

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Miriam Staudte und Christian Meyer (GRÜNE)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
namens der Landesregierung

**Sicherung der niedersächsischen Agrarstruktur: Warum plant die Landesregierung kein
Agrarstrukturgesetz?**

Anfrage der Abgeordneten Miriam Staudte und Christian Meyer (GRÜNE), eingegangen am
01.02.2021 - Drs. 18/8456
an die Staatskanzlei übersandt am 04.02.2021

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
namens der Landesregierung vom 04.03.2021

Vorbemerkung der Abgeordneten

Die Preise für Flächen landwirtschaftlicher Nutzung sind in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Wie aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis90/Die Grünen hervorgeht (Drucksache 19/23172) hat sich der durchschnittliche Kaufpreis eines Hektars landwirtschaftlicher Nutzfläche in Niedersachsen seit 2005 nahezu verdreifacht. Allein innerhalb eines Achtjahreszeitraums hat sich der Kaufpreis mehr als verdoppelt (2011: 18 910 Euro/ha; 2019: 38 182 Euro/ha). Dementsprechend gestiegen sind laut Antwort der Bundesregierung auch die Pachtpreise in Niedersachsen. So lag z. B. das durchschnittliche Jahrespachtentgelt bei Neupachten bereits 2016 bei rund 600 Euro/ha und somit mehr als doppelt so hoch als noch 2005. Mittlerweile dürfte es deutlich darüber liegen. Gleichzeitig sank die Zahl der niedersächsischen Agrarbetriebe zwischen 2005 und 2016 um 30 %.

Aufgrund der steigenden Preise - und des vermehrten Einstiegs großer Investorinnen und Investoren - gehen u. a. das Thünen-Institut und die Humboldt Universität Berlin von einer weiteren „Tendenz zur Konzentration des Bodeneigentums in Holdingsstrukturen“ aus (<https://www.agrarheute.com/management/betriebsfuehrung/holdings-breiten-landwirtschaft-nur-osten-559286>). In einer Rede im Rahmen der Tagung „Boden ohne Bauern“ am 5. März 2020 wies Bundeslandwirtschaftsministerin Klöckner darauf hin, dass es nur bei 5 % der Käufe landwirtschaftlicher Nutzflächen durch Investorinnen und Investoren gelinge, den Vorrang von Landwirtinnen und Landwirte durchzusetzen.

Wie die Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2020 zeigen, schreitet diese Konzentration in Niedersachsen noch schneller voran als im Bundesdurchschnitt: „Von 2010 bis heute ist die Zahl der Betriebe um knapp 15 % auf 35 500 geschrumpft. Die durchschnittliche Betriebsgröße stieg von 62 auf 73 ha (+17,7 %).“ Im Bundesdurchschnitt sank die Zahl der Betrieb um 12 %, bei einer Betriebsgröße von 63 ha (+13 %)“ (HAZ, 22.01.2020).

In der Vergangenheit erklärte die Landesregierung, ihr lägen keine Daten vor, wie viel Prozent der Agrarfläche in Niedersachsen Nichtlandwirtinnen und -landwirten gehörten, welche großen Investoren in Niedersachsen Agrarland erworben hätten oder wie viele sogenannte Share Deals in den letzten Jahren erfolgten. Bei Share Deals handelt es sich um Anteilskäufe an (landwirtschaftlichen) Unternehmen, bei denen u. a. bei Erwerb von weniger als 95 % keine Grunderwerbsteuer gezahlt werden muss.

Im aktuellen Koalitionsvertrag von SPD und CDU heißt es dennoch: „Steigende Bodenpreise und die Sorge, außerhalb der Landwirtschaft stehende Konzerne oder Kapitalanleger könnten sich in den Bodenmarkt einkaufen, veranlassen uns, das Grundstücksverkehrsrecht zu überarbeiten.“ Und weiter: „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.“ Ein eigenes Agrarstrukturgesetz vorzulegen, wie dies in anderen Bundesländern geplant ist, lehnte die Landesregierung bisher jedoch stets ab.

Vorbemerkung der Landesregierung

Der Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen zu angemessenen Preisen ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe in Niedersachsen.

Das Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz - GrdstVG) regelt das Genehmigungsverfahren zur rechtsgeschäftlichen Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke. Ziel ist es, durch behördliche Kontrolle der Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke im öffentlichen Interesse zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe beizutragen. Die Gesetze dienen der Abwehr von Gefahren für die Agrarstruktur und der Sicherung selbstständiger und lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe. Das Genehmigungsverfahren dient dabei nicht einer positiven Bodenlenkung in dem Sinne, dass die Genehmigungsbehörden den besser wirtschaftenden, landbedürftigeren oder förderungswürdigeren Landwirt als Erwerber auswählen. Die Auswahl muss dem Verkäufer überlassen bleiben.

Die Gesetze stellen bereits in ihrer bisherigen Fassung einen nicht unerheblichen Eingriff in den Freiheitsbereich des Bürgers dar. Betroffen sind das freie Verfügungsrecht des Bürgers über sein Eigentum (Artikel 14 Grundgesetz), die Vertragsfreiheit (Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz) sowie die Kapitalverkehrsfreiheit (Artikel 63 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) und die Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Sie sind aber bei entsprechender Auslegung, d. h. keine positive Bodenlenkung des Grundstücksverkehrs, sondern Sicherung der Agrarstruktur, verfassungskonform.

Mit dem bis auf weiteres eingeschlagenen Weg der strikten Anwendung der Gesetze (Grundstückverkehrsgesetz, Reichssiedlungsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz) sollen die Instrumente und Gestaltungsmöglichkeiten der Gesetze, einschließlich der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts, genutzt werden, um die Erwerbskonkurrenzen zwischen Landwirten und Nichtlandwirten zugunsten ersterer aufzulösen. Außerdem soll den Grundstückverkehrsausschüssen als Genehmigungsbehörden Unterstützung beim Vollzug gegeben werden, was der Koalitionsvertrag beinhaltet. Vollständig lauten die Ausführungen im Koalitionsvertrag: „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 Grundstückverkehrsausschüsse sind personell und praxisnah aufzustellen und in ihren Kompetenzen und Eingriffsmöglichkeiten zu stärken“. Allerdings finden gesetzliche Verschärfungen vor dem Hintergrund des Grundgesetzes und der europäischen Grundfreiheiten sowie der Entwicklungsziele und des Entwicklungsbedarfs der von Landwirten geführten Betriebe schnell Grenzen.

1. Aus welchen Daten speist sich die Erkenntnis der Landesregierung, dass in der niedersächsischen Agrarstruktur Bodeneigentum und Bodenbewirtschaftung weiterhin breit gestreut seien (Drucksache 18/7616)?

Bei der niedersächsischen Agrarstruktur handelt es sich um eine auf Einzelunternehmen basierende Landwirtschaft. Nach der Agrarstatistik von 2016 sind von den landwirtschaftlichen Betrieben 86,90 % Einzelunternehmen, 9,81 % Gesellschaften bürgerlichen Rechts, 2,21 % sonstige Personengesellschaften und 1,08 % juristische Personen. Von der landwirtschaftlich genutzten Fläche bewirtschaften Einzelunternehmen 78,02 %, Gesellschaften bürgerlichen Rechts 17,46 %, sonstige Personengesellschaften 3,30 % und juristische Personen 1,21 % (Quelle: LSN; Agrarstrukturhebung Niedersachsen 2016, Heft 6, S. 294).

Der Pachtanteil beträgt 52,89 % an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche. Der Anteil der pachtenden Betriebe an allen Betrieben beträgt 77,71 % (Quelle: Agrarstrukturhebung 2016,

Heft 10, Tabelle 0402 R, Eigentums- und Pachtverhältnisse an der landwirtschaftlich genutzten Fläche). Von der Landwirtschaftszählung 2020 liegen hierzu zurzeit noch keine Daten vor. Daten werden voraussichtlich frühestens ab April 2021 vorliegen.

2. Welche Kenntnisse hat die Landesregierung über den Einstieg branchenfremder Firmen/Gesellschaften in landwirtschaftlichen Betrieben in Niedersachsen in den letzten zehn Jahren?

Zum Einstieg branchenfremder Firmen/Gesellschaften in landwirtschaftlichen Betrieben in Niedersachsen in den letzten zehn Jahren liegen keine Daten der amtlichen Statistik vor. In der Landwirtschaftszählung 2020 ist die Zugehörigkeit zu einer Unternehmensgruppe für Betriebe in der Rechtsform einer juristischen Person und einer Personenhandelsgesellschaft zu erheben. Es werden Angaben zum Sitz des übergeordneten Unternehmens und zur Kennnummer des übergeordneten Unternehmens aus der Bundeskopie des Unternehmensregisters (URS) übernommen. Daten hierzu liegen allerdings zurzeit noch nicht vor. Daten werden voraussichtlich frühestens ab April 2021 vorliegen. Es sind vereinzelt von Dritten vermutete Einzelfälle an das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz herangetragen worden.

3. Welche Erkenntnisse liegen der Landesregierung darüber vor, ob branchenfremde Investoren preistreibend auf den Bodenmarkt in Niedersachsen wirken?

Hierzu liegen keine Daten der amtlichen Statistik vor.

Die Statistik der Kaufwerte wird mit dem Berichtsjahr 2021 im Hinblick auf die Erfassung des Status von Erwerber und Veräußerer umgestellt. Daten werden voraussichtlich frühestens Mitte 2022 vorliegen.

4. Wie groß sind die niedersächsischen Agrarbetriebe (mit Blick auf die landwirtschaftlich bewirtschaftete Fläche) durchschnittlich, und wie haben sich die Zahlen in den letzten 20 Jahren entwickelt?

Wie aus der **anliegenden Tabelle** des Landesamts für Statistik Niedersachsen (LSN) ersichtlich ist, hat sich die durchschnittliche Betriebsgröße der landwirtschaftlichen Betriebe in Niedersachsen von 1999 bis 2020 von 41 ha auf 73 ha LF erhöht. Die Anzahl der Betriebe hat in diesem Zeitraum rechnerisch (Zinseszinsrechnung) pro Jahr um 2,89 % abgenommen. Für 2020 wurden Daten auf Basis des hochgerechneten vorläufigen Ergebnisses der Landwirtschaftszählung (LZ) 2020 mit Stand vom 18.12.2020 verwendet. Zu diesem Zeitpunkt lagen weitere tiefer gegliederte Daten nicht vor.

Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass im Jahr 2010 der Berichtskreis nach dem Agrarstatistikgesetz (siehe auch Fußnote zur anliegenden Tabelle) angepasst wurde. Unter anderem werden seit 2010 Betriebe mit 5 ha und mehr landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) erfasst, in den vorherigen Erhebungen lag die Erfassungsschwelle noch bei 2 ha oder mehr LF. In der rechnerischen jährlichen Abnahme sind also auch Betriebe enthalten, die nun nicht mehr erfasst werden.

Betrachtet man die Zeiträume getrennt, lag die durchschnittliche jährliche Abnahme (Zinseszinsrechnung) der Betriebe im Zeitraum von 1999 bis 2007 bei 3,37 %. In diesem Zeitraum von acht Jahren hat die durchschnittliche Betriebsgröße insgesamt um 11 ha LF zugenommen. Im Zeitraum von 2007 bis 2010 lag die durchschnittliche jährliche Abnahme der Betriebe (Zinseszinsrechnung) bei 5,8 %, die durchschnittliche Betriebsgröße nahm in diesen drei Jahren insgesamt um 10 ha LF zu. Hier zeigt sich der beschriebene rechnerische Effekt durch den veränderten Berichtskreis. Im Zeitraum von 2010 bis 2020 lag die durchschnittliche jährliche Abnahme der Betriebe (Zinseszinsrechnung) bei 1,6 %, die durchschnittliche Betriebsgröße nahm in diesen zehn Jahren insgesamt um 11 ha LF zu.

Anhand der vorliegenden Zahlen ist zu erkennen, dass sich der Strukturwandel in den vergangenen Jahren nicht beschleunigt hat.

- 5. Warum plant die Landesregierung keinen neuen Entwurf zu einem Niedersächsischen Agrarstrukturgesetz?**
- 6. Plant die Landesregierung eine Novellierung des Grundstücksverkehrsrechts? Wenn nein, warum nicht?**

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 5 und 6 gemeinsam beantwortet.

Das Grundstücksverkehrsgesetz bezweckt bereits, den Gefahren zu begegnen, die ein ungesteuerter Bodenmarkt für die Landwirtschaft und die Agrarstruktur bringt. Es dient dem agrarpolitischen Ziel, leistungsfähige landwirtschaftliche Betriebe zu fördern und zu schaffen. Da Grund und Boden in der Land- und Forstwirtschaft der maßgebende Produktionsfaktor ist, der nicht unbeschränkt zur Verfügung steht, soll der vorhandene landwirtschaftliche Grundbesitz in erster Linie den Landwirten, die ihn selbst bewirtschaften, zugutekommen und vorbehalten bleiben. Vor diesem Hintergrund ist bis auf weiteres die Wirksamkeit des Grundstücksverkehrsgesetzes und seine präventive Wirkung vollständig auszuschöpfen und dafür der Vollzug durch die beteiligten Behörden weiter zu verbessern mit dem Ziel, Erwerbskonkurrenzen zwischen Landwirten und Nichtlandwirten zugunsten ersterer aufzulösen.

- 7. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen, um den Vollzug des Grundstücksverkehrsrechts durch die beteiligten Behörden zu verbessern?**

Es werden regelmäßig Besprechungen mit den Vorsitzenden der Grundstückverkehrsausschüsse durchgeführt, um Themen- und Problemstellungen aus der Praxis aufzugreifen und dadurch den Gesetzesvollzug zu verbessern. Dies geschieht in Kenntnis dessen, dass die Rechtsprechung hier zu vielen Entwicklungen in jüngerer Zeit Lösungen aufzeigt. Gleichzeitig sollen Handlungs- und Ermessensspielräume für die Genehmigungsbehörden erhalten bleiben und ihnen Unterstützung beim Vollzug gegeben werden. Es wurde den Genehmigungsbehörden eine Handreichung zur Verfügung gestellt. Fortbildungen der Grundstückverkehrsausschüsse sind für April 2021 angesetzt. In Prüfung befindet sich die Einführung eines EDV-Programms zur Digitalisierung des Genehmigungsverfahrens nach Grundstücksverkehrsgesetz.

- 8. Sind durch diese Maßnahmen Verbesserungen erzielt worden und, wenn ja, welche?**

Es findet Wissenstransfer, eine enge Kommunikation und Vernetzung zwischen den am Genehmigungsverfahren beteiligten Stellen statt, was eine rechtssichere und erfolgreiche Anwendung der Instrumente und Gestaltungsmöglichkeiten des Genehmigungsverfahrens bringt, um die Erwerbskonkurrenzen zwischen Landwirten und Nichtlandwirten zugunsten ersterer auszulösen. Mithilfe einer optimalen Nutzung der gesetzlichen Instrumente des Genehmigungsverfahrens sowie des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts kann Landbeschaffung für Landwirte umgesetzt und deren Ausstattung mit Eigenland verbessert werden sowie eine wirtschaftliche Stärkung von Landwirten erfolgen. Bei guter Zusammenarbeit der beteiligten Stellen kann der Vorrang von Landwirten besser umgesetzt werden und das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht effektiv für die Landbeschaffung zu Zwecken der Siedlungs- und Agrarstrukturverbesserung dienstbar gemacht werden.

- 9. Hat die Landesregierung weitere Maßnahmen ergriffen, um das selbst gesteckte Ziel zu erreichen, Familienbetriebe gegenüber Investoren zu schützen und die niedersächsische Agrarstruktur zu sichern? Wenn ja, welche?**

Die Landesregierung bearbeitet eine Vielzahl von Maßnahmen zur Stärkung von Familienbetrieben, zuletzt als Elemente des „Niedersächsischen Weges“ sowie im Rahmen des angestrebten Gesellschaftsvertrages. Mit Blick auf die neue EU-Förderperiode ab 2023 setzt sich die Landesregierung u. a. für eine Stärkung der sogenannten Umverteilungsprämie ein. Danach werden im Rahmen der Direktzahlungen die ersten Hektare mit einem höheren Satz gefördert, wovon insbesondere die kleineren Betriebe profitieren.

10. Wie bewertet die Landesregierung den sachsen-anhaltinischen Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes, der vorsieht, den Erwerb von Unternehmensanteilen von Agrarunternehmen (Veräußerung eines Miteigentumsanteils an einem Grundstück) genehmigungspflichtig zu machen?

Der Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt (ASG LSA) wurde zwar in den Landtag von Sachsen-Anhalt eingebracht. Nach einer schriftlichen Anhörung wurde allerdings für die gegenwärtige Legislaturperiode von der Weiterverfolgung abgesehen. Eine Bewertung des sachsen-anhaltinischen Entwurfes erübrigt sich damit.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Übertragung von Anteilen an Gesellschaften keinen Eigentumswechsel am Grundstück, auch nicht eines Miteigentumsanteils beinhaltet. Durch die Übertragung von Anteilen werden keine Grundstücksanteile übertragen, sondern die Mitberechtigung des Anteilserwerbers an der Gesellschaft.

11. Wie steht die Landesregierung zu einer Preisobergrenze für landwirtschaftliche Nutzflächen, die sich an den regionalen Durchschnittspreisen orientiert?

Als Anknüpfungspunkt für den Versagungsgrund des Preismissbrauchs gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Grundstückverkehrsgesetzes ist nach der geänderten Rechtsprechung des BGH im Anschluss an den EuGH auf den Verkehrswert abzustellen. Für das erforderliche Ausmaß der Überhöhung ist als Obergrenze nach der Rechtsprechung des BGH der Preis in der Regel als spekulativ überhöht anzusehen, wenn die Gegenleistung den Verkehrswert des Grundstücks um mehr als die Hälfte überschreitet, wobei bei der durch die Rechtsprechung geprägten Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes mehr Kriterien heranzuziehen sind und auch eine abwägende Beurteilung der Genehmigungsbehörde vorzunehmen ist.

Der Verkehrswert ist der Preis, der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den Eigenschaften, nach der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks ohne Rücksicht auf ungewöhnliche Verhältnisse zu erzielen wäre. Maßgeblich für die Bestimmung des Verkehrswertes von unbebauten Flächen ist in einem ersten Schritt der Bodenrichtwert bzw. eine Stichprobe von Vergleichskauffällen aus der Kaufpreissammlung. Bodenrichtwerte sind durchschnittliche Lagewerte für den Boden, die für Gebiete gelten, die nach Art und Nutzung weitgehend übereinstimmen. Um den Verkehrswert aus den Bodenrichtwerten zu erhalten, sind letztere zeitlich anzupassen, gegebenenfalls aufgrund von wertbeeinflussenden Merkmalen, z. B. mittels Umrechnungskoeffizienten oder aufgrund besonderer objektspezifischer Merkmale anzupassen. Grundlage sind damit bereits durchschnittliche Vergleichspreise für Grundstücke gleicher Art, Lage und Beschaffenheit.

12. Wie steht die Landesregierung zur Forderung der Veröffentlichungspflicht einer Verkaufsabsicht aller landwirtschaftlichen Flächen, um allen Interessierten die Möglichkeit zu geben, ein Angebot abzugeben?

Voraussetzung für das Vorliegen des Versagungsgrundes der ungesunden Verteilung von Grund und Boden gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Grundstückverkehrsgesetzes und die Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Siedlungsunternehmen ist nach ständiger Rechtsprechung des BGH in der Regel, dass landwirtschaftlich genutzter Boden an einen Nichtlandwirt veräußert werden soll und ein Landwirt das Grundstück zur Aufstockung seines Betriebes dringend benötigt und zum Erwerb bereit und in der Lage ist, die Fläche zu den Bedingungen des Kaufvertrages zu erwerben.

In solchen Genehmigungsfällen, in denen entsprechend den rechtlichen Voraussetzungen ein dringend aufstockungsbedürftiger Landwirt gesucht wird, kann mehr Transparenz dazu beitragen, die Suche zu erleichtern - z. B. durch Veröffentlichung der Grundinformationen der Genehmigungsfälle auf der Homepage der Genehmigungsbehörden - und Käufen landwirtschaftlicher Flächen durch Nichtlandwirte entgegenwirken. Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat z. B. die Veröffentlichung der Grundinformationen dieser Genehmigungsfälle auf der Homepage der Genehmigungsbehörden zur Suche eines dringend aufstockungsbedürftigen Landwirts in den Besprechungen mit den Grundstückverkehrsausschüssen für zulässig befunden. Um

den Vorgaben des Datenschutzes zu entsprechen, können zur Information über den Genehmigungsfälle die Grunddaten (Gemarkung, Flächengröße, Nutzungsart) veröffentlicht werden, also die Informationen, die ein interessierter Landwirt wissen muss, um zu entscheiden, ob die Fläche grundsätzlich infrage kommt. Weitere Informationen erhalten mögliche Nacherwerber, wenn eine schriftliche Erklärung über die vertrauliche Verwendung der Daten abgegeben wird.

Eine verpflichtende Veröffentlichung der Genehmigungsfälle erscheint nicht sinnvoll. In den Genehmigungsfällen, in denen aufgrund der rechtlichen Voraussetzungen kein dringend aufstockungsbedürftiger Landwirt zu suchen ist und rechtlich kein Nacherwerb über die Vorkaufsrechtsausübung des Siedlungsunternehmens möglich ist, ist eine verpflichtende Veröffentlichung kontraproduktiv und würde lediglich falsche Hoffnungen wecken, die aus rechtlichen Gründen nicht erfüllt werden können.

Darüber hinaus ist bei allen Transparenzmaßnahmen sorgfältig zu bedenken, dass bei Kaufvertragsangelegenheiten über Grundstücke Belange des Datenschutzes zu wahren sind.

13. Wie steht die Landesregierung zur Forderung, bei der Vorkaufsrechtsausübung - besonders bei der Entscheidung zwischen mehreren dringend aufstockungsbedürftigen Landwirtinnen und Landwirten - ökologisch-soziale Kriterien zu berücksichtigen?

Die Auswahl zwischen mehreren dringend aufstockungsbedürftigen Landwirten, die als Nacherwerber nach Vorkaufsrechtsausübung durch das Siedlungsunternehmen infrage kommen, wird mithilfe eines Rankings durch einen Punktekatalog vorgenommen. Dabei werden ökologische und soziale Kriterien bereits berücksichtigt. Als ökologische Kriterien werden Ökolandbau, Betriebe mit einem hohen Dauergrünlandanteil und der Anteil der Flächen mit Bewirtschaftungsauflagen berücksichtigt. Zu berücksichtigende soziale Kriterien sind Junglandwirte, geringer Eigentumsanteil an bewirtschafteter landwirtschaftlicher Fläche, Betriebsgröße unterhalb der Wachstumsschwelle, Ausbildungsbetrieb sowie Pächter, bei denen Flächenverluste in der Existenz gefährden können.

14. Wie beurteilt die Landesregierung die Aussagen von Bundesministerin Klöckner bezüglich der Wirksamkeit der Geltendmachung des Vorkaufsrechtes von Landwirtinnen und Landwirten gegenüber Investorinnen und Investoren?

Mithilfe des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts kann Landbeschaffung für Landwirte umgesetzt und deren Ausstattung mit Eigenland verbessert werden sowie eine wirtschaftliche Stärkung der landwirtschaftlichen Betriebe erfolgen. In den letzten 5 Jahren erfolgten an rund 10 % der der Niedersächsischen Landgesellschaft mbH vorgelegten Kaufverträge Erklärungen zur Ausübung des Vorkaufsrechts. Das liegt über dem in der Vorbemerkung zitierten bundesweiten Wert von 5 %. Eine weitere Intensivierung der guten Zusammenarbeit der beteiligten Stellen kann dazu beitragen, den Vorrang von Landwirten noch besser umzusetzen und das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht optimal für die Landbeschaffung zu Zwecken der Siedlungs- und Agrarstrukturverbesserung einzusetzen.

15. Wird im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach dem Grundstückverkehrsgesetz und der Frage, „ob ein Landwirt das Grundstück zur Aufstockung seines Betriebes dringend benötigt“ (BGH Beschluss v. 28.04.2017 - BLw 1/15) geprüft, ob der Betrieb eigenständig ist oder ob ein branchenfremder Investor (bestimmend) am Unternehmen beteiligt ist?

16. Hat eine Unternehmensstruktur mit branchenfremden Anteilseignern und -eignern Auswirkungen auf die Prüfung bzw. die Einstufung eines landwirtschaftlichen Unternehmens als „aufstockungsbedürftig“?

17. Sieht die Landesregierung eine Anteilsgrenze ab der bei branchenfremden Anteilseignern und -eignern ein landwirtschaftlicher Betrieb nicht mehr als förderungsbedürftiger, „bäuerlicher Betrieb“ angesehen werden kann?

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 15, 16 und 17 zusammen beantwortet.

Für eine Genehmigungsversagung wegen ungesunder Verteilung von Grund und Boden gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Grundstückverkehrsgesetzes und eine Ausübung des Vorkaufsrechts durch das Siedlungsunternehmen ist erforderlich, dass landwirtschaftlich genutzter Boden an einen Nichtlandwirt veräußert werden soll und ein Landwirt das Grundstück zur Aufstockung seines Betriebes dringend benötigt und zum Erwerb bereit und in der Lage ist, die Fläche zu den Bedingungen des Kaufvertrages zu erwerben. Ein dringender Aufstockungsbedarf liegt vor, wenn der Eigenlandanteil eines Landwirts nicht ausreicht, um seine Leistungsfähigkeit mittel- oder langfristig zu gewährleisten. Mangelt es einem landwirtschaftlichen Betrieb an einem ausreichenden Eigenlandanteil im Verhältnis zum Pachtanteil, führt dessen Vergrößerung daher zu einer wirtschaftlichen Stärkung des Betriebs und damit zur Verbesserung der Agrarstruktur.

Der landwirtschaftliche Betrieb muss dabei auch aufstockungswürdig sein, das heißt, er muss leistungsfähig sein oder spätestens durch den Zuerwerb leistungsfähig werden. Denn alle Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur zielen in erster Linie auf die Gründung oder den Erhalt leistungsfähiger Betriebe. Die Erwirtschaftung von Gewinnen ist ein wesentliches Indiz für die Leistungsfähigkeit eines Betriebs. Es erfolgt eine sehr genaue Prüfung des landwirtschaftlichen Betriebes, der sich als dringend aufstockungsbedürftig und erwerbsbereit im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach dem Grundstückverkehrsgesetz meldet. Es erfolgt eine genaue Aufnahme der Betriebsdaten, der Betriebsstruktur, der Beteiligung von Kapitalgebern und welche Einkünfte bestimmend sind.

Dringend aufstockungsbedürftiger und aufstockungswürdiger Landwirt und damit Nacherwerber bei der Vorkaufsrechtsausübung des Siedlungsunternehmens können zwar grundsätzlich auch Landwirtschaft betreibende Gesellschaften sein. In diesem Zusammenhang ist bisher nach Auskunft der Niedersächsischen Landgesellschaft mbH noch kein Fall vorgekommen, in dem eine landwirtschaftliche Unternehmensstruktur mit branchenfremden Anteilseignern und Anteilseignern als dringend aufstockungsbedürftiger und aufstockungswürdiger Landwirt in Niedersachsen fungiert hat. Bei der niedersächsischen Agrarstruktur mit überwiegend Einzelunternehmen stellt sich demnach die Frage nach einer Festlegung einer Anteilsobergrenze nicht. Die Rechtsprechung ostdeutscher Oberlandesgerichte, wonach für die Aufstockungsbedürftigkeit und Aufstockungswürdigkeit von Landwirtschaft betreibenden Gesellschaften lediglich die Gesellschaft zu betrachten ist und nicht die dahinterstehenden Gesellschafter bzw. Anteilsinhaber, spielt in der niedersächsischen Genehmigungspraxis bisher keine Rolle.

18. Wer prüft bei einer Übertragung von Unternehmensanteilen, ob es sich um ein Umgehungsgeschäft handelt?

Sofern sich ein Sachverhalt feststellen lässt, dass es sich bei der Übertragung von Gesellschaftsanteilen um ein Umgehungsgeschäft handelt, also die Vertragsparteien mit dem Abschluss des Gesellschaftsvertrages in erster Linie den Zweck verfolgen, die in Wirklichkeit beabsichtigte Veräußerung der Grundstücke zu umgehen, können die Genehmigungsbehörden handeln. Ein solches Umgehungsgeschäft unterliegt ebenfalls der gesetzlichen Genehmigungspflicht. Die Genehmigungsbehörde muss für ein Umgehungsgeschäft einen entsprechenden Sachverhalt feststellen können, dass die rechtliche Gestaltung in der Absicht gewählt wurde, die Genehmigungspflicht zu umgehen.

19. Wie viele Umgehungsgeschäfte mit Blick auf den Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen wurden in Niedersachsen in den letzten zehn Jahren festgestellt?

Hierzu liegen keine Daten der amtlichen Statistik vor. Dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz liegen auch keine Kenntnisse über vermutete Einzelfälle vor.

20. Besteht die Möglichkeit, eine Veräußerung an einen Dritten (branchenfremden Investor) zu untersagen, wenn eine Landwirtin/ein Landwirt das Grundstück zur Aufstockung seines/ihres Betriebs dringend benötigt, aber gegenwärtig (und gegebenenfalls nur auf absehbare Zeit) nicht in der Lage ist, den geforderten Kaufpreis zu zahlen?

Es besteht für das Siedlungsunternehmen, die Niedersächsische Landgesellschaft mbH, die Möglichkeit, nach einer Vorkaufsrechtsausübung die Fläche für eine gewisse Zeit für den geplanten Nacherwerber vorzuhalten. Ein geeigneter dringend aufstockungsbedürftigen Nacherwerber muss - wie bei der Antwort zu den Fragen 15, 16, 17 ausgeführt - zum Zeitpunkt der Vorkaufsrechtsausübung leistungsfähig sein. Es ist rechtlich nicht zulässig, nur auf eventuelle Leistungsfähigkeit hin das Vorkaufsrecht auszuüben. Die Leistungsfähigkeit muss hinreichend bewiesen sein, z. B. durch eine Bankbestätigung, in der die Bank bescheinigt, die Finanzierung zu übernehmen, nachdem die Rückzahlung eines anderen großen Kredites abgeschlossen ist. Es gibt immer wieder Fälle, in denen die Niedersächsische Landgesellschaft mbH solche Absprachen trifft.

21. Gibt es vor dem Hintergrund fortschreitender Konzentrationsprozesse und des länderübergreifenden Wettbewerbs eine Obergrenze landwirtschaftlicher Nutzfläche, bei der eine Landwirtin/ein Landwirt nicht mehr als aufstockungsbedürftig eingestuft werden kann?

Ein dringender Aufstockungsbedarf liegt vor, wenn der Eigenlandanteil eines Landwirts nicht ausreicht, um seine Leistungsfähigkeit mittel- oder langfristig zu gewährleisten. Mangelt es einem landwirtschaftlichen Betrieb an einem ausreichenden Eigenlandanteil im Verhältnis zum Pachtanteil, führt dessen Vergrößerung daher zu einer wirtschaftlichen Stärkung des Betriebs und damit zur Verbesserung der Agrarstruktur.

Nach der Rechtsprechung des BGH muss unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls beurteilt werden, ob ein Landwirt das Grundstück zur Aufstockung seines Betriebes dringend benötigt. Es lässt sich nicht allgemein definieren, welches Verhältnis zwischen Pacht- und Eigenland als unausgewogen anzusehen ist. Dies hängt nämlich von den konkreten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab, die sich im Lauf der Zeit ändern und zudem regionale Unterschiede aufweisen können; darüber hinaus müssen Besonderheiten des Einzelfalls Berücksichtigung finden. Je unsicherer die Verlängerung von Pachtverhältnissen (auch infolge veränderter Konditionen) in der betroffenen Region erscheint, desto eher kann eine Erhöhung des Eigenlandanteils dringend geboten sein. Zudem kann sich ein dringender Aufstockungsbedarf schon daraus ergeben, dass die zu erwerbenden Flächen in unmittelbarer Nähe der Hofstelle oder der bereits bewirtschafteten Flächen des kaufinteressierten Landwirts liegen und daher besonders geeignet sind, die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung zu verbessern.

22. Erachtet die Landesregierung den in § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Grundstücksverkehrsgesetzes genannten Versagungsgrund aufgrund von Preismissbrauchs als ausreichend, um den vermehrten Verkauf landwirtschaftlicher Nutzfläche an Nichtlandwirtinnen und -landwirte zu verhindern und Preissteigerungen zu unterbinden?

Der Versagungsgrund des Preismissbrauchs in § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Grundstücksverkehrsgesetzes dient wie das Grundstücksverkehrsgesetz insgesamt dem Schutz der Agrarstruktur und der Abwehr von Gefahren für die Agrarstruktur. Es soll verhindern werden, dass land- und forstwirtschaftliche Flächen zu objektiv überhöhten Preisen gehandelt werden, die die Wirtschaftlichkeit von landwirtschaftlichen Betrieben übersteigen. Dabei soll die allgemeine Preisgestaltung bei der Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Flächen unter Kontrolle genommen werden. Die Vorschrift ordnet keinen Preisstopp an und es soll auch keine Preisüberwachung stattfinden. Das stünde im Spannungsverhältnis zur grundrechtlich geschützten Vertragsfreiheit und zum freien Verfügungsrecht über das Eigentum.

Im Hinblick auf den Versagungsgrund des Preismissbrauchs nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Grundstücksverkehrsgesetzes ist nach der geänderten Rechtsprechung des BGH im Anschluss an den EuGH nicht mehr auf den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert des Grundstücks abzustellen, sondern

allein auf den Verkehrswert. Für das erforderliche Ausmaß der Überhöhung ist nach der Rechtsprechung der Preis in der Regel als spekulativ überhöht anzusehen sein, wenn die Gegenleistung den Verkehrswert des Grundstücks um mehr als die Hälfte überschreitet, wobei bei der durch die Rechtsprechung geprägten Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes mehr Kriterien heranzuziehen sind als nur ein bestimmter Prozentsatz. Die spekulative Überhöhung festzustellen, gründet auf einer abwägenden Beurteilung der Genehmigungsbehörde, die auf der einen Seite die Eigenschaften und den Wert des Grundstücks, den Zweck des Erwerbs (z. B. Arrondierungsinteresse), die besonderen Interessen der Vertragspartner und die betrieblichen Verhältnisse des Erwerbers und auf der anderen Seite die Höhe des Kaufpreises berücksichtigt. Dies gewährleistet bei der Rechtsanwendung den Genehmigungsbehörden Ermessensspielraum, der ihnen zuzugestehen ist.

Verschärfungen von Eingriffen in den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr sowie eine gesetzliche Mengen- und Preispolitik auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten sind vor dem Hintergrund des Grundgesetzes und der europäischen Grundfreiheiten sowie der Entwicklungsziele und des Entwicklungsbedarfs der von Landwirten geführten Betriebe äußerst problematisch. Ferner ist die praktische Wirksamkeit und Geeignetheit zweifelhaft, ob durch schärfere gesetzliche Regelung ein Ansteigen des Verkehrswertes überhaupt verhindert werden kann. Die Preisentwicklung unterliegt marktwirtschaftlichen Mechanismen. Für die Entwicklung von Kaufpreisen landwirtschaftlicher Flächen gibt es viele Einflussfaktoren, wie die Bodengüte, Zuschnitt und Lage der Fläche oder den Flächenbedarf von Landwirten als Nachweis im Rahmen von Baumaßnahmen, für die Verwertung von Wirtschaftsdünger oder aus steuerlichen Gründen sowie Flächenkonkurrenz zu anderen Nutzungsarten.

23. Welchen Handlungsbedarf sieht die Landesregierung bei Share Deals im Agrarbereich sowohl mit Blick auf den diskreten Landerwerb von branchenfremden Investorinnen und Investoren als auch hinsichtlich der Vermeidung von Grunderwerbsteuern?

In ostdeutschen Bundesländern wird vor dem Hintergrund, dass Landwirtschaft aus historischen Gründen oftmals in Form von landwirtschaftlichen Gesellschaften mit großen Eigentums- und Bewirtschaftungseinheiten betrieben wird - was Share Deals und den Einstieg von Investoren begünstigen mag -, über die Einführung einer Genehmigungspflicht für Share Deals an landwirtschaftlichen Gesellschaften nachgedacht. Die Einführung einer Genehmigungspflicht des Anteilerwerbs mag allenfalls dort in Erwägung gezogen werden, wo es evidente Hinweise auf einen erheblichen Umfang des Verkaufs von Anteilen an Gesellschaften mit landwirtschaftlichem Grundbesitz und bestehende agrarstrukturelle Probleme gibt. Bei der niedersächsischen Agrarstruktur handelt es sich um eine auf Einzelunternehmen basierende Landwirtschaft. Über die Ausgestaltung einer gesetzlichen Regelung einer Genehmigungspflicht für Share Deals besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit, vor allem über die Verfassungskonformität, sodass die Einführung einer solchen Genehmigungspflicht äußerst kritisch zu sehen ist. Die praktische Wirksamkeit einer Beschränkung von Anteilskäufen im Grundstücksverkehrsgesetz ist zweifelhaft, um Entwicklungen der Agrarstruktur und Landwirtschaft positiv zu beeinflussen.

Die Grunderwerbsteuer ist eine am Zivilrecht ausgerichtete Rechtsverkehrsteuer und fällt an, wenn ein Grundstück zivilrechtlich den Eigentümer wechselt. Hierunter fallen im Grundfall Grundstückskaufverträge („Asset Deals“). Damit unterliegt jeder Erwerb eines inländischen Grundstücks der Grunderwerbsteuer. Wirtschaftliche und persönliche Verhältnisse der Steuerschuldner sowie Motive, die mit einem Grundstückserwerb verfolgt werden, bleiben regelmäßig unberücksichtigt. Das macht den besonderen Charakter einer Rechtsverkehrsteuer aus und unterscheidet sie z. B. von der Einkommensteuer, bei der es auf eine wirtschaftliche Betrachtungsweise sowie Motive und soziale Umstände der Beteiligten ankommen kann. Mit anderen Worten: Die Grunderwerbsteuer besteuert nur den Rechtsvorgang (= Grundstücksübergang), nicht aber den erwerbenden Rechtsträger, weshalb es bei der Besteuerung auch keinen Unterschied macht, ob der Erwerber dem landwirtschaftlichen Bereich oder dem privaten oder gewerblichen oder einem ganz anderen Bereich zuzuordnen ist.

Diese Grundsätze gelten genauso bei der Besteuerung von Share Deals. Bei den „Share Deals“ handelt es sich um Sachverhalte, bei denen sich ein Grundstück im zivilrechtlichen Eigentum einer Gesellschaft befindet und nicht das Grundstück selbst, sondern nur Anteile an dieser Gesellschaft übertragen werden. Um zu vermeiden, dass die Grunderwerbsteuer durch Anteilsverkäufe anstelle

von Grundstücksverkäufen und das Zurückbehalten von Zwerganteilen umgangen wird, existieren bereits heute im Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) die sogenannten Missbrauchsverhinderungsvorschriften des § 1 Abs. 2 a bis 3 a GrEStG. Sie geben klare Gestaltungsgrenzen zur Missbrauchsverhinderung vor und führen die tatsächlich missbräuchlichen Share Deal-Gestaltungen der Besteuerung zu. Bei einem Share Deal liegt zivilrechtlich kein Eigentümerwechsel vor, da die Gesellschaft weiterhin Eigentümerin des Grundstücks bleibt. Ein Eigentümerwechsel wird nur dann im Wege einer Grunderwerbsteuerlichen Fiktion angenommen, wenn mindestens 95 % der Anteile an der Gesellschaft übertragen werden. Der in der politischen Diskussion stehende Share Deal bleibt unter dieser Grenze (Erwerb von bis zu 94,9 % der Anteile).

Bei den bereits heute vorhandenen Missbrauchsverhinderungsvorschriften ist zu bedenken, dass sich ihr Anknüpfungspunkt (Anteilsübergänge) schon weit vom eigentlichen Besteuerungsgegenstand der Grunderwerbsteuer - nämlich dem zivilrechtlichen Eigentümerwechsel bei einem Grundstück - entfernt hat. Gerade wegen dieser großen inhaltlichen Entfernung der Share Deal-Gestaltung vom eigentlichen Besteuerungsgegenstand ist eine Ausweitung der Share Deal-Besteuerung - besonders aus verfassungsrechtlicher Sicht - nur begrenzt möglich. Einer Absenkung der 95-Prozent-Grenze auf unter 90 % (beispielsweise auf 75 %) stehen gravierende verfassungsrechtliche Bedenken entgegen.

2019 hat die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf mit verschiedenen Einzelmaßnahmen zur Ausweitung der Share-Deal-Besteuerung im GrEStG vorgelegt. Die Beratungen zum Share-Deal-Gesetzgebungsverfahren ruhen jedoch schon längere Zeit im Bundestag.

Das Finanzministerium hat in dem Verfahren mehrfach dafür plädiert, über die in dem Gesetzesentwurf bislang enthaltenen Einzelmaßnahmen hinaus das Grunderwerbsteuerrecht insgesamt in den Blick zu nehmen und noch weitergehend und konsequent anzupassen. Das Ziel muss eine einfachere, in sich schlüssige, systematische und effektive Gesamtlösung sein, die zugleich modern und gerecht ist. Der größte Kritikpunkt am aktuellen Gesetzesentwurf ist, dass er die derzeit in der Grunderwerbsteuer noch bestehenden Unterschiede zwischen Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften unangetastet lässt. Ohne Nachbesserung würde der aktuelle Entwurf daher zu einer spezifischen steuerlichen Nachteile nur für Kapitalgesellschaften erzeugen, was nicht zu rechtfertigen ist. Zum anderen ermöglichen die heute im GrEStG noch bestehenden Regelungsunterschiede eine Gestaltung, durch die das Ziel einer Bekämpfung der Share-Deal-Gestaltung am Ende gerade doch nicht erreicht wird. Damit würde der Gesetzesentwurf sein Ziel verfehlen.

Das Finanzministerium hat daher in der Zwischenzeit Vorschläge erarbeitet und vorgelegt, die die festgestellten Defizite durch eine vollständige Gleichbehandlung von Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften beseitigen würden. Dazu sind, unter Aufrechterhaltung aller Maßnahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfs, nur wenige weitere, aber wirkungsvolle Änderungen in den Ergänzungstatbeständen und Steuervergünstigungen des GrEStG notwendig. Die Gleichbehandlung wäre nicht nur gerecht, sondern könnte auch verhindern, dass mithilfe des Gestaltungsmodells „Wahl der Gesellschaftsform“ Grunderwerbsteuer gespart wird. Gleichzeitig würde eine deutliche Rechtsvereinfachung und Konsistenz erreicht. Die Haltung des Bundesfinanzhofs und die aktuelle Entwicklung im Zivilrecht würden berücksichtigt (Hinweis auf den Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts - MoPeG). Das Finanzministerium setzt sich dafür ein, dass die Vorschläge weiter behandelt und zur Umsetzung gebracht werden.

(Verteilt am 09.03.2021)