

Bodenpolitik für bäuerliche Landwirtschaft

Über zwei vielversprechende Länderinitiativen zur Änderung des Bodenrechts

von Eberhard Prunzel-Ulrich

Zunächst waren es in der Entwicklungspolitik engagierte Gruppen, die das Thema »Landgrabbing« in die Öffentlichkeit trugen. Ein Thema, das weit weg zu sein schien, aber auch für Deutschland plötzlich aktuell wurde, als nach der Finanzkrise 2008 das Finanzkapital Boden als Wertsicherung entdeckte. Dabei spielten ihm die Schwachstellen des Bodenrechts (Grundstückverkehrs- und Landpachtgesetz) in die Hände: Die mögliche Versagung des Verkaufes an Nichtlandwirte wird oft nicht wahrgenommen; der Verkauf von Anteilen wird nicht erfasst; die Information von aufstockungswilligen Landwirten läuft nicht transparent; der Pachtmarkt wird nicht erfasst, da die meisten Pächter die Verträge nicht mehr melden und es fehlt eine Einflussmöglichkeit, um die großen »Wachstumsbetriebe« daran zu hindern, kleinere Betriebe aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten über höhere Preise auszustechen. Im Zentrum des folgenden Beitrags stehen zwei vielversprechende Länderinitiativen aus Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, die sich zum Ziel gesetzt haben, das Bodenrecht so zu reformieren, dass die stetig steigenden Pacht- und Bodenpreise gebremst und bäuerliche Betriebe besser als bisher vor Landgrabbing geschützt werden.

Vor dem Hintergrund des im Zuge der Finanzmarktkrise entstandenen neuen Interesses an landwirtschaftlichen Flächen legte die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) 2013 ein »Bodenpapier« zur Umgestaltung des Grundstücksverkehrs- und Landpachtgesetzes vor.¹ In der Folgezeit reagierte auch die Politik und präsentierte, in der Analyse und den Vorschlägen zum Teil übereinstimmend mit der AbL, eigene Entwürfe.² Lediglich in Baden-Württemberg wurde unter dem Eindruck hoher Kaufnachfrage von Schweizer Unternehmen bereits zuvor ein neues Gesetz verabschiedet, das Grundstücksverkehrs- und Pachtrecht zusammenfasst und die Hürden beim Landverkauf höher setzt.

Abwehr von Gefahren

Der im Mai 2017 unter Federführung des grünen Landwirtschaftsministers Christian Meyer in den Landtag eingebrachte Entwurf für ein Niedersächsisches Agrarstruktursicherungsgesetz (NASG) geht jedoch noch weiter. Ebenso ein parallel dazu entwickelter Entwurf in Sachsen-Anhalt. Im NASG heißt es: »Das Gesetz dient der Abwehr von Gefahren und erheblichen Nachteilen für die Agrarstruktur und da-

mit für den ländlichen Raum durch eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung von Grund und Boden. Agrarstrukturelles Ziel ist insbesondere die Gewährleistung leistungsfähiger, nachhaltig wirtschaftender, bäuerlicher Familienbetriebe sowie eine Dämpfung des Anstiegs der Boden- und Pachtpreise.«³ Diese in Paragraph 1 des Entwurfs gewählte Zielformulierung sollte man zweimal lesen, denn sie ist eine indirekte Verabschiedung vom bedingungslosen Wachsen und Weichen. Die folgenden Punkte bilden die wesentlichen Neuerungen im Entwurf:

- **Anwendungsbereich:** Das Gesetz bezieht sich auf den Verkauf von Hofstellen, landwirtschaftlichen Flächen größer als ein Hektar, Waldgrundstücken größer als zwei Hektar, Landpachtverträgen und den Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften, die bisher nicht erfasst wurden.
- **Genehmigungsfreie Verkäufe:** Eine ganze Reihe von Konstellationen sind genehmigungsfrei, so beispielsweise die Übertragung in der Familie oder im Rahmen der vorweggenommenen Erbfolge, der Verkauf an den Feldnachbarn oder den bisherigen Pächter, bei freiwilligem Landtausch, bei Erwerb von Ersatzland, auf das der Betrieb zur Existenzsicherung ange-

wiesen ist, sowie der Verkauf an anerkannte Naturschutzverbände.

■ *Einschränkung oder Versagung des Verkaufs:* Diese erfolgt, wenn die Käufer keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben oder eine marktbeherrschende Stellung am Bodenmarkt haben oder durch den Kauf erlangen würden. Letzteres ist die Anwendung des Kartellrechtes auf den Bodenmarkt und soll greifen, wenn mehr als 25 Prozent der Gemarkungsfläche in der Hand eines Betriebes sind.

■ *Vorkaufsrecht:* Wird die Genehmigung versagt, haben die aktiven Landwirte in derselben oder angrenzenden Gemarkung ein Vorkaufsrecht. So hätten erstmals auch kleinere Betriebe die Möglichkeit, Flächen aufzustocken. Melden mehrere Betriebe Interesse an, kauft das Siedlungsunternehmen und verkauft gegebenenfalls nach einem bestehenden Kriterienkatalog das Land an einen Landwirt weiter (Tab. 1).

■ *Kauf- und Pachtbremse:* Diese ist durch ein Maximum des Kauf- oder Pachtpreises von nicht mehr als 30 Prozent über dem ermittelten lokalen durchschnittlichen landwirtschaftlichen Wert eingebaut. Diese Bremse hat jedoch nur dann Wirkung, wenn alle Kaufpreise einbezogen werden, nicht nur die nach dem Beschluss eines neuen Bodengesetzes.

■ *Anzeigepflicht der Pachtverträge:* Diese galt zwar bereits in der Vergangenheit, wurde aber in den seltensten Fällen auch durchgeführt. Das ist aber zwingend notwendig, wenn Verträge gegebenenfalls eingeschränkt oder untersagt werden sollen. Es ist jedoch noch nicht geklärt, wie die Erfassung der bestehenden Pachtverträge geschehen soll (über Flächenanträge und/oder Cross-Compliance-Regelung?)

■ *Auswahl bei mehreren Interessenten:* Zwar wurde bisher immer beteuert, dass die Grundstücksverkehrsausschüsse transparent gearbeitet hätten (bei der Benachrichtigung von kaufinteressierten Landwirten). Aber allein die Tatsache, dass es die Notwendigkeit der Auswahl bei mehreren Interessenten kaum gab, zeigt, dass das wohl nicht der Fall war. Jetzt ist für das Verfahren vorgesehen, dass alle kaufinteressierten (oder pachtinteressierten) Landwirte eine Absichtserklärung bei der überprüfenden Behörde (Landkreis) abgeben, die für fünf Jahre gilt. Diese müssen dann informiert werden, wenn in ihrer Gemarkung oder der Nachbargemarkung Grundstücke für Vorkauf oder Vorpacht zur Verfügung stehen. Die Auswahl erfolgt bei Pacht durch den Verpächter, bei Kauf durch die Siedlungsgesellschaft gerichtsfest nach einem bestehenden Ranking-System (ähnlich wie bei den schon jetzt bestehenden Verfahren bei Förderanträgen), in das eine ganze Reihe von Kriterien wie Nachbarfläche, aber auch besonders umweltschonende Landwirtschaft, Junglandwirt/-in oder Schaffung eigener Futtergrundlage eingehen können (Tab. 1) . Dieser

Tab. 1: Kriterienkatalog für die Auswahl eines Nacherwerbers

Kriterium	Punkte
Pächter der Fläche	10
Anteil der Fläche mit Bewirtschaftungsauflagen	10
Ökologischer Landbau	10
Betriebsgröße unterhalb Wachstumsschwelle	6
Eigentum anliegend	6
Ortsnähe	4
Dauergrünlandanteil	4
Eigentumsanteil an bewirtschafteter Fläche	3
Junglandwirt	3
Ausbildungsbetrieb	3
Viehbesatzdichte (GV/ha)	3

Kriterienkatalog war – wie andere Teile des Entwurfes auch – bei Einbringung in den Landtag noch in der Abstimmung, gibt aber ein deutliches Zeichen dafür, welche Form der Agrarstruktur als zukunftsweisend angesehen wird.

■ *Erwerb von Boden durch eine Bodengenossenschaft oder ähnlichem:* Es gibt neue Ansätze, dass Flächen durch einen gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Fonds erworben werden (z.B. Bodenfonds der GLS-Bank) und dann an Landwirte langfristig verpachtet werden. Diese Möglichkeit ist im Gesetzentwurf nicht explizit vorgesehen, jedoch möglich, da der Kauf unter Auflagen (langfristige Verpachtung) genehmigt werden kann. Wie weit sich solche Modelle etablieren lassen, hängt davon ab, ob die genehmigenden Behörden mit diesen Konstellationen vertraut sind bzw. die Käufer zusammen mit den zukünftigen Nutzern/Pächtern die Behörden überzeugen können.

Vorschläge stoßen auf heftige Kritik

Als in Sachen-Anhalt der ehemalige CDU-Landwirtschaftsminister Onko Aeikens im Dezember 2015 den Referentenentwurf zum Agrarstrukturgesetz vorstellte, löste er heftigen Widerstand in erster Linie bei Vertretern der großen Betriebe aus insbesondere gegen die vorgesehene Kontrolle beim Verkauf von Beteiligungen von Gesellschaften. In Sachsen-Anhalt wie auch in Niedersachsen lässt sich der Widerstand darüber hinaus an folgenden Punkten festmachen:

■ Verkäufer oder Verpächter wollen bei den Preisen keine Obergrenze (die es schon im alten Grundstücksverkehrsrecht gibt, die aber kaum beachtet wird). Da immer mehr Grundbesitzer keine Beziehung mehr zur Landwirtschaft haben (»Enkel-Generation«), zählt

nur noch der Meistbietende. Es dürfte schwierig sein, dieser Gruppe klar zu machen, dass Boden keine Ware ist, sondern einer gesamtgesellschaftlichen Verpflichtung (Eigentum verpflichtet) unterliegt.

- »Wachstumslandwirte«, die nach Ellbogenprinzip kaufen oder pachten, haben Angst, auf Dauer ihre Gemarkung mit anderen Berufskollegen teilen zu müssen und laufen daher Sturm. Sie beklagen mit Blick auf das NASG, dass sie – wenn sie mehr als 25 Prozent der Gemarkung bewirtschaften – kein Land mehr kaufen oder pachten könnten. Das entspricht jedoch nicht dem Gesetz. Falls kein kleinerer Betrieb Interesse hat, können sie sehr wohl auch weiterhin Flächen übernehmen.
- Einige Verbandsvertreter und Politiker lehnen den Eingriff des Staates in den Boden«markt« grundsätzlich ab trotz anders lautender Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofes, der im April 2017 feststellt, dass eine Bevorzugung von bestimmten Landwirten beim Bodenerwerb durchaus mit dem Grundgesetz im Einklang steht.⁴
- Und Banken, die in der Vergangenheit Kapitalgesellschaften finanziert haben (siehe KTG agrar), wollen ebenfalls nicht eingeschränkt werden.

Bodenrecht soll weiterhin reformiert werden

Aufgrund der massiven Widerstände wurde in Sachsen-Anhalt der Entwurf zurückgezogen. In Niedersachsen fiel vor den Landtagswahlen im Oktober 2017 keine Entscheidung mehr. Beide Länder scheinen jedoch entschlossen zu sein, das Bodenrecht zu ändern.

Infolge der Landtagswahlen wurde die rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen durch eine große Koalition aus SPD und CDU abgelöst. Unter der Überschrift »Zukunftsfähige Agrarstruktur sichern« heißt es in deren Koalitionsvereinbarung: »Steigende Bodenpreise und die Sorge, außerhalb der Landwirtschaft stehende Konzerne oder Kapitalanleger könnten sich in den Bodenmarkt einkaufen, veranlassen uns, das Grundstücksverkehrsrecht zu überarbeiten. Um zu verhindern, dass Investoren die wirtschaftenden Betriebe bei Kauf und Pacht vom Markt drängen, leiten wir Maßnahmen zur Sicherung der niedersächsischen Agrarstruktur mit zukunftsfähigen Familienbetrieben ab. Die Grundstücksverkehrsausschüsse sind personell und praxisnah aufzustellen und in ihren Kompetenzen und Eingriffsmöglichkeiten zu stärken.«⁵

In Sachsen-Anhalt will die Koalition aus CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die 2016 die Regierungskoalition aus CDU und SPD ablöste, zunächst ein »Leitbild für die Landwirtschaft« erstellen: »Aufbauend auf dem Leitbild soll eine Gesetzesinitiative zur Reformierung des Bodenmarktes erfolgen, welche insbesondere dem Ziel der Preisdämpfung auf dem

Pacht- und Bodenmarkt dienen soll. Dabei sollen Regelungen für Geschäftsanteilsverkäufe getroffen werden. Wir wollen die Transparenz auf den Bodenmärkten erhöhen und Spekulationen entgegenwirken. Wir werden den Verkauf und die Verpachtung der Flächen der Landgesellschaft und des Landes mit dem Ziel reformieren, flexibler auf die wirtschaftliche Situation in der Landwirtschaft reagieren zu können und die Planungssicherheit der Agrarbetriebe zu erhöhen. Bezüglich der Privatisierung der BVVG-Flächen werden wir auf analoges Handeln hinwirken.«⁶ Der Entwurf für ein Agrarstruktursicherungsgesetz in Sachsen-Anhalt ist für 2018 angekündigt.

EU veröffentlicht Leitlinien zum Bodenmarkt

Im Oktober 2017 veröffentlicht die EU-Kommission einen Leitfaden zum Verkauf von Agrarflächen, um »übermäßiger Preisspekulation in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen und zu großer Konzentration von Landbesitz« vorzubeugen.⁷ Demnach dürfen die EU-Mitgliedstaaten »den Verkauf landwirtschaftlicher Nutzflächen beschränken, um landwirtschaftliche Gemeinschaften zu erhalten oder eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern«.⁸

In ihrer Mitteilung verweist die Kommission auch auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, wonach »gewisse Beschränkungen unter bestimmten Voraussetzungen annehmbar sein« können. Dazu zählen beispielsweise:

- vorherige Genehmigungen der nationalen Behörden zum Erwerb von Grundstücken;
- Beschränkungen der Größe des zu erwerbenden Landes;

Folgerungen & Forderungen

- Der zunehmende Anstieg der Boden- und Pachtpreise muss gebremst und dem Einstieg kapitalintensiver Investoren in den landwirtschaftlichen Bodenmarkt ein Riegel vorgeschoben werden.
- Die Bundesländer sind aufgefordert, ihre Kompetenz zur Regulierung des Bodenmarktes zu nutzen.
- Ziel muss es sein, eine für die bäuerliche Landwirtschaft agrarstrukturell nachteilige Verteilung von Grund und Boden zu verhindern.
- Mit dem Gesetzentwurf in Niedersachsen oder den Vorschlägen der AbL liegen konkret umsetzbare Ideen auf dem Tisch, die es konsequent weiter zu verfolgen gilt.
- Die Stärkung bäuerlicher Betriebe muss beim Boden anfangen.

- Vorkaufsrechte, die bestimmten Käuferkategorien den Ankauf von landwirtschaftlichen Nutzflächen ermöglichen, bevor sie an andere verkauft werden. Zu den Käufern, die von diesen Rechten profitieren, können Pächter, Nachbarn, Miteigentümer und der Staat gehören;
- staatliche Preisintervention.

Jedoch ist sogleich auch die Hintertür eingebaut, um Investoren nicht auszuschließen: Unverhältnismäßige Beschränkungen grenzüberschreitender Investitionen sind rechtswidrig. Nach der Rechtsprechung gelten als unverhältnismäßig:

- Verpflichtungen aufzuerlegen, selbst Landwirtschaft zu betreiben;
- Unternehmen zu verbieten, Land zu kaufen;
- Qualifikationen in der Landwirtschaft für den Erwerb von Grundstücken vorzusetzen.

Die letzteren Beschränkungen sind zum Teil nicht kompatibel mit unseren Grundstücksverkehrsgesetzen. Es hängt von den Gerichten, aber auch von den Einflüssen der unterschiedlichen Interessengruppen ab, wie diese Widersprüche in Zukunft aufgelöst und einheitliche Regelungen umgesetzt werden können.

Stärkung bäuerlicher Betriebe muss beim Boden anfangen!

Wie wird sich die Mehrzahl der Betriebe verhalten, die von dem Gesetz profitieren würden? Die Betriebe, die schon jetzt Flächen verlieren, weil sie gegen aggressive Käufer oder Pächter nicht mithalten können? Werden sie richtig informiert oder fallen sie auf gern zitierte Scheinargumente, dass sie nicht mehr wachsen könnten, herein? Wird sich entgegen den Interessen einer

Investoren- und Großbetriebslandwirtschaft eine Gegenöffentlichkeit bilden können?

Es ist zu befürchten, dass versucht werden wird, eine andere Ausrichtung der Agrarpolitik durch ein Agrarstrukturgesetz zu verhindern und dass der Bauernverband wieder einmal nicht im Sinne der Mehrzahl seiner Mitglieder handelt. Es bleibt an uns, die Diskussion über die Verfügbarkeit von Land für bäuerliche Betriebe voranzutreiben – oder dem Landgrabbing auch bei uns nur noch zusehen zu können.

Anmerkungen

- ¹ Abl: Bodenrecht und Bodenpolitik für bäuerliche Landwirtschaft. Hamm 2013.
- ² Beispielsweise der Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe »Bodenmarktpolitik«: Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik – Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. März 2015.
- ³ Landesregierung Niedersachsen: Gesetz zur Sicherung der bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen – Niedersächsisches Agrarstruktursicherungsgesetz (NASG). Entwurf. Hannover März 2017.
- ⁴ Bundesgerichtshof: Beschluss vom 28. April 2017. Az: BLW 1/15.
- ⁵ Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD: Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen – Für Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt. Hannover 2017.
- ⁶ Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. Magdeburg 2016.
- ⁷ »Verkauf von Agrarflächen – Kommission veröffentlicht Leitfaden für Mitgliedstaaten«. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 12. Oktober 2017.
- ⁸ Ebd.



Eberhard Prunzel-Ulrich

Bauer und Vorstandsmitglied im
Abl-Landesverband Niedersachsen.

Oberdorf 24, 37136 Landolfshausen
kaesehof@t-online.de