

Zur Dominanz der Agrarinvestoren im Bodenmarkt

Wie kann der Ausverkauf des Bodens eingedämmt werden?

Gesetzliche Möglichkeiten der Bundesländer im Bodenrecht aktiv zu handeln.

Hanna Schmelz
Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Promovierende
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Gliederungsübersicht

- A. Gesetzesinitiative Brandenburg?**
- B. Gibt es eine Dominanz von Agrarinvestoren?**
- C. Rechtsinstrumente *de lege lata***
 - I. Versagungsgrund der ungesunden Bodenverteilung**
 - II. Versagungsgrund der Preismissbrauchsregelung**
 - III. Vorkaufsrecht**
- D. Zwischenfazit**
- E. Reformvorschläge**
- F. Gesamtfazit**

A. Gesetzesinitiative in Brandenburg?

- 2016: Brandenburg
 - Erlass v. 09.03.2016, ABl./16, [Nr. 14], S. 391
 - Schaffung einer einheitlichen Verwaltungspraxis
 - Stärkung der Effektivität des Verwaltungsvollzugs
- bisher: kein konkreter Gesetzentwurf:
 - Brandenburg sieht derzeit keinen Handlungsbedarf.

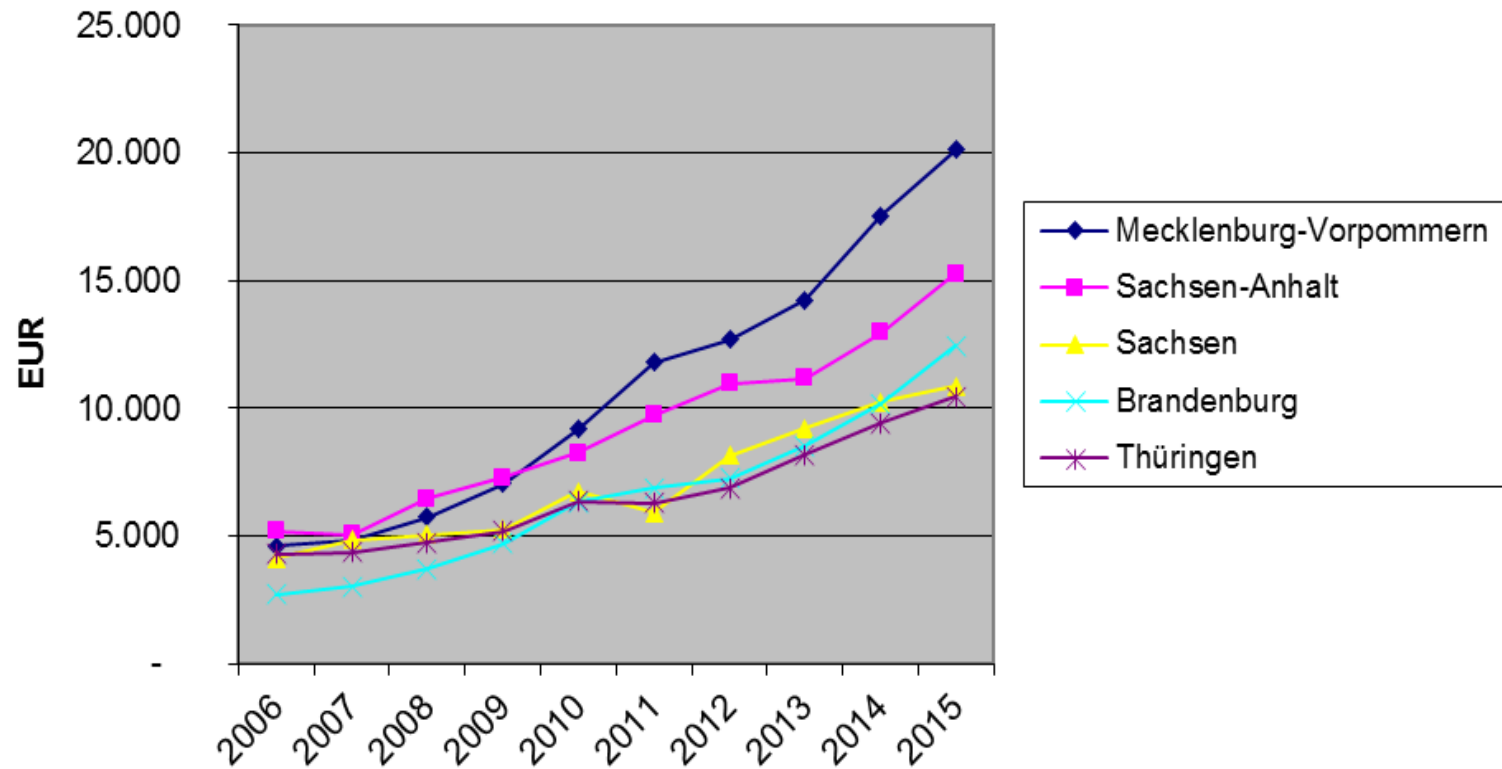
B. Gibt es eine Dominanz von Agrarinvestoren?

- Holdingstrukturen von Agrarstatistiken nicht erfasst:
 - Datenbanken über Empfänger der EU-Agrarzahlungen
 - Landwirtschaftszählung alle 10 Jahre, zuletzt 2010
 - Agrarstrukturerhebung alle 3 Jahre, zuletzt 2013
- punktuelle Erhebungen und Transparenzerzielung:
 - Studien des Thünen-Instituts
 - Erwerb von Betrieben oder Betriebsanteilen (Mehrheitsbeteiligungen)
 - zunehmende Eigentumskonzentrationen
 - Neues Projekt des Thünen-Instituts:
 - Analyse der Betriebs- und Unternehmensstrukturen in der deutschen Landwirtschaft, Laufzeit 1/2016 bis 12/2017

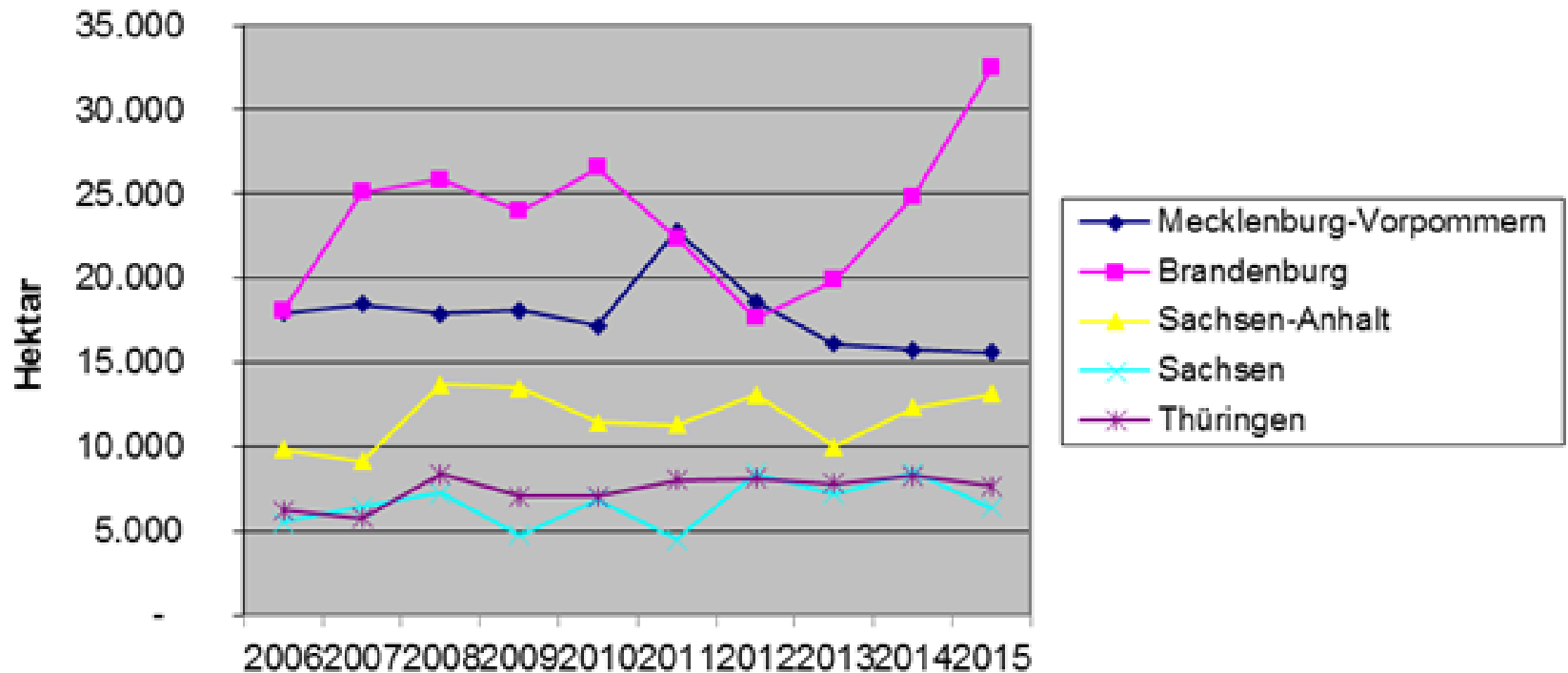
Jungehülsing, Eine andere Agrarstruktur, BzAR 2016, S. 130 ff.

Böhme, Wandel der Agrarstruktur im Blickpunkt, BzAR 2016, S. 261

Kaufpreisentwicklungen für Flächen Idw. Nutzung 2006 - 2015 in den neuen Ländern



Veräußerte Flächen Idw. Nutzung 2006 - 2015 in den neuen Ländern



C. Rechtsinstrumente:

- **Genehmigungsvorbehalt (GrdstVG)**
 - Versagungsgründe gem. § 9 I, II:
 - Nr. 1: Vorliegen einer ungesunden Bodenverteilung
 - Maßnahme im Widerspruch zur Agrarstruktur (juristisch umstritten und praxisrelevant)
 - Nr. 2: unwirtschaftliche Verkleinerung von Grundstücken (wenig praxisrelevant)
 - Nr. 3: Preismissbrauchsregelung: grobes Missverhältnis zwischen *Verkehrswert* und Kaufpreis (zunehmend ineffektiv und selten)
- **Vorkaufsrecht (GrdstVG i. V. m. RSG)**

I. Versagungsgrund der ungesunden Bodenverteilung

1. Agrarstruktur

- *ungesunde Bodenverteilung* & Maßnahmen zur Verbesserung der ***Agrarstruktur (unbestimmter Rechtsbegriff)***

- allgemeingültige Definition (-), hierzu *Böhme*, BzAR 2016, S. 260



2. Konkretisierung durch Rechtsprechung:

Eine ungesunden Bodenverteilung liegt vor, wenn das Grundstück an einen Nichtlandwirt veräußert werden soll, obwohl ein Landwirt das Grundstück zur Aufstockung seines Betriebes dringend benötigt und bereit und in der Lage ist, die Fläche zu den Bedingungen des Kaufvertrages zu erwerben.

- Ziel der Verbesserung der Agrarstruktur:
 - Erhalt lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe
 - BGH, Beschluss v. 26.11.2010, V BLw 14/09
 - Wettbewerbsfähigkeit
 - Fläche wandert zum besseren Wirt
 - Politik des Wachsens und Weichens durch Rechtsprechung begünstigt

3. Restriktive Anwendung:

a) Konkurrenzverhältnis Landwirt – Landwirt

- Genehmigungsbehörde kann den erwerbsbereiten und -willigen Landwirt nicht bevorzugt behandeln.
- Großunternehmen (wie KTG Agrar SE): Nebenerwerbslandwirte
- Aufstockungsfähigkeit und -bereitschaft des Einzellandwirtes unbeachtlich
- keine Privilegierung bäuerlicher (Mehrfamilien-)Betriebe, Agrargenossenschaften und Junglandwirte

b) Konkurrenzverhältnis Landwirt – Nichtlandwirt

- Rechtsprechungsformel (+)
- **dringender Aufstockungsbedarf**
 - Einzelfallprüfung: Eigenlandanteil nicht ausreichend, um Leistungsfähigkeit langfristig zu gewährleisten
 - BGH, Beschluss v. 24.11.2006, BLW 11/06, Rn. 23
 - BGH, Beschluss v. 28.04.2006, BLW 32/05, Rn. 29
 - Maßstab: durchschnittliche Eigenlandausstattung *vergleichbarer* Betriebe in der Region mit *gleicher Rechtsform* und *gleicher betrieblicher Struktur*, mit *vergleichbarer Größe der Flächenbewirtschaftung*
 - OLG Brandenburg, Beschluss v. 20.6.2013, 5 W (Lw) 5/12

II. Versagungsgrund der Preismissbrauchsregelung

- seltener Versagungsgrund
- keine Statistik im Land Brandenburg
- kein eigenständiger Versagungsgrund; auch hier erwerbsbereiter Landwirt notwendig
 - OLG Thüringen, Beschluss v. 20.12.2013, Lw U 538/13
- Anwendungsbeschränkungen durch jüngste Rechtsprechung
 - BGH, Beschluss v. 29.04.2016, BLw 2/12
 - EuGH, Urteil v. 16.07.2015, C-39/14

• **Rechtsprechung**

- *innerlandwirtschaftlicher* Verkehrswert grds. (-), sondern unionaler Marktwert
- Vermutung, dass Kaufpreis dem Marktwert entspricht
 - EU-Kommission, Mitteilung, 10.07.1997, ABl. C 209
- Vermutung widerlegbar:
 - wenn Höchstgebot spekulativen Charakter aufweist:
 - Höchstgebot deutlich über den sonstigen Geboten sowie dem geschätzten Verkehrswert
 - wenn keine sonstigen Gebote: Verkaufspreise des Verkäufers (BVVG) bei den sonstigen Verkäufen in demselben Jahr bei ähnlicher Beschaffenheit, Lage, Größe heranzuziehen
 - fehlende Datengrundlage: nur dann Verkehrsgutachten

BGH:

- Marktwert gilt auch bei Verkäufen zwischen Privaten
- Art. 3 I GG: Ungleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte,
 - da Private ihre Grundstücke im Unterschied zur öffentlichen Hand nicht zu den am Markt erzielbaren Preisen verkaufen könnten
- **Rechtsunsicherheiten:**
 - Welche Datengrundlage gilt bei dem Verkauf zwischen Privaten zur Ermittlung des Marktwertes?
 - Gelten dieselben restriktiven Voraussetzungen für den durch Verkehrsgutachten ermittelten *innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert*?

III. Vorkaufsrecht

- Literaturauffassung: positives Instrument der Bodenlenkung
- Eingriff in Art. 14 I GG intensiver als bloße Genehmigungsversagung
 - *Eichhorn*, in: BLG, Gutachten, 2012, IV S. 1
- Ausübung scheitert in der Praxis häufig an der Finanzierung.
- Vollzugsprobleme: unterschiedliche Verfahrensfristen
 - 3 Monate für Vorkaufsrechtsausübung
 - 2 Monate für Versagungsgrund der Missbrauchsregelung

Jahr	Vorkaufsrecht gesamt	Fläche in ha	Einzelunter- nehmen GbR	Agrargenossen- schaften	GmbH/GmbH & Co.KG.
2010	8	69	0	6	2
2011	17	198	5	3	9
2012	14	142	4	4	6
2013	10	124	2	3	5
Nov. 2014	16	239	5	5	6
Ges.	65	772	16	21	28

D. Zwischenfazit

- generalpräventive Wirkung (Abschreckungswirkung)
- **BVerfG:**
Gefahrenabwehrinstrument; kein Instrument zur Steuerung des Grundstücksverkehrs
- gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum streitig

E. Reformvorschläge:

I. Konkretisierung der Agrarstruktur durch Leitbild

- Beispiel: Gesetzentwurf Sachsen-Anhalt
 - Nachhaltigkeitsgebot
 - breite Eigentumsstreuung
- juristische Bewertung:
 - wenig geeignet, um Investoren vom Flächenkauf abzuhalten
 - Rechtsverbindlichkeit und zwingendes Auslegungskriterium (-)
 - lediglich Konkretisierung des Agrarstrukturbegriffs

II. Formulierung konkreter agrarstruktureller Ziele

- Beispiel: Gesetzentwurf Sachsen-Anhalt
 - Gewährleistung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe
- juristische Bewertung:
 - wenig geeignet, um Investoren vom Flächenkauf abzuhalten

III. Preismissbrauchsregelung

- Festlegung einer geringeren Grenze für das Missverhältnis zwischen Preis und Wert der Fläche (wie in Baden-Württemberg 120 %)
 - Abschreckungswirkung dürfte zunehmen
 - spekulativer Charakter schwer nachweisbar
 - grobes Missverhältnis zunehmend schwer feststellbar, wenn Kaufpreiswerte flächendeckend innerhalb kurzer Zeiträume enorm ansteigen
- Notifizierung durch EU-Kommission

Hörnicker, Die Grundstückswertermittlung im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG –Anmerkung zu BGH, Beschluss v. 29.04.2016 (BLw 2/12), AUR 2016, S. 263

IV. Vorkaufsrecht

- Transparenz steigern: Vergabe an den erwerbsbereiten Landwirt
- Entkoppelung des Vorkaufsrechtes von der Erwerbsbereitschaft eines Landwirtes,
 - sofern späterer Weiterverkauf zur Verwirklichung der *agrarstrukturellen Ziele*
 - kein Verstoß gegen Art. 14 I GG
 - Vereinbarkeit mit den EU-Grundfreiheiten
- Problem:
Verkauf an den Landwirt unterhalb des Kaufpreises (Marktwertes) unzulässige Beihilfe, es sei denn, spekulativer Charakter nachweisbar
 - Unvereinbarkeit mit Art. 107 I AEUV (+/-)

V. Share deals

1. Umfasste Gesellschaftsformen

- **Auffassung:** *Lehmann/Schmidt-De Caluwe*, BLG, Gutachten, 2015
 - Regelung in Bezug auf Aktiengesellschaft (-)
 - **Argument:** freie Fungibilität der Aktie
- **Gegenauffassung:**
 - Regelung in Bezug auf Großaktionäre (+)
 - **Argumente:** vergleichbare Regelungen zeigen, dass freier Kauf-/Verkaufsverkehr von Aktien einschränkbar ist:
 - kapitalmarktrechtliche Meldepflichten, Übernahme- und Prüfungsverfahren durch BaFin nach WpHG, WpÜG
 - außenwirtschaftsrechtliche Meldepflichten nach AWG

2. Von der Neuregelung umfasste Beteiligungsarten

- *maßgeblicher Einfluss:*
 - **EuGH:** einzelfallabhängig
 - Mehrheitsbeteiligung nicht notwendig
 - Kapitalbeteiligung von unter 25% könnte genügen
 - Beteiligung von 10% i. d. R. nicht ausreichend
- §§ 21, 22 WpHG: sehr ausdifferenzierte Schwellenwertfestlegung von 3 %, 5 %, 10 %, 15 %, 20 %, 25 %, 30 %, 50 % oder 75 %
- § 5 II S. 1 AWG i. V. m. §§ 55 bis 59 AWW
 - 25 % der Stimmrechte
 - Investor verfügt über Sperrminoritäten
 - Blockade von Satzungsänderungen
- Fazit: Orientierung am AWG, um Verhältnismäßigkeit zu wahren

3. Von der Neuregelung umfasste Erwerbsvorgänge

- Unmittelbarer Erwerb
- Mittelbarer Erwerb
 - Nießbrauch
 - Treuhanderwerb
 - Stille Gesellschaft
 - Verschmelzung durch Aufnahme und durch Neugründung
 - Spaltung zur Aufnahme und Vermögensübertragung
- *nicht zwingend notwendig:*
 - Formwechsel
 - Spaltung zur Neugründung
 - Gesamtrechtsnachfolge auf den Erbfall

4. Tatbestand (Regelungsbeispiel)

- Zustimmungsbefähigt ist der Erwerb von Beteiligungen, wenn:
 - 1. mit dem Erwerb ein bestimmender Einfluss auf das Unternehmen entsteht und der Vermögenswert des Unternehmens zu 40 % und mehr aus landwirtschaftlicher Nutzfläche besteht, es sei denn, diese bleibt unter zehn Hektar in Bundesland X oder
 - 2. der Vermögenswert des Unternehmens zu 90 % und mehr aus landwirtschaftlicher Nutzfläche besteht und das Unternehmen nicht Landwirt ist und der rechnerische Wert im erworbenen Anteil des Unternehmens mehr als drei Hektar in Bundesland X beträgt.
- Vermögenswert
 - verpachtete Flächen
 - gepachtete Flächen mit ihrem Ertragswert für die Restlaufzeit
 - Nutzflächen von dritten Unternehmen, auf die das Unternehmen bestimmenden Einfluss hat

5. Gesetzgebungskompetenz

- Länderzuständigkeit kraft Sachzusammenhangs (ungeschriebene Kompetenz)
- Ist die EU zuständig?
- Fällt die Beschränkung von Unternehmensbeteiligungen in die ausschließliche Zuständigkeit von Art. 207 AEUV?
- Verhältnis von Art. 65 I lit. b, 3. Var. AEUV zu Art. 207 AEUV
 - Literaturansicht: Art. 207 AEUV lex specialis
 - Gegenansicht: Art. 65 I AEUV als EU-Primärrecht nicht verdrängt

6. Vereinbarkeit mit Unionsrecht

- Genehmigungsvorbehalte als Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit
- Rechtfertigungsgrund nach Art. 65 I lit. b, 3. Var. AEUV (+/-)
 - qualifizierte Gefährdung
 - Zweck der *Daseinsvorsorge*:
 - Versorgung der Bevölkerung mit strategisch wichtigen Gütern
 - Strom, Gas und Öl
 - Versorgung mit Agrarrohstoffen (+/-)
- ungeschriebener Rechtfertigungsgrund (+)
 - EuGH-Rechtsprechung (*Cassis de Dijon*):
 - im Allgemeininteresse liegender Grund:
 - *vernünftige Verteilung der begrenzt verfügbaren Flächen unter Bekämpfung des Preisdrucks auf dem Grundstücksmarkt*

EuGH, Urteil v. 23.09.2003, Rs. C-452/01, Slg. 2003, I-9802 - Ospelt

EuGH, Urteil v. 25.01.2007, Rs. C-370/05, Slg. 2007, I-1129 - Festersen

• **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**

- legitimer Zweck (+)
- Geeignetheit (+):
 - Regelung über die Kontrolle von Unternehmensbeteiligungen muss zweckförderlich sein.
 - Durch die vorherige Kontrolle bestimmter Unternehmensbeteiligungen können diese im Einzelfall versagt werden, wenn sie eine Gefahr oder einen erheblichen Nachteil für die Agrarstruktur darstellen.
- Erforderlichkeit (+)
 - Abgrenzung zu nachträglichen Melde- und Anzeigeverfahren als mildere Mittel



- Angemessenheit (+):
 - Schaffung der Balance widerstreitender Interessen
 - Der mit der Regelung verfolgte Zweck darf nicht außer Verhältnis stehen zu der Schwere des Eingriffs.
 - Holdings und Konzerne:
 - negativer Einfluss auf ländliche Strukturen
 - kaum effektiver: Arbeitsplatzabbau, Rationalisierungsprozesse, höhere Gefahr der Insolvenz aufgrund von Gewinnmaximierung
- ➡ hohes öffentliches Gemeinwohlinteresse
- Intensität des Eingriffs abgeschwächt:
 - Schwellenwertfestsetzung: 40 % bzw. 90 % Regelung
 - hohe Eingriffsschwelle: erheblicher Nachteil

VI. Versagungsgrund: marktbeherrschende Positionen

- Beispiel: Gesetzentwurf Sachsen-Anhalt
- Genehmigungsversagung, wenn
 - *wesentliche* Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf dem *regionalen* Bodenmarkt
 - Vermutung: *marktbeherrschende Stellung*
- regionaler Bodenmarkt: Gemarkung
- marktbeherrschende Stellung: 50 % oder mehr der Fläche
- **Rückausnahme:** Genehmigung (+), wenn Erwerber nach Erwerb Eigentümer von *nicht mehr als 1.000 Hektar*
- **Verhinderung von Umgehungen:** Flächen einzubeziehen, an denen Erwerber mit einem *bestimmenden* Einfluss beteiligt ist, sowie Flächen, auf die ein *schuldrechtlicher Übertragungsanspruch* besteht

F. Gesamtfazit

- konkrete Definition des Agrarstrukturbegriffs unerlässlich
 - Leitbild für sich nicht ausreichend
- Schaffung einer gemeinsamen Datenbank
 - Flächenerwerbsvorgänge,
 - Pacht- und Eigentumsverhältnisse,
 - Unternehmensverflechtungen
- ständiger Dialog zwischen allen Akteuren im Mehrebenensystem (Bund, Länder und Kommunen)
- Vorkaufsrechtsentkoppelung von der Erwerbsbereitschaft eines Landwirtes
- Genehmigungsvorbehalte für:
 - share deals
 - marktbeherrschende Positionen