem Bodenmarkt.

Aus dem Abgleich der Ergebnisse der Situationsanalyse auf den Bodenmärkten einerseits und der Ziele zukünftiger Bodenmarktpolitik andererseits hat die BLAG in verschiedenen Bereichen regional unterschiedlichen **bodenmarktpolitischen Handlungsbedarf** ausgemacht.

Hierzu gehören u. a.:

- ein Vollzugsdefizit beim LPachtVG, bei dem in vielen Bundesländern ein erheblicher Teil der neu abgeschlossenen oder geänderten Pachtverträge nicht zur Anzeige gebracht wird,
- eine unterschiedliche Umsetzung und Anwendung des GrdstVG sowohl im Vergleich der Bundesländer untereinander als auch innerhalb der Bundesländer,
- die Gefahr einer zunehmenden Delegitimierung des Grundstückverkehrsrechts in bestimmten Regionen durch gesellschaftsrechtliche Übertragungsakte („share-deals“), die vom Grundstückverkehrsrecht nicht erfasst werden,
- eine in bestimmten Regionen wachsende Gefahr der übermäßigen Konzentration der Verfügungsmacht über Grund und Boden,
- ein unverändert starker Anstieg von Kauf- und Pachtpreisen, der es vielen landwirtschaftlichen Betrieben, darunter vor allem auch Existenzgründern, zunehmend erschwert, die für ihre wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Flächen kaufen bzw. pachten zu können,

- eine Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen, die immer noch erheblich über dem 30 ha-Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung liegt und preissteigernd wirkt,
- ein Mangel an umfassenden und aktuellen Daten zum Geschehen auf den Bodenmärkten sowie eine fehlende Transparenz hinsichtlich der Anwendung und Umsetzung der bestehenden bodenrechtlicher Regelungen.

Der Abschnitt **Handlungsoptionen** enthält die Ergebnisse der Prüfung zahlreicher Vorschläge zur Änderung bodenrechtlicher Bestimmungen oder sonstiger Regelungen, die Einfluss auf das Geschehen auf den Bodenmärkten ausüben. Ein großer Teil dieser Vorschläge wurde von Verbänden, Institutionen, politischen Parteien und den Bundesländern an die BLAG herangebracht. Teilweise wurden sie von der BLAG selbst entwickelt. Die Vorschläge unterscheiden sich vom Grad ihrer möglichen Auswirkungen sehr deutlich. Sie reichen von der Änderung kleinerer Detailregelungen bestehender rechtlicher Bestimmungen bis hin zu einer völlig neuen Ausrichtung der Regelungen einschließlich der Schaffung neuer Instrumente. Trotz des Bemühens möglichst viele Vorschläge in die Prüfung mit einzubeziehen, konnten von der BLAG nicht alle denkbaren Optionen geprüft werden. Im Zuge der weiteren Diskussion dieses Themas werden ohne Zweifel auch von der BLAG nicht untersuchte, neue Ansätze oder Varianten geprüfter Vorschläge vorgebracht werden. Die BLAG geht dennoch davon aus, mit der vorliegenden Analyse den zuständigen Ministerien im Bund und in den Bundesländern eine wichtige Entscheidungshilfe geben zu können.

Bei der Überprüfung des rechtlichen Instrumentariums auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt geht es auch um die Frage der Intensität staatlicher Regulierung. Die BLAG weist darauf hin, dass der größte Teil der mehrheitlich von der BLAG befürworteten Maßnahmen lediglich das Eingriffsniveau wiederherstellt, das beim Erlass des GrdstVG 1961 und des LPachtVG 1985 bestand.

Die zu prüfenden Vorschläge wurden in die Bereiche Markttransparenz und Statistik, Vollzugsdefizite, verbesserte Regulierung im Bodenrecht und begleitende Maßnahmen (Steuern, BVVG-Flächen, Flächenschutz, Junglandwirte/Existenzgründer) unterteilt.

Im Bereich **Markttransparenz und Statistik** empfehlen das BMEL und die Mehrheit der Länder die Umsetzung verschiedener Vorschläge, die im Ergebnis zu einer umfassenderen, aktuelleren und harmonisierten Bereitstellung von Daten zum Geschehen auf den Bodenmärkten beitragen dürften. Im Einzelnen empfiehlt die BLAG die Umsetzung folgender Maßnahmen:

- Erweiterung des Merkmalsprogramms der Kaufwertestatistik für landwirtschaftliche Grundstücke,
- stärkere Harmonisierung der Länderregelungen zu Gutachterausschüssen und den dort vorgenommenen Auswertungen und Preissammlungen,
- Erstellung und Veröffentlichung jährlich repräsentativer Pachtpreisspiegel durch die Bundesländer,
- Einführung einer jährlichen Pachtpreisstatistik.

Der mit den Maßnahmen verbundene Nutzen im Sinne einer besseren statistischen Erfassung des Bodenmarktes überwiegt nach Auffassung des BMEL und der Mehrheit der Länder den damit verbundenen zusätzlichen Aufwand.

Darüber hinaus hält die BLAG die Verbesserung der Verfügbarkeit von Daten zu den Agrarzahlen, die Agrar-Holdings erhalten, für wünschenswert. Allerdings sind hierzu noch weitergehende vertiefte Prüfungen und Abwägungsprozesse durchzuführen.

Die Länder haben zur **Verbesserung der Transparenz** im Bereich der Anwendung und des Vollzugs der bodenrechtlichen Regelungen empfohlen, entsprechende miteinander vergleichbare zahlenmäßige Darstellungen in öffentlich zugänglichen Statistiken verfügbar zu machen. Darüber hinaus empfehlen sie evtl. bestehende Informations- und Transparenzdefizite im Zusammenhang mit der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts durch Umsetzung eines Maßnahmenkatalogs zu verbessern.

Die im Bereich des **Vollzugs der bestehenden bodenrechtlichen Regelungen** festgestellten Defizite sollen beseitigt werden. Die Länder empfehlen dazu:

- durch Umsetzung eines Maßnahmenbündels einen einheitlichen und konsequenten Vollzug des GrdstVG und des LPachtVG sicherzustellen,
- durch eine verstärkte Information der am Landpachtverkehr beteiligten Gruppierungen sowie die Einführung eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes die Durchsetzung der Anzeigepflicht bei den abgeschlossenen Pachtverträgen anzustreben.

Das **Bodenrecht** fällt in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer. Die zur Änderung bzw. Anpassung von Grundstücksverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Reichssiedlungsgesetz vorgelegten Vorschläge bildeten den Schwerpunkt der Prüfungen der BLAG. Wie auch schon beim Vollzug der bestehenden bodenrechtlichen Regelungen beschränkte sich die Rolle des BMEL in der BLAG in diesen Fragen darauf, den Meinungsbildungsprozess zu moderieren und mögliche Kompromisslinien auszuloten. Eine Positionie-

zung des BMEL zu diesen die alleinige Zuständigkeit der Bundesländer betreffenden Sachverhalten erfolgte nicht.

Die Länder vertreten bei den bodenrechtlichen Fragen sehr unterschiedliche Positionen, die vielfach nicht in Einklang zu bringen waren. Eine Einigung auf bundesweit einheitliche und konsistente Maßnahmen zur zukünftigen Regelung des Bodenrechts war somit nicht möglich. Die jeweiligen Voten geben die Mehrheitsmeinung der Länder wieder, was aber nicht zwangsläufig bedeutet, dass die Bundesländer derartige Maßnahmen auch umsetzen müssen bzw. solche Vorschläge, die keine Mehrheit gefunden haben, beim Erlass landesgesetzlicher Regelungen nicht zur Verfügung stehen. Den Bundesländern steht es frei, je nach fachlicher und politischer Notwendigkeit im Falle eigener landesgesetzlicher Regelungen unabhängig vom Mehrheitsvotum der BLAG aus den untersuchten Vorschlägen und auch darüber hinaus die jeweils aus Sicht des Landes geeigneten Maßnahmen auszuwählen.

Die voneinander abweichenden Positionen der Bundesländer erklären sich auch aus den unterschiedlichen agrarstrukturellen Bedingungen und deren Entwicklung im Zeitablauf in den Bundesländern. Daraus resultiert ein unterschiedlich starker Handlungsbedarf. Genau diesem Sachverhalt wurde mit der Entscheidung, den Bundesländern im Rahmen der Föderalismusreform I 2006 die Gesetzgebungskompetenz für den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr zu übertragen, Rechnung getragen. Ein etwaiger Gesetzgebungs- und Regelungsbedarf wird anhand der jeweiligen agrarstrukturellen Situation der Bundesländer zu erwägen sein.

Im Falle eines dementsprechenden Bedarfs empfehlen die Länder einvernehmlich bzw. mehrheitlich u. a. folgende Maßnahmen im **Bereich bodenrechtlicher Regelungen**:

- Schaffung einer Versagensmöglichkeit im Hinblick auf zu hohe Eigentumskonzentration,
- Einführung einer Genehmigungspflicht für die Veräußerung von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichem Grundbesitz,
- Etablierung der Preismissbrauchsregelung als eigenständiger Versagensgrund,
- Ausweitung des Vorkaufsrechts zugunsten der Siedlungsunternehmen,
- Erweiterung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts auch auf Grundstückskaufverträge, die neben landwirtschaftlichen auch forstwirtschaftliche Grundstücke erfassen,
- Zusammenfassung des GrdstVG, des LPachtVG und des RSiedlG zu einem Gesetz im Falle der Überführung der bundesgesetzlichen Regelungen in Landesrecht,
- Heraufsetzung des Zwangsgeldes in § 24 Abs. 2 GrdstVG.

Die Mehrheit der Länder hat sich dagegen ausgesprochen, die im Zusammenhang mit der Anwendung bodenrechtlicher Regelungen relevanten und nicht näher definierten Begriffe wie Landwirt/Nichtlandwirt, Ortsansässigkeit, Aufstockungsbedürftigkeit oder Preismissverhältnis im Bodenrecht näher zu konkretisieren. Die Auslegung dieser Begriffe im Rahmen der Rechtsprechung deckt sich im Wesentlichen mit den agrarstrukturpolitischen Zielsetzungen der Bundesländer. Insoweit würde die Aufnahme einer starren Definition die Flexibilität der Entscheidungsbehörden und auch die Anpassungsfähigkeit an neue agrarstrukturpolitische Erfordernisse und Notwendigkeiten zu sehr einschränken. Auch eine Verschärfung der Preismissbrauchsregelung im GrdstVG wie auch LPachtVG lehnte die Mehrheit der Länder ab.

Neben dem Bodenrecht gibt es eine Vielzahl anderer Regelungsbereiche, die Einfluss auf das Geschehen auf den Bodenmärkten haben und damit einen wichtigen Teil der Rahmenbedingungen auch für den landwirtschaftlichen Bodenmarkt ausmachen.

Im Bereich der **steuerlichen Regelungen** empfiehlt die BLAG den Agrarressorts des Bundes und der Bundesländer Verhandlungen mit den Finanzressorts aufzunehmen, um

- die doppelte Zahlung der Grunderwerbsteuer im Rahmen des Vollzugs des GrdstVG durch die Siedlungsunternehmen abzuschaffen und
- eine Absenkung der 95 %-Grenze für die Erhebung von Grunderwerbsteuer beim Erwerb von Unternehmensteilen zu prüfen.

Im Zusammenhang mit der weiteren **Privatisierung der BVVG-Flächen** empfiehlt die BLAG

- eine Verlängerung des Privatisierungszeitraums,
- die weitere Absenkung der Losgröße im Rahmen von Ausschreibungen sowie
- die Beibehaltung der beschränkten Ausschreibungen für arbeitsintensive Betriebe und Junglandwirte.

Das Thema **Schutz landwirtschaftlicher Flächen vor außerlandwirtschaftlicher Nutzung** gehörte nicht zu den Schwerpunkten der Arbeit der BLAG. Hiermit hatte sich u. a. bereits die „Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Agrar-, Bau-, Finanz-, Innen-, Raumordnungs- und Umweltministerkonferenz sowie des Bundesumwelt- und Bundeslandwirtschaftsministeriums“ sowie die Plattform „Schutz der natürlichen Ressource Boden – Rechtliche Regelungen und Intelligentes Flächenmanagement“ des BMEL umfassend beschäftigt. Die BLAG hat dennoch die ihr vorliegenden Vorschläge hierzu geprüft, wiewohl diese nur einige Aspekte dieses umfassenden Themas abdecken.

Die BLAG empfiehlt

- die konsequente Umsetzung des im BauGB vorgesehenen Vorrangs der Innenentwicklung,
- die Aufnahme bzw. Schärfung bereits existierender Flächenschutzklauseln in bestehende(n) Rechtsvorschriften.

Darüber hinaus spricht sich die BLAG für eine Konzentration der Installation von Photovoltaik-Anlagen auf verfügbaren Dachflächen, Konversionsflächen sowie in Gewerbegebieten und auf versiegelten Flächen aus. Während sich die Mehrheit der Länder auch bestimmte Agrarflächen (von minderer Qualität) als mögliche Standorte vorstellen kann, spricht sich das BMEL und eine Minderheit der Länder für eine Streichung jeglicher Ausnahmemöglichkeiten zum Bau von Photovoltaik-Anlagen auf Agrarflächen aus.

Das BMEL und die Mehrheit der Länder empfehlen darüber hinaus eine konsequente und vollumfängliche Ausnutzung der flexibilisierten Kompensationsregelungen des BNatSchG, um die Flächenumwandlung weiter zu reduzieren.

Bei der Förderung von **Junglandwirten und Existenzgründern** spricht sich die BLAG aus:

- für die agrarstrukturelle Begleitung der Bemühungen von Junglandwirten zur Einrichtung von Betrieben in Form langfristiger Darlehen und Bürgschaften,
- für die Berücksichtigung der Existenzgründung als ein wichtiges Kriterium beim Abwägungsprozess im Rahmen des Zuteilungsverfahrens eines Vorkaufsrechts.

Aus Sicht der BLAG erscheinen neue Strategien für den Generationswechsel in großen Betrieben zweckmäßig. Die Verantwortung für die Entwicklung derartiger Strategien sieht sie in erster Linie bei den Verbänden der Landwirtschaft.

7 Ausblick

Hinzuweisen ist abschließend auf das beim EuGH anhängige **Vorabentscheidungsersuchen zum Grundstückverkehrsgesetz (Rechtssache C-39/14)**. Dabei vertritt die Klägerin des Ausgangsverfahrens (BVVG) die Position, dass § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG in seiner Anwendung auf den Verkauf staatlicher Grundstücke durch die BVVG im Ergebnis zu einer unerlaubten staatlichen Beihilfe führe. Ziel der Ausgangsklage ist die Aufhebung der Preismissbrauchsklausel für Verkäufe der BVVG. Eine Vorhersage des Ausgangs des Verfahrens ist derzeit nicht möglich. Würde der EuGH die Preismissbrauchsregelung im GrdstVG für den

Verkauf öffentlicher Flächen für unvereinbar mit dem EU-Recht erklären, bliebe dies nicht ohne Konsequenzen für die Ausgestaltung der bodenrechtlichen Regelungen. Das Urteil wird für den Sommer 2015 erwartet.

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Bundesländer, verbunden mit den sehr unterschiedlichen agrarstrukturellen Bedingungen, lässt vermuten, dass es neben Baden-Württemberg auch andere Bundesländer geben wird, die eigene landesgesetzliche Regelungen schaffen werden. Dabei ist auch zu vermuten, dass sich dieser bislang einheitlich auf Bundesebene geregelte Rechtsbereich zukünftig auf Landesebene mehr oder weniger deutlich unterscheiden wird. Bis dahin gilt das landwirtschaftliche Bodenrecht im jeweiligen Land als Bundesrecht fort.

Der Erlass eines Landesgesetzes über den Grundstücksverkehr, mit dem das geltende GrdstVG auf dem Gebiet dieses Landes ersetzt wird, würde nicht die **Zuständigkeit des Bundesgerichtshofs (BGH) als Revisionsinstanz für den Grundstücksverkehr** beseitigen. Zwar wäre dann das Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen nicht mehr anwendbar, da dessen § 1 sich nur auf das Grundstücksverkehrsgesetz bezieht, nicht aber auf die dieses ersetzende Gesetze der Bundesländer.

Stattdessen wäre der Rechtszug nach den allgemeinen Vorschriften zu bestimmen. Für Zivilsachen ist nach § 133 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) der BGH zuständig. Anders als für Strafsachen enthalten weder das GVG noch die Zivilprozessordnung für Zivilsachen eine Bestimmung, die die Revisionszuständigkeit des BGH ausschließt, wenn der Gegenstand der Streitigkeit die Verletzung von Landesrecht darstellt.

Trotz der weiterhin bestehenden Revisionszuständigkeit des BGH könnte nach dem Erlass von Landesgesetzen unterschiedlichen Inhalts allenfalls eine sehr beschränkte Vereinheitlichungswirkung von dessen Rechtsprechung ausgehen, weil er seinen Entscheidungen dann das jeweils einschlägige Landesgesetz zugrunde legen müsste.

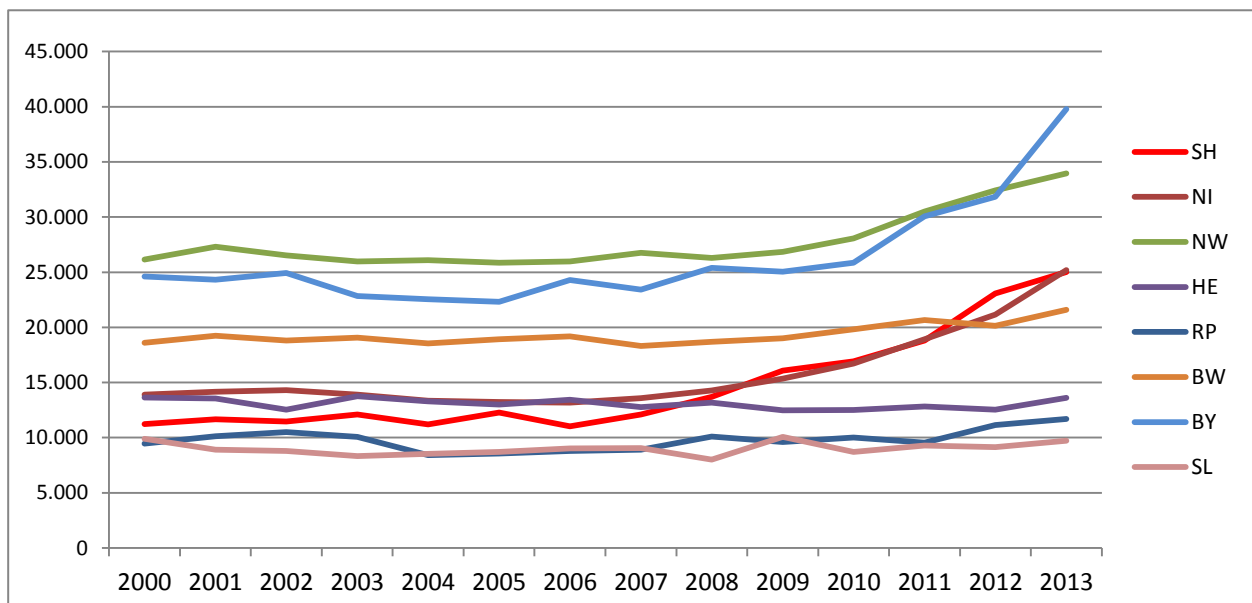
Die BLAG empfiehlt daher, dass sich abweichende Regelungen zwischen den Bundesländern auf regional begründbare Sachverhalte beschränken sollten und eine bundesweit einheitliche Zielrichtung erkennbar bleibt. Dies setzt eine enge Zusammenarbeit der für Fragen des Bodenrechts zuständigen Stellen in den Bundesländern voraus.

Anhang

Abbildung 1

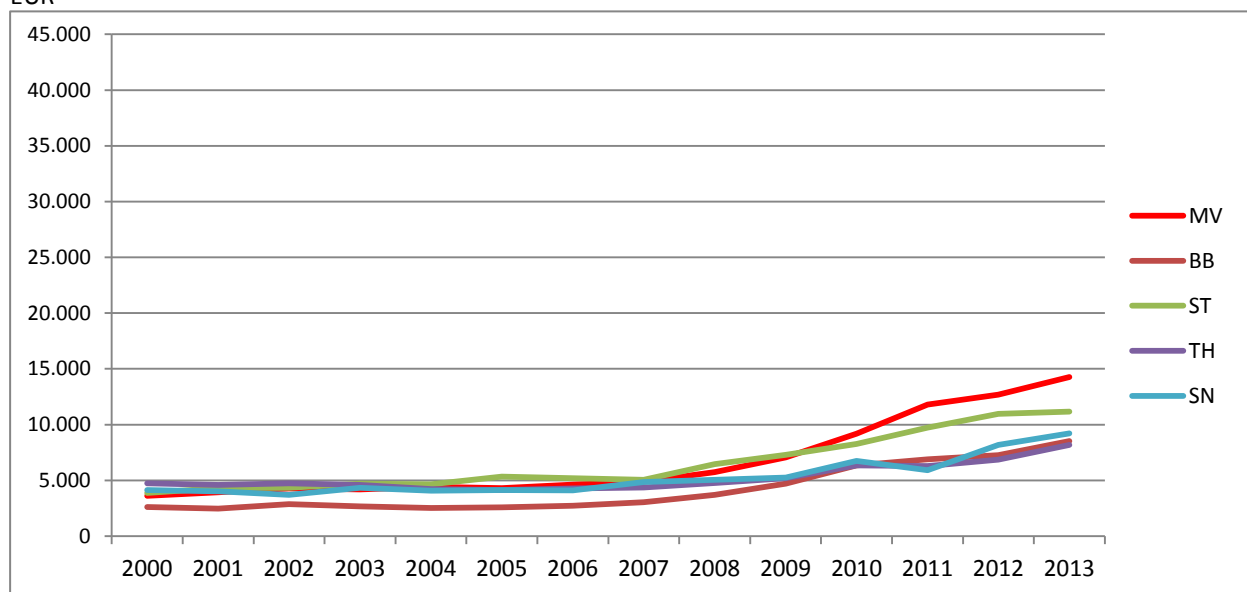
Durchschnittliche Kaufwerte je ha veräußerter Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung¹⁾ (früheres Bundesgebiet)

EUR



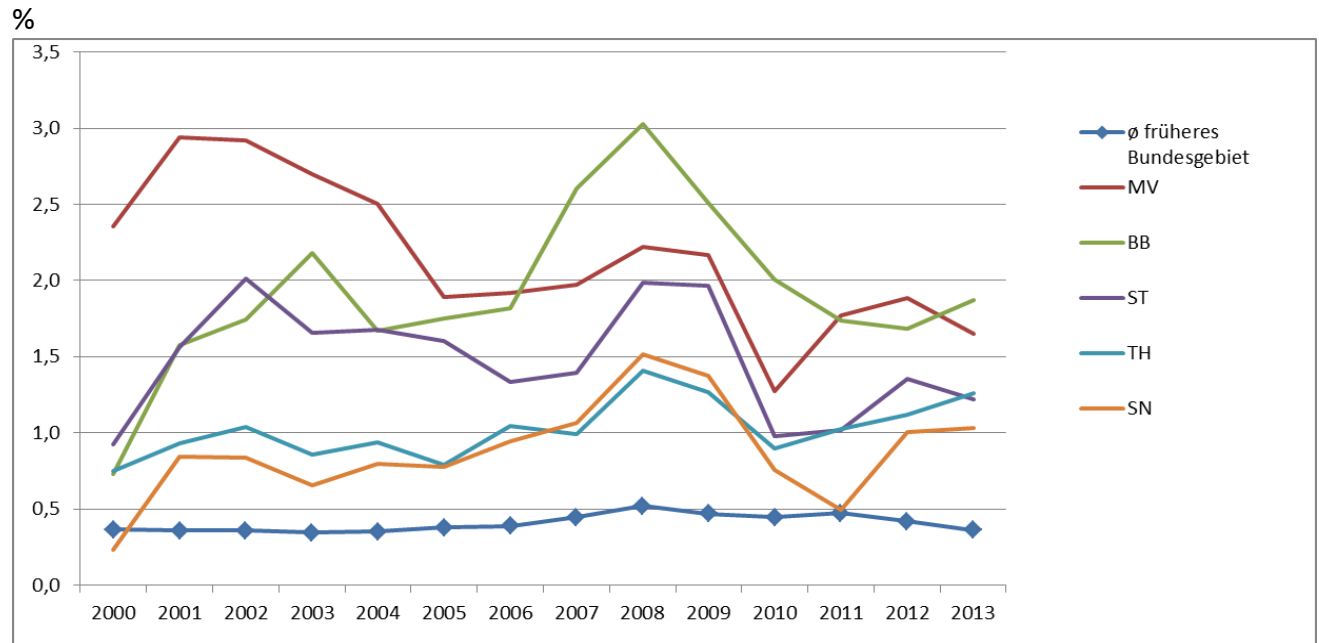
Durchschnittliche Kaufwerte je ha veräußerter Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung¹⁾ (ostdeutsche Bundesländer)

EUR



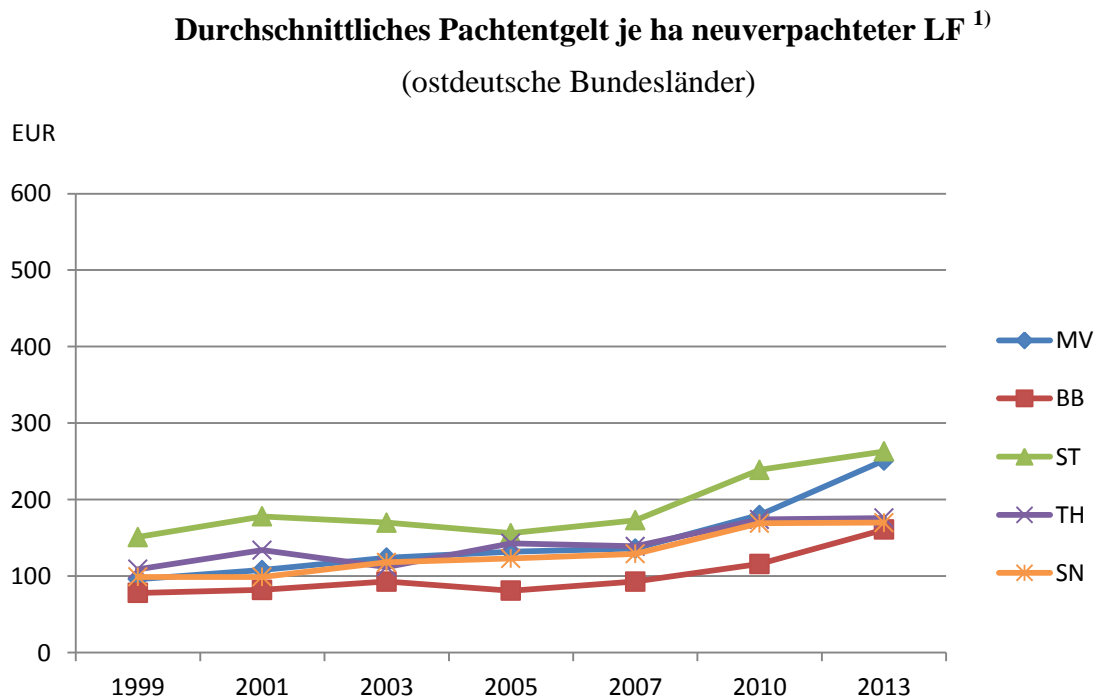
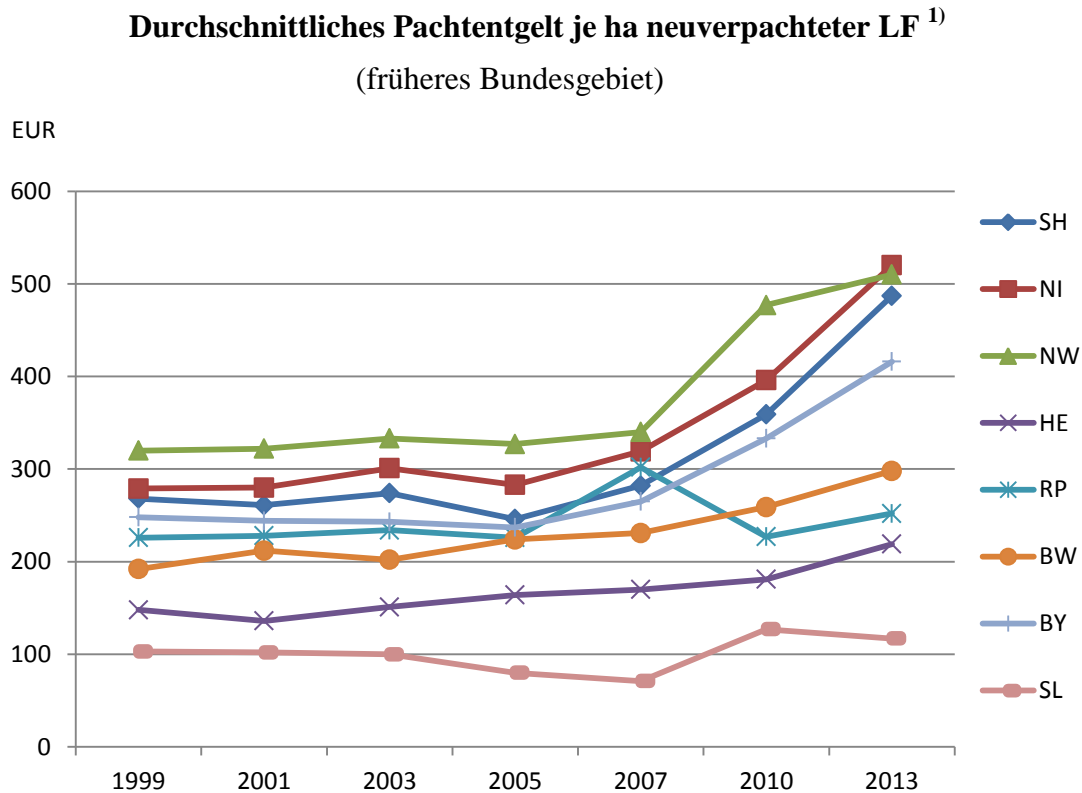
1) Veräußerungsfälle ohne Gebäude und Inventar.

Quelle: Statistisches Bundesamt, BMEL

Abbildung 2**Entwicklung der Bodenmobilität in den Bundesländern**- veräußerte FdIN ¹⁾ in % der LF -

1) In den ostdeutschen Bundesländern einschl. begünstigter Verkäufe nach EALG.

Quelle: Statistisches Bundesamt, BMEL, BVVG

Abbildung 3

1) Pachtentgelte für Flächen, bei denen sich der Pachtpreis in den letzten zwei Jahren vor der Erhebung geändert hat bzw. die neu gepachtet wurden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, BMEL

Tabelle 1

**Verteilung der landwirtschaftlichen Betriebe
nach Größenklassen der landwirtschaftlich genutzten Fläche ¹⁾**

Bundesland	Landwirtschaftlich genutzte Fläche von...bis unter...ha:									
	unter 5	5 bis 10	10 bis 20	20 bis 50	50 bis 100	100 bis 200	200 bis 500	500 bis 1 000	1 000 und mehr	Insgesamt
Anteil der Betriebe ²⁾ (in %)										
BW	16,3	18,1	20,8	22,9	14,8	6,2	. ³⁾	.	.	100
BY	3,9	17,5	27,5	31,2	15,2	4,0	0,6	0,0	0,0	100
BB	7,5	12,7	13,4	16,6	10,7	10,3	13,5	8,7	6,4	100
HE	4,9	17,5	21,7	26,5	17,4	9,6	2,3	0,1	- ⁴⁾	100
MV	6,9	9,8	12,3	14,5	8,3	11,2	18,0	11,9	7,0	100
NI	5,9	11,7	13,8	21,5	27,0	15,6	4,1	0,4	0,1	100
NW	8,6	13,5	18,1	28,5	22,3	7,8	1,0	0,1	0,0	100
RP	24,4	16,0	18,4	17,4	13,1	8,7	.	.	.	100
SL	7,3	13,7	17,1	20,0	18,1	18,9	4,9	-	-	100
SN	11,9	19,5	18,6	16,3	9,4	9,4	7,3	3,7	3,9	100
ST	7,9	8,9	10,7	14,1	10,0	11,5	20,3	10,1	6,4	100
SH	5,6	13,3	12,9	18,1	25,5	18,4	5,4	0,7	0,1	100
TH	8,9	15,9	19,6	14,3	8,4	9,6	10,6	6,0	6,8	100
D	8,6	15,6	20,7	25,1	17,6	8,3	2,7	0,8	0,5	100
LF der Betriebe (in %)										
BW	0,8	3,9	9,2	22,6	31,1	24,5	.	.	.	100
BY	0,2	3,8	12,5	30,7	31,2	15,7	5,1	0,6	0,2	100
BB	0,0	0,4	0,8	2,1	3,1	6,2	17,8	26,1	43,4	100
HE	0,2	2,9	7,2	19,2	27,2	28,5	13,6	1,0	-	100
MV	0,0	0,2	0,6	1,6	2,1	5,8	20,9	29,9	38,7	100
NI	0,1	1,3	3,2	11,2	29,8	32,2	17,5	3,4	1,3	100
NW	0,3	2,3	6,3	22,9	36,4	23,7	6,3	1,3	0,4	100
RP	1,4	3,2	7,2	15,3	25,2	32,4	.	.	.	100
SL	0,2	1,6	4,0	10,1	20,6	42,3	21,1	-	-	100
SN	0,1	1,0	1,9	3,6	4,7	9,2	15,4	18,7	45,3	100
ST	0,0	0,2	0,6	1,7	2,7	6,1	23,7	25,6	39,3	100
SH	0,2	1,2	2,6	8,3	25,4	33,7	20,7	6,3	1,6	100
TH	0,1	0,5	1,2	2,0	2,6	6,1	14,6	19,5	53,5	100
D	0,3	2,0	5,3	14,2	21,3	19,2	13,7	9,4	14,7	100

1) Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung 2013. Rundungsdifferenzen möglich.

2) Einschließlich Betriebe ohne landwirtschaftlich genutzte Fläche.

3) Kein Nachweis vorhanden bzw. Geheimhaltung.

4) Nicht vorhanden.