

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

Anfrage der Abgeordneten Uwe Dorendorf und Katharina Jensen (CDU)

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

**Entwurf eines Niedersächsischen Agrarstruktursicherungs- und Agrarstrukturverbesserungsgesetzes und dessen Folgen für landwirtschaftliche Betriebe in Niedersachsen**

Anfrage der Abgeordneten Uwe Dorendorf und Katharina Jensen (CDU), eingegangen am  
18.12.2024 - Drs. 19/6138,  
an die Staatskanzlei übersandt am 19.12.2024

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
namens der Landesregierung vom 21.01.2025

**Vorbemerkung der Abgeordneten**

Am 28. August 2024 hat die Landesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und zur Verbesserung einer bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Agrarstrukturverbesserungsgesetz - NASVG) vorgelegt. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 NASVG-E ist der Zweck des Gesetzes „die Sicherung und Förderung bäuerlicher Betriebe in weitestmöglichem Umfang mit Land in der Hand selbstständig Wirtschaftender.“ Als agrarstrukturelle Ziele nennt § 1 Abs. 3 NASVG-E u. a. die Verbesserung des Zugangs zum Produktionsfaktor Boden für aufstockungsbedürftige landwirtschaftliche Betriebe, die Vermeidung einer missbräuchlichen Preisentwicklung für landwirtschaftliche Flächen sowie die Gewährleistung einer breiten Streuung des Bodeneigentums unter regional verankerten landwirtschaftlichen Betrieben. Instrumente zur Erreichung dieser Ziele sind nach einer Presseinformation der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 27. August 2024

- die Stärkung der Preismissbrauchsregelung zur Vermeidung von Bodenspekulation und Dämpfung von Kauf- und Pachtpreisen durch eine Versagungsmöglichkeit der Genehmigungsbehörden bei einem Kaufpreis von 50 % über dem Verkehrswert bzw. einem Pachtzins von 50 % über der durchschnittlichen Pacht,
- die Schaffung von Versagungsmöglichkeiten durch die Genehmigungsbehörden bei agrarstrukturell nachteiliger Flächenanhäufung sowie fehlendem räumlichen Zusammenhang zwischen der Fläche und dem erwerbenden oder pachtenden Betrieb sowie
- die Einführung einer Zustimmungspflicht der Genehmigungsbehörden für sogenannte Share Deals an Gesellschaften mit ländlichem Grundbesitz.

Das NASVG-E soll den Zugang zu Flächen für landwirtschaftliche Betriebe erleichtern und Spekulationen mit Bodenflächen eindämmen. Durch Bodenpreisdämpfungen und verschiedene Regulierungen soll eine gerechtere Verteilung der landwirtschaftlich genutzten Flächen erreicht werden. Hintergrund dieser Maßnahmen sind die seit Jahren steigenden Bodenpreise in Niedersachsen, die laut Ministerium im Schnitt von 16 700 Euro im Jahr 2010 auf 48 100 Euro pro Hektar gestiegen sind.<sup>1</sup> Auch die Pachtpreise in Niedersachsen liegen nach Aussage der Ministerin weit über dem Bundesdurchschnitt, was viele landwirtschaftliche Betriebe in finanzielle Bedrängnis bringe. Zwischen den

---

<sup>1</sup> Bader, E. (2024, 30. September). Land will gegen Spekulation mit Bodenflächen vorgehen: Mit neuem Gesetz möchte Agrarministerin Miriam Staudte (Grüne) bäuerliche Betriebe in Niedersachsen unterstützen. *Elbe-Jeetzel-Zeitung*.

Jahren 2010 und 2023 stiegen die Pachtpreise für 1 ha Ackerland in Niedersachsen im Mittel von 351 auf 643 Euro.<sup>2</sup>

Der Gesetzentwurf sieht vor, Bodenverkäufe zu untersagen, wenn der Kaufpreis 50 % über dem Verkehrswert liegt oder Pachtzinsen diese Schwelle überschreiten. Ferner sollen Begrenzungen für den Erwerb von Flächen durch Betriebe ab einer Größe von 300 ha eingeführt werden, um die Bildung zu großer Betriebe zu verhindern. Spekulationsgeschäfte durch sogenannte Share Deals sollen ebenfalls strenger reguliert werden.<sup>3</sup>

Das Landvolk Niedersachsen Landesbauernverband e. V. beklagt in einer Pressemitteilung vom 11. Oktober 2024, dass mit dem NASVG „ein weiteres Bürokratiemonster geschaffen“ worden sei. Begründet wird diese Einschätzung durch den Landvolk-Präsidenten in der *Nordwest Zeitung* vom 19. Oktober 2024 u. a. mit der Notwendigkeit, zukünftig pro Jahr rund 10 000 Pachtverträge in Niedersachsen überprüfen zu müssen. Die Schaffung zusätzlicher „Zugriffsmöglichkeiten für Wasserverbände, Wasserversorgungsunternehmen, Siedlungsgesellschaften und Landesbehörden“ sowie die „weitergehenden Privilegierungen von Naturschutz und Naturschutzvereinigungen“ bereiten dem Landvolk laut dessen Pressemitteilung „Sorgen“. Die neuen „Regelungen zur nachteiligen Flächenanhäufung oder zu Anteilskäufen seien (...) verfassungsrechtlich sehr bedenklich“.

#### **Vorbemerkung der Landesregierung**

Der Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und zur Verbesserung einer bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Agrarstrukturverbesserungsgesetz - NASVG) befindet sich im Gesetzgebungsverfahren. Vor Kurzem hat die Verbandsbeteiligung stattgefunden. Die Verbände tragen umfangreich zu vielen Punkten vor, was üblicherweise zu erwarten war. Insgesamt besteht der Eindruck, dass Anliegen und Ziele des Entwurfs dem Grunde nach anerkannt und unterstützt werden. Ziel dieser Gesetzesinitiative ist die Sicherung und Förderung selbstständig wirtschaftender bäuerlicher Betriebe sowie die Verbesserung der Agrarstruktur. Land- und forstwirtschaftlicher Grund und Boden soll vorwiegend den Land- und Forstwirten, die ihn selbst bewirtschaften, zugutekommen und vorbehalten bleiben. Derzeit werden die umfangreichen Rückmeldungen aus der Verbandsbeteiligung ausgewertet. Entwurf nebst Begründung werden gegebenenfalls noch angepasst. Dieser Prozess ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Außerdem hat anschließend noch eine Ressortbeteiligung und Ressortmitzeichnung zu erfolgen. Dann ist eine Kabinettsentscheidung über die Einbringung in den Landtag vorgesehen.

- 1. In welchem Umfang sind in den vergangenen fünf Jahren in Niedersachsen landwirtschaftliche Betriebe durch außerlandwirtschaftliche Erwerber vom Bodenmarkt verdrängt worden? Um welche Erwerber handelte es sich dabei im Einzelnen, z. B. Kommunen, Naturschutzverbände, außerlandwirtschaftliche Investoren usw. (bitte jahresweise Angaben in Hektar getrennt nach Erwerbergruppen)?**

Hierzu liegen keine Daten der amtlichen Statistik vor. In der Statistik wird nicht erfasst, ob potentielle andere Käufer nicht zum Zuge gekommen sind.

---

<sup>2</sup> Borsat, A. (2024, 28. August). *Agrarstrukturgesetz: Niedersachsen will gerechteren Bodenmarkt* | *landundforst.de*. LAND & FORST. <https://www.landundforst.de/politik/agrarstrukturgesetz-niedersachsen-will-gerechteren-bodenmarkt-571948>.

<sup>3</sup> Bader, E. (2024, 30. September)

- 2. Wie viele sogenannte Share Deals hat es in den vergangenen fünf Jahren in Niedersachsen gegeben? Wie groß war der Umfang der landwirtschaftlichen Flächen, der dadurch den Eigentümer gewechselt hat (bitte jahresweise Angaben)?**

Zu der Fallzahl liegen keine Daten der amtlichen Statistik vor. Es wird daraufhin hingewiesen, dass bei Share Deals die Gesellschaft unverändert Eigentümerin der Flächen bleibt und sich lediglich die Anteile an der Gesellschaft verändern.

- 3. Welche neuen Prüf- bzw. Genehmigungstatbestände werden durch das NASVG geschaffen? Wie groß ist nach Einschätzung der Landesregierung pro Jahr in etwa die Zahl der Geschäftsvorfälle, die aufgrund der neuen Prüf- bzw. Genehmigungstatbestände durch die Genehmigungsbehörden bearbeitet werden müssen (bitte näherungsweise Angaben zur erwarteten Häufigkeit getrennt nach den einzelnen Prüf- bzw. Genehmigungstatbeständen)?**

Der Entwurf behält die bisherige Gesetzessystematik des Grundstücksverkehrsgesetzes für das Genehmigungsverfahren von land- und forstwirtschaftlichen Flächenerwerben und des Landpachtverkehrsgesetzes für das Anzeigeverfahren von neu abgeschlossenen oder in wesentlichen Inhalten geänderten Landpachtverträgen bei. Es werden notwendige Konkretisierungen und Verstärkungen der Genehmigungstatbestände bzw. Versagungsgründe und deren Vollzugs vorgenommen. Mit dem Entwurf wird klarer herausgestellt, welche Flächenerwerbe und Pachtungen unter welchen Voraussetzungen im Einklang mit der Agrarstruktur stehen und welche dem Ziel der Agrarstrukturverbesserung widersprechen.

Es wird folglich nicht davon ausgegangen, dass der Entwurf zu einer Steigerung der Verkaufsfälle von land- und forstwirtschaftlichen Flächen führt, die Anzahl der Genehmigungsfälle dürfte insofern also gleichbleiben. Ebenso wird nicht davon ausgegangen, dass der Entwurf zu einem vermehrten Abschluss oder vermehrter Änderung von Landpachtverträgen führt. Etwaiger Mehraufwand der kommunalen Genehmigungsbehörden durch die im Entwurf vorgesehenen Konkretisierungen und Verstärkungen ist nach den Vorläufigen Grundsätzen für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen (Bek. d. StK v. 15. 4. 1998 - 109-02 131/3-12 - Nds. MBl. S. 759) und den Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung von Personalausgaben 2023, RdErl. d. MF v. 8. 3. 2023 - 12 1-04031/3333/2023 - Nds. MBl. S. 250, 346 zu berechnen.

Für die im Entwurf vorgesehene künftige behördliche Überprüfung von Share Deals an Gesellschaften mit ländlichem Grundbesitz wird nach derzeitigem Stand die Zuständigkeit nicht bei den kommunalen Genehmigungsbehörden liegen, sondern beim Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

- 4. Mit welchem zusätzlichen Personalbedarf für die Genehmigungsbehörden kalkuliert die Landesregierung? Wie groß sind die dadurch entstehenden Kosten? Plant die Landesregierung, der kommunalen Ebene diese Kosten auszugleichen? Wird sie dazu entsprechende Mittel in den Landeshaushalt 2025 einstellen? Falls ja, in welcher Höhe? Falls nein, warum nicht?**

Wie bei der Antwort zu Frage 3 ausgeführt, ist etwaiger Mehraufwand der kommunalen Genehmigungsbehörden nach den Vorläufigen Grundsätzen für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen (Bek. d. StK v. 15. 4. 1998 - 109-02 131/3-12 - Nds. MBl. S. 759) und den Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie der Durchschnittssätze für die Veranschlagung von Personalausgaben 2023, RdErl. d. MF v. 8. 3. 2023 - 12 1-04031/3333/2023 - Nds. MBl. S. 250, 346 berechnet. Nach Auswertung des Vorbringens aus der Verbandsbeteiligung ist noch eine abschließende Bewertung vorzunehmen. Nach derzeitigem Stand wird nicht davon ausgegangen, dass eine Ausgleichspflicht des Landes Niedersachsen unter Aspekten der Konnexität (Artikel 57 Abs. 4 der

Niedersächsischen Verfassung) entsteht, da es an einer für einen finanziellen Ausgleich erforderlichen erheblichen Mehrbelastung fehlt.

**5. Welche gegenüber der aktuellen Rechtslage neuen Zugriffsmöglichkeiten auf landwirtschaftliche Flächen sieht der Entwurf des NASVG vor? In welchem Umfang werden diese neuen Zugriffsmöglichkeiten nach Einschätzung der Landesregierung zu jährlichen Flächenverlusten für die Landwirtschaft führen (Angaben zu Flächenverlusten bitte getrennt nach den neuen privilegierten Erwerbergruppen bzw. -zwecken)?**

Mit dem Entwurf wird die bisherige Gesetzessystematik von Grundstückverkehrsgesetz und Landpachtverkehrsgesetz fortgeführt. Der Entwurf wahrt wie schon die bisherigen Gesetze die Grundsätze der Rechtsordnung. Die Auswahl des Käufers oder Pächters obliegt dem Verkäufer bzw. Verpächter nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit nach Artikel 2 Abs.1 Grundgesetz und dem Eigentumsrecht nach Artikel 14 Grundgesetz. Im Verwaltungsverfahren prüfen die Genehmigungsbehörden den Erwerbsvorgang bzw. die Pacht auf agrarstrukturelle Belange und können bei nachteiligen Auswirkungen auf die Agrarstruktur einwirken. Die Prüfung der Genehmigungsbehörden beinhaltet auch, ob Privilegierungsgründe für den Erwerb bzw. die Pacht bestehen. Nach derzeitigem Stand werden die bisherigen Privilegierungsgründe für Nichtlandwirte, die mit dem Flächenerwerb bzw. der Pacht die Umsetzung von Vorhaben im öffentlichen oder volkswirtschaftlichen Interesse verfolgen, mit dem Entwurf fortgeführt und zwar solche, die in den bisherigen Gesetzen ausdrücklich genannt werden wie auch solche, die von der Rechtsprechung entwickelt wurden. Nach derzeitigem Stand wird auch zugelassen, dass bei Ausübung des Vorkaufsrechts die Flächen zunächst vom Siedlungsunternehmen bevorratet werden. Das wirkt agrarstrukturverbessernd, da das Siedlungsunternehmen verpflichtet ist, die Flächen zur Verbesserung der Agrarstruktur zu verwerten.

Die amtliche Statistik enthält keine Prognose über künftige Flächengeschäfte von Nichtlandwirten und dadurch evtl. bedingte Flächenverluste.

**6. Niedersachsen zeichnet sich durch eine heterogene Agrarstruktur aus. Wie stellt die Landesregierung sicher, dass die spezifischen regionalen Besonderheiten, insbesondere die stark variierenden Flächengrößen und Besitzstrukturen in verschiedenen Teilen des Bundeslandes, bei der Ausgestaltung des NASVG-E Berücksichtigung finden?**

Die Regelungen werden nach derzeitigem Stand so ausgestaltet, dass sie den Genehmigungsbehörden Spielraum lassen, besonderen agrarstrukturelle Umständen im Einzelfall, wie regionalen Besonderheiten, betrieblichen Aspekten und Entwicklungsbedarf von Landwirten, ausreichend Rechnung zu tragen. So können für den jeweiligen Fall adäquate Entscheidungen getroffen werden. Dabei liegt es gerade in der Kernkompetenz der ehrenamtlichen Mitglieder der Grundstückverkehrsausschüsse, besondere agrarstrukturelle Umstände, wie z. B. regionale Besonderheiten, auszulegen und auf den jeweiligen Genehmigungsfall anzuwenden.

**7. Wie verhalten sich die unter Frage 5 genannten erweiterten Zugriffsmöglichkeiten auf landwirtschaftliche Flächen nach Einschätzung der Landesregierung mit dem in § 1 Abs. 1 Satz 1 NASVG-E formulierten Gesetzeszweck, „die Sicherung und Förderung bäuerlicher Betriebe in weitestmöglichem Umfang mit Land in der Hand selbstständig Wirtschaftender“ sicherzustellen?**

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

- 8. Hat im Vorfeld eine vertiefte Prüfung des Gesetzentwurfs auf seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit stattgefunden? Falls ja, mit welchem Ergebnis? Falls nein, warum nicht?**

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat bei der Aufstellung des Entwurfs die maßgeblichen fachlichen und rechtlichen, einschließlich verfassungsrechtlicher Gesichtspunkte, beachtet.

- 9. Sieht das Ministerium die Gefahr, dass die geplante Regulierung von Flächenkäufen und die Versagungsmöglichkeit durch den Grundstückverkehrsausschuss eine unzulässige Einschränkung des grundgesetzlich garantierten Eigentumsrechts (Artikel 14 Grundgesetz) darstellen könnte (bitte begründen)?**

Bei dem Entwurf geht es um die Stärkung von anerkannten öffentlichen Interessen und zwar die Verbesserung der Agrarstruktur, die Sicherung und Förderung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und Ernährungssicherheit. Um öffentliche Interesse umzusetzen, sind Einschränkungen von Grundrechten zulässig, denn nach Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz können Inhalt und Schranken des Eigentums durch Gesetz bestimmt werden. Mit dem Entwurf werden im öffentlichen Interesse zulässige, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahrende Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums getroffen.

- 10. Der landwirtschaftliche Strukturwandel erfordert unternehmerische Anpassungsfähigkeit und oft auch eine Vergrößerung der Betriebsflächen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Wie stellt das Ministerium sicher, dass die durch das NASVG-E angestrebte Vermeidung von Flächenkonzentration den notwendigen Strukturwandel in der Landwirtschaft nicht behindert?**

Niedersächsische Betriebe dürfen weiterhin wachsen. Die Regelungen im Entwurf wird so ausgestaltet, dass betriebliche Entwicklungsbedarfe berücksichtigt werden können. Die Regelung will die Flächenentwicklung jedoch nicht vollständig dem Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen überlassen. Denn eine Flächenanhäufung kann sich nachteilig auf die den expandierenden Großbetrieb umgebende Agrarstruktur auswirken, die Entwicklung anderer lebensfähiger Betriebe, von Junglandwirten sowie Existenzgründern behindern und die Agrarstruktur des betroffenen Gebietes beeinträchtigen. Landwirtschaftliche Flächen sind nicht vermehrbar. Der Entwurf sieht nach derzeitigem Stand eine dynamische Regelung vor. Nach derzeitigem Stand wird zum einen ein Faktor des Vierfachen über der sich weiterentwickelnden Durchschnittsbetriebsgröße festgelegt und zum anderen durch die Berücksichtigung besonderer agrarstruktureller Umstände im Einzelfall den Behörden Spielraum zur angemessenen Behandlung der Einzelfälle gegeben, um von dem Faktor nach oben oder unten abweichen zu können. In der Vorbemerkung der Abgeordneten angeführte feste Flächenobergrenzen in Hektar werden nicht eingeführt.

- 11. Beabsichtigt das Ministerium, den Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen für Junglandwirte und Neueinsteiger zu fördern? Wenn ja, inwiefern ist das mit der Einführung einer Einschränkung für Flächenkäufe vereinbar?**

Der Entwurf wird einen Beitrag dazu leisten, den Flächenzugang von Junglandwirten und Existenzgründern zu verbessern, indem z. B. Landwirte in Gründung Landwirten gleichgestellt werden. Im Hinblick auf die zweite Frage wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

- 12. Ist mit der Verabschiedung des NASVG-E eine Integration von Vorschlägen zur progressiven Grunderwerbsteuer, wie sie von der SPD vorgeschlagen wurden, in das Gesetzgebungsverfahren geplant? Falls ja, in welcher Form? Falls nein, warum nicht?**

Den Ländern steht seit der Föderalismusreform gemäß Artikel 70 Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz für den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr, das landwirtschaftliche Pachtwesen

und das Siedlungs- und Heimstättenwesen zu. Grunderwerbsteuerliche Regelungen sind davon nicht erfasst. Das Grunderwerbsteuergesetz liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, ebenso Aspekte einer progressiven Grunderwerbsteuer. Die Länder haben lediglich die Befugnis, den Steuersatz zu bestimmen.

**13. Wie wird die Landesregierung gegebenenfalls sicherstellen, dass die geplante Zustimmungspflicht für Share Deals effektiv und ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Landwirte und Genehmigungsbehörden umgesetzt wird? Berühren die geplanten Regelungen auch die derzeitige Möglichkeit, durch Anteilsveränderungen innerhalb von Gesellschaften Grundstückskäufe und steuerliche Pflichten zu umgehen?**

Zur Verwirklichung der Gesetzesziele der Agrarstrukturverbesserung und Sicherung und Förderung bäuerlicher Betriebe gehört auch, Veränderungen von Gesellschaftsanteilen an Gesellschaften mit ländlichem Grundbesitz auf agrarstrukturelle Belange zu überprüfen und bei nachteiligen Auswirkungen auf die Agrarstruktur einwirken zu können. Der Entwurf sieht künftig ein Zustimmungsverfahren für Share Deals an Gesellschaften mit ländlichem Grundbesitz vor. Genauso wie beim direkten Flächenerwerb verändern sich bei Share Deals an Gesellschaften mit ländlichem Grundbesitz die Bestimmungs- und Einflussmöglichkeiten über ländlichen Grund und Boden. Es sollen dadurch auch Umgehungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Nach dem derzeitigen Stand werden nicht die kommunalen Genehmigungsbehörden, sondern das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zuständig sein. Diejenigen, die Anteile erwerben, haben künftig einen Antrag auf Zustimmung zum Share Deal zu stellen, genauso wie schon bisher beim direkten Flächenerwerb. Das Verwaltungsverfahren ist kosten- und gebührenfrei.