



Ausarbeitung

Genehmigungsvorbehalt für die Beteiligung an landwirtschaftlichen Unternehmen

Genehmigungsvorbehalt für die Beteiligung an landwirtschaftlichen Unternehmen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 – 144/16
Abschluss der Arbeit: 28. September 2016
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Parlamentarische Initiativen | 4 |
| 3. | Gesetzgebungszuständigkeit für „ländliches Bodenrecht“ | 6 |
| 4. | Zuständigkeit der Länder für das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsrecht | 7 |
| 5. | Rechtspolitische Bestrebungen | 7 |

1. Einleitung

Die Kaufpreisentwicklung auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland geben noch keinen Anlass zu der Vermutung, es könne sich hierbei um eine Spekulationsblase handeln.¹ Gleichwohl sind die nach wie vor steigenden Preise für Ackerland Gegenstand des öffentlichen Interesses,² insbesondere bei einem Ankauf dieser Flächen durch nichtlandwirtschaftliche Investoren.³ Der Verkauf von land- und forstwirtschaftlichen Flächen durch die öffentliche Hand an meistbietende Investoren war auch bereits Gegenstand einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).⁴

Die Thematik ist daneben Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Initiativen und Anfragen gegenüber der Bundesregierung. Auch die Agrarminister des Bundes und der Länder haben sich hiermit eingehend befasst (Ziffer 2.) und am 20. März 2015 entsprechende Beschlüsse gefasst. Diese könnten Hinweise auf die Beantwortung der Frage geben, wie beispielsweise ein behördlicher Genehmigungsvorbehalt für Anleihekäufe landwirtschaftlichen Unternehmen durch nichtlandwirtschaftliche Investoren künftig geregelt werden kann. Von Interesse wäre hierbei auch, ob ortsansässige Landwirtschaftsbetriebe gegenüber nichtlandwirtschaftlichen Investoren privilegiert werden können (Ziffer 3.).

In diesem Zusammenhang ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Wissenschaftliche Dienst nach seinen Verfahrensgrundsätzen keine rechtspolitischen Konzepte oder Gesetzesinitiativen erarbeitet. Die nachfolgenden Ausführungen stellen deshalb die zurzeit geltende Rechtslage und die rechtspolitischen Reformbestrebungen vor.

2. Parlamentarische Initiativen

Die Thematik war unter anderem⁵ bereits Gegenstand verschiedener schriftlicher Fragen aus der Mitte des Parlaments gegenüber der Bundesregierung. Konkret wurde die Frage gestellt, welchen

-
- 1 Vgl. bspw. die Untersuchung von Tietz/Forstner, Spekulative Blasen auf dem Markt für landwirtschaftlichen Boden, Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Band 92/Ausgabe 3 (Dezember 2014), zuletzt abgerufen am 20.09.2016): <http://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/63>.
 - 2 Vgl. hierzu die Zusammenstellung der Zeitungsartikel durch die Pressedokumentation, Aufkauf landwirtschaftlicher Flächen – **Anlage 1** -.
 - 3 Vgl. Pfeiffer, „Wettstreit um teuren Boden – Agrarflächen sind in den Fokus von Investoren gerückt – Länder planen Preisbremse“, Neues Deutschland v. 22.07.2016; FAZ v. 01.02.2016; „Länder wollen Agrarinvestoren ausbremsen – Wie die Politik versucht, Kapitalgesellschaften vom Land fernzuhalten / Sachsen-Anhalt plant Gesetz“; Michler/Ginten, „Wenn Landkauf zum Goldrausch wird – Finanzinvestoren kaufen weltweit in großem Stil knappe Ackerflächen auf – in Afrika und Asien, aber auch zunehmend in Europa“, Die Welt v. 11.01.2016.
 - 4 Vgl. hierzu Frenz, Grundstücksverkäufe der öffentlichen Hand, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2016, S. 819 (823), der es als problematisch betrachtet, für landwirtschaftliche Flächen eine Sonderbehandlung durchzuführen.
 - 5 Vgl. bspw. Antrag der Fraktion DIE LINKE, Keine Privatisierung von Ackerland und Wäldern durch die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, BT-Drucks. 18/1366, 18/2036.

Bedarf die Bundesregierung an einer Regelung im Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG)⁶ sehe, um eine bessere Regulierung des Bodenmarktes im Sinne einer regional verankerten Agrarwirtschaft und zur Verringerung des Einflusses außerlandwirtschaftlicher Investoren vorzusehen. Insbesondere wurde die Frage gestellt, ob die Einführung von Beschränkungen des Erwerbs land- und forstwirtschaftlicher Flächen rechtlich möglich sei.

In ihrer Antwort vom 6. Januar 2015 verwies die Bundesregierung darauf, dass als Folge der Entwicklungen auf den Bodenmärkten unter anderem zu Beginn des Jahres 2014 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bodenmarktpolitik eingerichtet worden sei. Diese hat dann bis zur Agrarministerkonferenz im Frühjahr 2015 ihren Endbericht vorgelegt, der auch Vorschläge zur weiteren Vorgehensweise von Bund und Ländern im Rahmen der Bodenmarktpolitik enthielt. Die Zuständigkeit für das bodenrechtliche Instrumentarium und damit auch das in den Fragen angesprochene Grundstücksverkehrsgesetz liege nach Auffassung der Bundesregierung seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 allein bei den Bundesländern. Insoweit sei es Angelegenheit der Länder, zu entscheiden, ob und wenn ja, in welcher Weise sie die Regelungen des Grundstücksverkehrsgesetzes anpassen. Der Bund könne in der angesprochenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe in Bezug auf das bodenrechtliche Instrumentarium allenfalls eine koordinierende Funktion übernehmen.⁷

Des Weiteren wurde die Frage an die Bundesregierung gerichtet, welche Rückschlüsse die Bundesregierung aus einem im Januar 2015 vom Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) vorgelegten Gutachten zur Verhinderung unerwünschter Konzentrationsprozesse beim landwirtschaftlichen Bodeneigentum ziehe. In ihrer Antwort vom 23. Februar 2015 erläuterte die Bundesregierung, dass dieses Gutachten, neben anderen Themen, Gegenstand der Beratungen der von der Agrarministerkonferenz eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ sei. Die Bundesregierung werde nach Vorlage des Berichtes der Arbeitsgruppe die darin enthaltenen Aussagen bewerten und die notwendigen Schlüsse daraus ziehen. Die Frage der etwaigen Einführung eines grundstückverkehrsrechtlichen Genehmigungsvorbehaltes für den Erwerb von Anteilen an Gesellschaften, die in wesentlichem Umfang über Eigentum an landwirtschaftlicher Nutzfläche verfügen, unterliege der „ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder“. Die Bundesregierung könne daher keinen entsprechenden Gesetzentwurf einbringen.⁸

Auch in ihrem Agrarpolitischen Bericht für das Jahr 2015 verweist die Bundesregierung darauf, dass zwar die Zuständigkeit für Maßnahmen, die den „Bodenmarkt“ beeinflussen, „zwischen Bund und Ländern verteilt“ sei. Der Bereich des „landwirtschaftlichen Bodenrechts“ falle dabei aber seit der Föderalismusreform 2006 „ausschließlich“ in die Zuständigkeit der Länder.

6 Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz - GrdstVG) vom 28.07.1961 (BGBl. I S. 1091, ber. S. 1652 und 2000), zuletzt geändert durch Art. 108 FGG-Reformgesetz vom 17. 12. 2008 (BGBl. I S. 2586).

7 BT-Drucks. 18/3711, S. 23/24, Fragen 34 und 35.

8 BT-Drucks. 4140, S. 20, Frage 23.

3. Gesetzgebungszuständigkeit für „ländliches Bodenrecht“

Vor diesem Hintergrund ist zunächst darauf zu verweisen, dass die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern in den Art. 70 bis 74 des Grundgesetzes (GG) geregelt ist. Die Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes sind in Art. 73 GG aufgeführt; Gebiete der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder sind im Grundgesetz nicht aufgeführt und könnten allenfalls allgemein aus Art. 30, 70 GG hergeleitet werden.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG regelt die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Gebiete des *städtebaulichen* Grundstücksverkehrs und des Bodenrechts. Das „Bodenrecht“⁹ umfasst die öffentlich-rechtlichen Normen, die die Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln. Auf diese Zuständigkeit wurden insbesondere die bauplanungsrechtlichen Bestimmungen des Baugesetzbuches (BauGB)¹⁰ sowie das Bodenschutzgesetz¹¹ des Bundes gestützt.

Das Gebiet des Grundstücksverkehrs beschränkt sich auf die Bereiche des „städtebaulichen“ Grundstücksverkehrs. Dieses anlässlich der Föderalismusreform hinzugefügte Eigenschaftswort schließt nun den ursprünglich ebenfalls enthaltenen „landwirtschaftlichen“ Grundstücksverkehr aus, der damit in die Länderzuständigkeit übergegangen ist.¹²

Als Zwischenergebnis ist daher zunächst festzustellen, dass die Art. 70 bis 74 GG ein Gebiet des „landwirtschaftlichen Bodenrechts“ nicht aufführen und folglich auch keine Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern vornehmen. Das Bodenrecht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG dürfte mangels einer näheren Konkretisierung auch ein „landwirtschaftliches“ Bodenrecht umfassen. Unklar ist allerdings, welche Rechtsbereiche das „landwirtschaftliche Bodenrecht“ um Einzelnen umfassen soll. Ungeachtet dessen wäre es im Ergebnis der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 GG) zuzurechnen.

Das Gebiet des *landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs* wird in den Verfassungsnormen zur Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung nicht mehr erwähnt. Insofern könnte auf die allgemeine Zuständigkeitsvorschrift der Art. 30, 70 GG hierfür zurückgegriffen werden. Hiernach haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Dies ist jedenfalls beim *landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrsgesetz* der Fall.

9 Vgl. hierzu bereits BVerfGE 3, 407 (424) – Baugutachten und BVerfGE 34,139 (144) mit weiteren Nachweisen.

10 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414) zuletzt geändert durch Art. 6 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722).

11 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz - BBodSchG) vom 17.03.1998 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Art. 101 Zehnte Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474).

12 Vgl. hierzu bspw. Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz (Stand: 01.06.2016), Art. 74 Rdnr. 65/66.

4. Zuständigkeit der Länder für das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsrecht

Wie aufgezeigt, wurde nicht das „landwirtschaftliche Bodenrecht“, sondern der *landwirtschaftliche Grundstücksverkehr* in die Zuständigkeit der Länder überführt. Diese haben es nunmehr in der Hand das Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG)¹³ mit seinem jetzigen Inhalt zu belassen, zu ändern oder aufzuheben.¹⁴ Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Artikels 74 Abs. 1 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt gleichwohl als Bundesrecht fort, kann aber durch Landesrecht ersetzt werden (vgl. Art. 125a Abs. 1 GG).

Mit dem GrdstVG wird in den Geschäftsverkehr mit landwirtschaftlich genutzten Grundstücken in erheblichem Umfang kontrollierend eingegriffen, um den Fortbestand land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zu sichern und die Agrarstruktur zu verbessern. Das GrdstVG erlaubt es unter anderem auch, dass ein landwirtschaftlicher Betrieb, der im Wege der gesetzlichen Erbfolge an eine Erbengemeinschaft fällt, in einem gerichtlichen Zuweisungsverfahren einem der Miterben zugewiesen werden kann (§§ 13 ff. GrdstVG).

Die Übertragung von Gesellschaftsanteilen an einer landwirtschaftlichen Betriebsgesellschaft und für andere Akte (z.B. Fusion oder Aufspaltung) führen demgegenüber, wenn landwirtschaftliche Grundstücke zum Gesellschaftsvermögen gehören, zum Übergang des Grundbesitzes, ohne dass es nach § 2 GrdstVG hierfür einer Genehmigung bedarf. Die missbräuchliche Ausnutzung dieser Regelungslücke dürfte insoweit auch einer gesetzgeberischen Regelung verfassungskonform zugänglich sein.

5. Rechtspolitische Bestrebungen

Die Agrarministerkonferenz hat am 20. März 2015 in Bad Homburg lediglich beschlossen, den Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bodenmarktpolitik (BLAG) zur Kenntnis zu nehmen. Die Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder vertraten die Auffassung, dass der Bericht eine hilfreiche Grundlage darstelle, „auf deren Basis mögliche Verbesserungen von Transparenz und Vollzug, eine Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Bodenrechts und flankierende Maßnahmen erörtert werden können und was in welcher Form von den im Bericht enthaltenen Maßnahmen umgesetzt werden kann.“¹⁵

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. Ne-

13 Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz - GrdstVG) vom 28.07.1961 (BGBl. I S. 1091, ber. S. 1652 und 2000), zuletzt geändert durch Art. 108 FGG-Reformgesetz vom 17. 12. 2008 (BGBl. I S. 2586).

14 Netz, Grundstückverkehrsgesetz – Praxiskommentar, 7. Auflage 2015, S. 308 Rdnr. 420.

15 Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz am 20.03.2015 in Bad Homburg, TOP 14 Bodenmarktpolitik.

ben 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 wesentlichen Ergebnisse ihres Gutachtens vorgestellt.¹⁶

Der Wissenschaftliche Dienst hat dieses urheberrechtlich geschützte Gutachten¹⁷ beigezogen, in dem konkrete Formulierungsvorschläge für eine entsprechende gesetzliche Verortung auf den Seiten 39 ff. vorgestellt werden. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hierauf Bezug genommen.

Die Gutachter wiesen auch in der Sitzung des BLAG darauf hin, dass die Gesetzgebungskompetenz zwar bei den Bundesländern liege, da die Regelung den landwirtschaftlichen Grundstückverkehr zum Gegenstand habe. Aufgrund des Bezuges zum Gesellschaftsrecht sei aber die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das bürgerliche Recht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG berührt. Nach Auffassung der Gutachter ergebe sich insoweit die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer aus dem Sachzusammenhang. Die in der Kompetenz der Bundesländer liegende Regelung auf dem Gebiet des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrs könne in der von ihnen 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 bleibe.

Der Beschluss der Agrarministerkonferenz und der diesem zugrunde liegende Abschlussbericht der BALG hat bisher eine unterschiedliche Resonanz in den jeweiligen Ländern gefunden. Nach Medienberichten wird die Rechtsauffassung in dem vorgestellten Gutachten im Wesentlichen vom Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) geteilt.¹⁸

Die Initiative zum Erlass entsprechender Gesetze liegt aber in erster Linie bei den Ländern. Soweit hierfür bundesgesetzliche Regelungen, insbesondere im Gesellschaftsrecht erforderlich werden, hätten die Länder ein entsprechendes Initiativrecht über den Bundesrat.

Ende der Bearbeitung

16 Vgl. Bericht der BLAG, Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen (März 2015), S. 58 ff.; zuletzt aufgerufen am 28.09.2016: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaume/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.html>.

17 Rechtsgutachten im Auftrag des BLG; Lehmann/Schmidt-De Caluwe, Möglichkeiten einer gesetzlichen Steuerung im Hinblick auf den Rechtserwerb von Anteilen an landwirtschaftlichen Gesellschaften sowie zur Verhinderung unerwünschter Konzentrationsprozesse beim landwirtschaftlichen Bodeneigentum (Stand: 30.01.2015) – **Anlage 2** -.

18 topagrar online vom 24.09.2015, „Länder dürfen Anteilskäufe genehmigungspflichtig machen“; zuletzt abgerufen am 28.09.2016: <http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Laender-duerfen-Anteilskaeufe-genehmigungspflichtig-machen-2499051.html>.