

## Bodenmarkt und Agrarstruktur

### Positionspapier der Familienbetriebe Land und Forst

Bund und Länder beraten seit mehreren Jahren über die Effizienz und Praxistauglichkeit des bestehenden landwirtschaftlichen Bodenrechtes.<sup>1</sup> Das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) und verschiedene Landesregierungen haben angekündigt, den Bodenmarkt und die Agrarstruktur stärker zu regulieren und ein „modernes Bodenrecht“ zu schaffen. Erklärtes Ziel ist dabei eine regional verankerte Agrarstruktur, eine breite Eigentumsstreuung, der Vorrang von Landwirten beim Flächenerwerb, die Vermeidung von Flächenverbrauch und die Vermeidung marktbeherrschender Positionen.<sup>2</sup>

Als **Elemente** einer Regulierung werden u. a. genannt:<sup>3</sup>

- Vorrang von Landwirten auf dem Bodenmarkt durch Vorkaufsrechte stärken
- Käufe von Investoren am Bodenmarkt durch eine Genehmigungspflicht von Anteilskäufen („Share Deals“) wirksam kontrollieren
- Wettbewerbsverzerrungen bei der Grunderwerbsteuer beseitigen
- Anzeigepflicht von Pachtverträgen sanktionsbewährt durchsetzen, um eine Preismissbrauchskontrolle bei den Pachten zu erreichen
- Abschaffung der doppelten Grunderwerbsteuer bei Erwerb durch ein Siedlungsunternehmen und anschließender Weiterveräußerung an den Landwirt.

**Weitere Elemente**, die sich in Entwürfen einzelner Länder<sup>4</sup> zur Regulierung der Agrarstruktur wiedergefunden haben, sind:

- Größenbegrenzung für Eigentum und Pachtungen an landwirtschaftlichen Flächen innerhalb einer Gemarkung
- Regionalität: Stärkung regional verankerter Betriebe durch eine Privilegierung ortsansässiger Landwirte beim Flächenkauf.

---

<sup>1</sup> Vgl. 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 – Stand März 2015.

<sup>2</sup> Vgl. Interview mit Axel Vogel, Landwirtschaftsminister Brandenburgs, in AgraEurope 18/2020 sowie Interview mit Dr. Hermann Onko Aeikens, damals Staatssekretär im BMEL, in AgraEurope 22/2019.

<sup>3</sup> Vgl. Rede Bundesministerin Julia Klöckner, „Agrarland darf kein Spekulationsobjekt sein“, 5.3.2020, [https://www.bmel.de/SharedDocs/Reden/2020/200305-tagung-bodenmarkt.html;jsessionid=82987C64E1D13236B363E2ABE23EDE78.2\\_cid358](https://www.bmel.de/SharedDocs/Reden/2020/200305-tagung-bodenmarkt.html;jsessionid=82987C64E1D13236B363E2ABE23EDE78.2_cid358)

<sup>4</sup> Vgl. etwa Entwurf zum Niedersächsischen Agrarstruktursicherungsgesetz, [https://www.niedersachsen.de/download/118210/Gesetz\\_zur\\_Sicherung\\_der\\_baeuerlichen\\_Agrarstruktur\\_in\\_Niedersachsen\\_Niedersaechsisches\\_Agrarstruktursicherungsgesetz\\_NASG\\_.pdf](https://www.niedersachsen.de/download/118210/Gesetz_zur_Sicherung_der_baeuerlichen_Agrarstruktur_in_Niedersachsen_Niedersaechsisches_Agrarstruktursicherungsgesetz_NASG_.pdf)

**Zu diesen Überlegungen stellen wir fest:**

- 1. Wir teilen das Ziel, eine breite Eigentumsstreuung in der Land- und Forstwirtschaft zu ermöglichen.** Die genannten Ziele der Bodenmarktpolitik widersprechen einander jedoch an dieser Stelle, da der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke auf Landwirte beschränkt werden soll. Danach käme also nur eine ordnungsrechtlich gesteuerte breite Streuung innerhalb der Gruppe der Landwirte selbst in Betracht, was wiederum dem Prinzip des freien Marktes widerspricht. Zugleich könnte der Staat selbst für eine breite Eigentumsstreuung aktiv Sorge tragen: Denn der Staat und seine Einrichtungen verfügen über erhebliche Flächen und halten somit die Hebel für eine breite Eigentumsstreuung selbst in der Hand. Darüber hinaus sollten die Länder die Grunderwerbsteuer deutlich heruntersetzen, um breiten Kreisen Zugang zu Grundeigentum zu ermöglichen. Es sollten weiterhin sämtliche bürokratischen Hemmnisse abgebaut werden, die Eigentumserwerb und Eigentumsnutzung belasten. Zudem sollten im Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) die Freigrenzen für die Genehmigungspflicht in den Ländern deutlich auf etwa 5 bis 10 ha angehoben werden. Übertragungen von landwirtschaftlichem Grundeigentum innerhalb von Familien, insbesondere auf Abkömmlinge, sollten grundsätzlich möglich und daher genehmigungsfrei sein.
- 2. Eine Regulierung des Bodenmarktes in Form eines Agrarstrukturgesetzes stellt einen tiefen Eingriff in die, insbesondere verfassungsrechtlich geschützte freie Verfügung über das Eigentum und in das Marktgeschehen dar, der ordnungspolitisch, verfassungsrechtlich und europarechtlich einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Diese Rechtfertigung findet sich in dem legitimen Ziel des Gesetzgebers, Gefahren von der Agrarstruktur abzuwenden. Eine aktive Lenkung des Bodenmarktes ist hingegen nicht zulässig und wird von uns auch aus ordnungspolitischen Erwägungen strikt abgelehnt. Für die Gefahrenabwehr ist das Grundstücksverkehrsgesetz das geeignete Instrument.** Es stellt – rechtskonform angewendet – bereits heute ein hinreichendes Instrumentarium zur Verfügung, Gefahren für die Agrarstruktur abzuwenden. Neue Herausforderungen auf dem Bodenmarkt können daher am besten über eine Anpassung des Grundstücksverkehrsgesetzes adressiert werden.
- 3. Es fehlen bislang empirische Belege für eine Störung des Marktes, die eine weitgehende Regulierung des Bodenmarktes und den damit verbundenen tiefen Eingriff in die Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft und der Ordnungspolitik rechtfertigen.** So gibt es zu den Auswirkungen überregional aktiver Investoren auf die ländliche Entwicklung bisher keine validen Forschungsergebnisse.<sup>5</sup> Der Gesetzgeber

---

<sup>5</sup> Vgl. Thünen Report 52 (2017), Andreas Tietz, Überregional aktive Kapitaleigentümer in

sollte daher im Hinblick auf die verfassungs- und europarechtlichen Bedenken und aus ordnungspolitischen Gründen darauf verzichten, über die bestehenden Instrumente hinaus weitere Regelungs-Instrumente im Grundstücksverkehrsgesetz zu implementieren. Denn diese dienen nicht der Gefahrenabwehr, sondern allein der aktiven politischen Lenkung von Eigentum an Grund und Boden.

4. **„Größe“ an sich ist kein geeignetes Kriterium, das einen Eingriff in den Bodenmarkt rechtfertigt.** Kleinere Betriebe produzieren nicht per se nachhaltiger, umweltgerechter oder effizienter. Im Gegenteil: Größere Betriebe können manche Investitionen in eine nachhaltige Bewirtschaftung besser leisten als kleinere. Das Thünen-Institut schreibt dazu: „Möglichst viele kleinbäuerliche Betriebe, oft im Nebenerwerb betrieben und mit wenig Kapital ausgestattet, sind keine Gewähr für eine nachhaltige Landwirtschaft.“<sup>6</sup> Zudem sind auch „bäuerliche Familienbetriebe“ in der Lage, organisch zu wachsen und gleichzeitig ihren Charakter als Familienbetriebe zu wahren. Auch muss die Frage nach der Bezugsgröße gestellt werden: Landwirtschaftliche Betriebe agieren im europäischen und internationalen Wettbewerb. Vor dem Hintergrund ausländischer Betriebsgrößen dienen größere heimische Betriebe somit der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf den Weltmärkten. Zudem gilt: Um eine wettbewerbsbeherrschende Stellung einzelner Betriebe zu verhindern, ist das Kartellrecht das geeignete Instrument, nicht die lenkende Hand des Staates im Rahmen der Bodenmarktpolitik. Für das Kartellrecht gilt die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers. Außerhalb dieses Rahmens ist es mit unserem Wirtschafts- und Rechtssystem nicht vereinbar, Eigentumsobergrenzen zu definieren. Zudem haben bereits die ersten Gesetzentwürfe der Länder, die eine solche Obergrenze regeln wollten, aufgezeigt, dass die Regelung einer dem Gleichheitsgrundsatz standhaltenden Obergrenze auf Grund der fehlenden Vergleichbarkeit von landwirtschaftlichen Grundstücken, insbesondere deren Ertragskraft, annähernd unmöglich sein dürfte.
5. **„Außerlandwirtschaftliche Investoren“ sind ein untaugliches Feindbild.** Zum einen können die Landwirtschaft allgemein und der einzelne Betrieb im Speziellen durchaus von Investitionen profitieren, um nachhaltiger zu produzieren und Arbeitsplätze zu sichern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten zunehmend zu einer kapitalintensiven Branche geworden ist und

---

ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017,  
[https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen-Report\\_52.pdf2017](https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen-Report_52.pdf2017)

<sup>6</sup> Thünen-Institut, „Wohin steuern (wir) unsere Agrarstrukturen?“  
<https://www.thuenen.de/de/thema/wettbewerbsfaehigkeit-und-strukturwandel/wohin-steuern-wir-unsere-agrarstrukturen/>

durch die Digitalisierung künftig weitere Investitionen nötig sein werden.<sup>7</sup> Dazu ist es zunächst unerheblich, aus welcher Quelle die Investitionen kommen. Zum anderen handelt es sich bei „außerlandwirtschaftlichen Investoren“ vielfach um verantwortlich wirtschaftende Akteure mit landwirtschaftlichem Hintergrund: Dies sind nicht selten Mitglieder von Unternehmerfamilien mit einer landwirtschaftlichen Tradition; weichende Erben, die auf einem landwirtschaftlichen Betrieb aufgewachsen sind; oder Nachfahren von durch die Bodenreform enteigneten Familien, die in ihrer alten Heimat Betriebe aufbauen oder ihren Betrieb vergrößern und somit zukunftsfähig machen wollen. Die meisten dieser Familien entwickeln eine starke Bindung zu ihrem Betrieb, zur Region, engagieren sich vor Ort, beschäftigen Mitarbeiter aus der Region und zahlen vor Ort ihre Steuern. Dass es auch gegenteilige Beispiele gibt, ist richtig. Einzelfälle sollten aber nicht zur Begründung für allgemeine staatliche Regulierung verwendet werden.

Die aktuell durch die Rechtsprechung geprägten Kriterien tragen dem Erfordernis der Unterstützung maroder landwirtschaftlicher Betriebe durch außerlandwirtschaftliche Investoren nicht mehr Rechnung.

Insbesondere sollten die Kriterien, dass der Investor selbst eine landwirtschaftliche Berufsausbildung oder Studium vorweisen soll, dass eine Selbstbewirtschaftung stattfindet sowie dass der Betrieb die Existenzgrundlage der Familie des Investors verbessern soll, wegfallen.

Es sollte ausreichend sein, dass ein entsprechend ausgebildeter Landwirt als Betriebsleiter eingesetzt wird. Ebenso sollte es nicht schädlich sein, wenn die Hofnachfolge im Zeitpunkt des Ankaufs des Betriebes nicht gesichert wäre.

6. **Eine Privilegierung ortsansässiger Landwirte beim Flächenkauf ist europarechtlich fragwürdig und zudem nicht geeignet, Gefahren von der Agrarstruktur abzuwenden.**

Nach Rechtsprechung der OLG Rostock, Jena und Dresden besteht keine Gefahr für die Agrarstruktur durch den Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke durch nicht ortsansässige Landwirte, wenn die Fläche eine gewisse Mindestgröße ausweist, so dass eine Bewirtschaftung aus der Ferne, etwa durch Lohnbewirtschaftung, möglich ist. Der BGH fordert letztlich (nur) einen betrieblichen Zusammenhang zwischen dem landwirtschaftlichen Betrieb des Erwerbers und den erworbenen Flächen, der aber auch über große Entfernungen bestehen kann. Sofern die Flächen ordnungsgemäß bewirtschaftet werden, dient das Regionalitätsprinzip damit allein dem Ziel der politischen Bodenlenkung. Dies ist politisch fragwürdig und zudem mit dem Prinzip der Kapitalverkehrsfreiheit nach europäischem Recht nicht vereinbar, zumal es bereits ortsansässige Landwirte einseitig bevorzugt. Hinzu kommt, dass das Grundgesetz in

---

<sup>7</sup> Thünen-Institut, H. Nieberg/ B. Forstner: „Perspektiven der Agrarstrukturentwicklung in Deutschland“, [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn052733.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn052733.pdf)

Art. 14 Abs. 1 Satz 1 dem Eigentümer die Freiheit zuspricht, sein Eigentum veräußern zu dürfen. Zu dieser Freiheit gehört auch, sein Eigentum an einen Käufer seiner Wahl zu veräußern.

7. **Eine Ausweitung des Vorkaufsrechts zugunsten von Siedlungsunternehmen bei Erwerb von Flächen durch einen Nichtlandwirt sehen wir ebenfalls als problematisch an.** Die Anhäufung von Flächen zugunsten der öffentlichen Hand widerspricht den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft. Wenn jeder privatrechtliche Verkauf eines Grundstücks mit einem staatlichen Vorkaufsrecht belastet wäre, würde sich der Umfang des Staatseigentums massiv in verfassungsrechtlich bedenklicher Art ausweiten. Dies gilt umso mehr, als die Vergabep Praxis der Siedlungsunternehmen nicht gesetzlich geregelt, transparent oder justiziabel ist. So wird die öffentliche Hand häufig selbst zum Marktteilnehmer, anstatt nur zwischengeschaltet zu sein. Bestes Beispiel ist die BVVG des Bundes und die Landgesellschaften in den neuen Bundesländern: Da staatliche Eigentümer dem Beihilfeverbot des AEUV unterliegen, erfolgt deren Marktteilnahme außerhalb von notifizierten Subventionsprogrammen zu Markt(Höchst-)preisen. Es ist unbestrittene Tatsache, dass gerade die bundeseigene BVVG im Rahmen der Privatisierung unter Berufung auf das europäische Recht als Preistreiber agiert hat und dies immer noch tut.
  
8. **Eine Genehmigungsunterwerfung von Anteilskäufen („Share Deals“) nach dem Grundstückverkehrsrecht wäre aus unserer Sicht systemfremd und gesellschaftsrechtlich schwer begründbar.** Der Erwerb einer Mitgliedschaft an einer Gesellschaft oder eines Geschäftsanteils ist etwas anderes als der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken. Eine Genehmigungsunterwerfung würde keine Änderungen an der Agrarstruktur nach sich ziehen. Teilnehmer an der Agrarstruktur sind Gesellschaften als Inhaber der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Veräußerung von Geschäftsanteilen hat daher keine Auswirkungen auf die Agrarstruktur an sich. In der Regel werden sämtliche Beteiligungen oder zumindest Mehrheitsbeteiligungen an aktiven landwirtschaftlichen Betrieben erworben und diese durch die neuen Gesellschafter fortgeführt. Wenn argumentiert wird, dass mit der Übernahme von Geschäftsanteilen faktisch die Übernahme des Betriebs verbunden ist, so rechtfertigt auch dies nicht die Genehmigungsunterwerfung: Bereits heute darf ein Nichtlandwirt landwirtschaftliche Flächen erwerben, wenn er plausibel nachweisen kann, einen landwirtschaftlichen Betrieb einrichten zu wollen. Eine entsprechende Beschränkung wäre zudem mit Art. 12 GG nicht vereinbar. Die Gesetzgebungskompetenz im Gesellschaftsrecht steht dem Bund, nicht den Ländern zu. Eine solche kann auch entgegen anders lautender Ansichten nicht über eine Annexkompetenz begründet werden. Zudem ist hier festzustellen, dass einer praxistauglichen Regulierung kaum

lösbar Fragestellungen gegenüberstehen. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine solche Genehmigungspflicht mit der durch europäisches Recht geschützten Kapitalfreiheit vereinbar wäre. Man will letztlich ein verwaltungsrechtliches „Monster“ schaffen, das kaum Auswirkungen auf das Marktgeschehen haben könnte.

Insofern jedoch der Anwendungsbereich des § 1 GrdstVG erweitert werden würde, so wäre zum Ausgleich ein Genehmigungszwang gemäß § 8 GrdstVG einzuführen, nach welchem das Rechtsgeschäft bereits zu genehmigen wäre, wenn im Rahmen einer Vorausschau dargelegt werden kann, dass der Betrieb langfristig ökonomisch leistungsfähig ist; die Bewirtschaftung durch einen ausgebildeten Landwirt erfolgt; der landwirtschaftliche Betrieb registriert ist; eine ordnungsgemäße Buchführung erfolgen wird und Mitgliedschaften in der Genossenschaft, gegebenenfalls der Tierseuchenkasse sowie in der Landwirtschaftlichen Versicherung (insofern keine Befreiung erteilt wurde) bestehen werden.

Durch die Einführung dieser klaren Regelungen soll die Ermessensentscheidung der Behörde nicht nur beschränkt, sondern ebenso für diese erleichtert werden. Gleichfalls soll auf Seiten des Verkäufers und Käufers entsprechende Rechtssicherheit entstehen.

9. Eine Reform der **Grunderwerbsteuer bei Anteilskäufen („Share Deals“)** muss im Rahmen der Novellierung des Grunderwerbsteuergesetzes adressiert werden. Eine Sonderbehandlung landwirtschaftlicher Anteilskäufe ist dabei nicht angebracht. Die Unterwerfung von Anteilskäufen unter die Grunderwerbsteuer ist eine die Steuerpflicht ausweitende Regelung. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber die Beteiligungsgrenzen definiert, die erreicht werden müssen, um einen Anteilskauf einem Grundstückskauf gleichzustellen. Es ist unrichtig und politisch unlauter, wenn beim Erwerb von Geschäftsanteilen von „Steuertricks“ gesprochen wird. Flächenkäufer „umgehen“ nicht die Grunderwerbsteuer, sondern verhalten sich völlig rechtskonform.
10. **Die Preisentwicklung auf dem Bodenmarkt und die Flächenknappheit sind nicht allein Ergebnis von Marktentwicklungen, sondern auch wesentlich von politischen Entscheidungen.** Bundesregierung und Länder sollten dabei insbesondere **eine Reduzierung des Flächenverbrauchs anstreben** und das selbst gesteckte Ziel, den Flächenverbrauch auf 30 ha pro Tag zu begrenzen, in den Blick nehmen. Immer noch geht in Deutschland landwirtschaftliche Fläche in einer Größenordnung von 50 - 60 ha pro Tag verloren. Die Zielkonflikte zwischen land- und forstwirtschaftlicher Nutzung einerseits und Siedlungsbau, dem Ausbau Erneuerbarer Energien, dem Ausbau der Mobilität u. v. m. müssen politisch gelöst werden, um die Knappheit auf dem Bodenmarkt nicht weiter zu verschärfen.

### Konkret schlagen wir vor:

- Beibehaltung des GrdstVG – ggf. Zusammenfassung des GrdstVG, LPachtVG und RSG in einem Bodenrechtsgesetz, ähnlich des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes in Baden-Württemberg.
- Instrumente des GrdstVG schärfen: Maßgeblich ist der festgestellte Verstoß gegen die agrarstrukturfördernden Maßnahmen. Das Hauptproblem ist derzeit die fehlende Definition dieser Agrarstruktur. Derzeit wird der Anwendungsbereich dieser Norm allein durch die Gerichte bestimmt. Jedes Land sollte seine Agrarstrukturziele definieren, geeignet beschließen und veröffentlichen. Diese Ziele bilden dann den Anwendungs- und Auslegungsmaßstab des Genehmigungsrahmens gem. § 9 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 2 GrdstVG. Damit könnte ein wesentlicher Teil der genannten Ziele umgesetzt werden.
- Erhöhung der Freigrenze, um Pferdehaltern, Hauseigentümern etc. den Erwerb von Flächen in geeignetem Umfang zu ermöglichen.
- Einführung einer Genehmigungserteilungspflicht für die Übertragung unter Familienangehörigen.
- Keine Einführung einer Hektar-bezogenen Erwerbsobergrenze, da verfassungs- und europarechtlich höchst problematisch und praktisch ohne Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz nicht umsetzbar; Maßstab muss das Kartellrecht bleiben.
- Keine Einführung einer Genehmigungspflicht für den Erwerb von Gesellschaftsanteilen, da verfassungs- und europarechtlich höchst problematisch und praktisch, entsprechend den Bedürfnissen des Gesellschaftsrechtes nach Stichtagen und Präzision, kaum umsetzbar. Falls doch, Schaffung klarer Regelungen im Sinne eines Genehmigungszwangs entsprechend § 8 GrdStVG, auch bzgl. möglicher Beteiligung außerlandwirtschaftlicher Investoren im Rahmen eines asset-deals.
- Einführung eines Bestimmungsrechtes des Siedlungsunternehmens hinsichtlich des zur Ausübung des Vorkaufsrechtes berechtigten Landwirtes zur Vermeidung des doppelten Erwerbes und des Anfalls doppelter Grunderwerbsteuer.
- Ansonsten in jedem Fall gesetzliche Regelung zur Vermeidung der doppelten Grunderwerbsteuer, da die Ausübung des Vorkaufes derzeit gegen § 9 Abs. 1 Nr. 3

GrdstVG verstößt, da die Weiterveräußerung durch doppelte Grunderwerbsteuer und Aufschläge der Siedlungsunternehmen deutlich teurer als der Ausgangsvertrag und daher ein agrarstrukturell nicht gewünschter Preisanstieg produziert wird.

- Einführung eines Rücktrittsrechtes für den Verkäufer bei Ausübung des Vorkaufsrechtes, da damit ein großes Streitpotential genommen würde, der Vorwurf der verdeckten Bodenlenkung entkräftet würde und es dem Verkäufer obläge, zu entscheiden, ob er auch an den Vorkaufsberechtigten verkaufen möchte.

Die Familienbetriebe Land und Forst sind ein freiwilliger Zusammenschluss von Eigentümern, die mit ihren Betrieben für gut 50.000 Unternehmer, Mitarbeiter und Familienmitglieder stehen. Unsere Mitgliedsbetriebe tragen Verantwortung für rund 5 Prozent der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Deutschland. Sie bewirtschaften ihre Flächen nachhaltig und denken in Generationen. Unser Ziel ist es, Mehrwert für unsere Gesellschaft zu schaffen und das Bewusstsein für die Anliegen von familiengeführten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu stärken. Der Verband setzt sich daher für den Schutz des privaten Eigentums und die Stärkung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum ein.

Berlin, im November 2020

**Kontakt:**

Fabian Wendenburg, Geschäftsführer  
info@fablf.de