

„Bauernland in Bauernhand“: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Andreas Tietz, Antje G. I. Tölle

Thünen Report 99

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliography; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:

Tietz A, Tölle AGI (2022) "Bauernland in Bauernhand" : Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 192 p, Thünen Rep 99, DOI:10.3220/REP1666266687000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



THÜNEN

Thünen Report 99

Herausgeber/Redaktionsanschrift – Editor/address

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-report@thuenen.de
www.thuenen.de

ISSN 2196-2324

ISBN 978-3-86576-247-4

DOI:10.3220/REP1666266687000

urn:nbn:de:gbv:253-202210-dn065494-5

„Bauernland in Bauernhand“: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Andreas Tietz, Antje G. I. Tölle

Thünen Report 99

**Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums
für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

Bayerisches Staatsministerium für
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten



Dipl.-Ing. agr. Andreas Tietz

Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 64
D-38116 Braunschweig

Telefon: +49 531 596-5247
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: andreas.tietz@thuenen.de

Prof. Dr. jur. Antje G. I. Tölle

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Alt-Friedrichsfelde 60
D-10315 Berlin
E-Mail: antje.toelle@hwr-berlin.de

Thünen Report 99

Braunschweig/Germany, Oktober 2022

Kurzfassung

Dieses Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern basiert auf einem Fragenkatalog des Bayerischen Landtags zu Entwicklungen und Handlungsoptionen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Bayern. Die Fragen werden aus agrarökonomischer und rechtswissenschaftlicher Perspektive beantwortet. Eine Analyse von Transaktionsdaten der bayerischen Grundstücksverkehrsbehörden aus den Jahren 2019 bis 2021 zeigt, dass nur rund ein Drittel der verkauften Landwirtschaftsflächen größer als 1 ha von landwirtschaftlichen Käufern erworben wurde. Nichtlandwirtschaftliche Käufergruppen, insbesondere Kommunen und Unternehmen, zahlen im Durchschnitt deutlich höhere Kaufpreise als Landwirte. Wie die Auswertung von Liegenschaftsdaten einer Stichprobe bayerischer Gemeinden ergibt, ist die Landwirtschaftsfläche zu 95 % im Eigentum natürlicher Personen, davon je zur Hälfte Landwirte und Nichtlandwirte. Pro Jahr werden nur rund 0,4 % der Landwirtschaftsfläche verkauft, dagegen werden geschätzt 3,2 % im Generationswechsel übertragen oder vererbt.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wird der Verwaltungsvollzug zum Grundstückverkehrsgesetz mittels einer Befragung der Genehmigungsbehörden erhoben und es wird ein Vergleich rechtlicher Regelungen mit denen anderer Bundesländer sowie Österreichs vorgenommen.

Die Empfehlungen des Gutachtens fokussieren auf eine Verbesserung des Verwaltungsvollzugs und ein verbessertes Wissensmanagement in den Genehmigungsbehörden. Es werden Möglichkeiten zur Stärkung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts angeregt. Zudem werden Optionen aufgezeigt, wie die Kaufpreise konsequent unter Einbeziehung aller nichtlandwirtschaftlichen Käufergruppen hinsichtlich eines Preismissbrauchs kontrolliert werden können.

Schlüsselwörter: Bodenrecht, Agrarstruktur, Bodenmarkt, Landwirtschaftsfläche, Bayern

JEL: K23, Q12, Q15

Abstract

This expert report commissioned by the Free State of Bavaria is based on a catalogue of questions from the Bavarian Parliament on developments and options for action on the agricultural land market in Bavaria. These are answered from an agricultural economic and jurisprudential perspective. An analysis of transaction data from the Bavarian land transaction authorities from 2019 to 2021 shows that only about one third of the sold agricultural land larger than 1 ha was purchased by agricultural buyers. Non-agricultural buyer groups, especially municipalities and companies, pay significantly higher purchase prices on average than farmers. As the evaluation of ownership data from a sample of Bavarian municipalities shows, 95 % of agricultural land is owned by natural persons, half of whom are farmers and non-farmers, respectively. Only about 0.4 % of agricultural land is sold per year, whereas an estimated 3.2 % is transferred or inherited in generational change.

From a jurisprudential point of view, the administrative implementation of the Real Property Transactions Act is surveyed by means of a questionnaire to the approval authorities, and a comparison of legal regulations with those of other federal states and Austria is made.

The recommendations of the report focus on an improvement of administrative implementation and improved knowledge management in the approval authorities. Possibilities for strengthening the right of first refusal under settlement law are suggested. In addition, options are presented for consistently controlling purchase prices with respect to price abuse by including all non-agricultural buyer groups.

Keywords: Land rights, agricultural structure, land market, agricultural land, Bavaria

JEL: K23, Q12, Q15

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XI
Zusammenfassung	i
Einleitung	1
1 Methodik und Datenquellen aus agrarökonomischer Perspektive	1
2 Rechtswissenschaftliche Methodik und berücksichtigte Rechtsquellen	2
Datenbasis 1: Auswertung von Daten aus dem elektronischen Erfassungs- und Abwicklungsverfahren nach dem Grundstückverkehrsgesetz	5
1 Auswertung der erfassten Daten	5
2 Flächenkategorie	6
3 Lage und Größenklassen der Kauffälle	8
4 Klassifizierung der selektierten Kauffälle	9
4.1 Art des Käufers	10
4.2 Regionale Lage	12
4.3 Entfernung zwischen Grundstück und Sitz des Käufers	14
5 Zwischenfazit	17
Datenbasis 2: Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts in Bayern seit 2010	19
1 Datenquelle Immobilienmarktberichte	19
2 Datenquelle Kaufwertestatistiken	20
3 Entwicklungen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt gemäß Kaufwertestatistik	20
4 Bodenmarktdaten aus Statistik und Marktberichten im Vergleich	24
5 Zwischenfazit zur Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts	26
Datenbasis 3: Verwaltungspraxis im Freistaat Bayern beim Vollzug des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrsrechts	29
1 Personen, die an der Umfrage teilgenommen haben	30
1.1 Dienststelle	30
1.2 Erfahrungszeit in der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen nach dem Grundstückverkehrsgesetz	31
1.3 Qualifikationsebene und Erfahrungszeit	31
1.4 Geschlecht der Befragten	32
1.5 Bearbeitete Fälle im Kalenderjahr 2021	33

2	Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung – Dokumente und elektronische Datenbanken	33
2.1	Handbuch IT-Fachverfahren	34
2.2	Informationsfelder IT-Fachverfahren	34
2.3	Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung	35
2.4	Bayerischer Agrarbericht	36
2.5	Akten abgeschlossener Genehmigungsverfahren	36
2.6	Handreichung der Kreisverwaltungsbehörde	36
2.7	Arbeitshilfe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL)	37
2.8	Vollzugschreiben	37
2.9	Bekanntmachung Grundstücksverkehr	37
2.10	Fachzeitschriften	37
2.11	Juristische Kommentare	38
2.12	Zugang zu elektronischen Rechtsdatenbanken	38
3	Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung – Aktenbestandteile	39
4	Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung – Beratung und Rücksprache	42
5	Abschluss des Verwaltungsvorgangs – Art des Abschlusses	46
6	Abschluss des Verwaltungsvorgangs – Beteiligte Personen	50
7	Wissenstransfer	51
8	Zwischenfazit und Empfehlungen	53
8.1	Elektronische Antragsbearbeitung	53
8.2	Wissenstransfer im Verwaltungsvollzug	54
Frage 1: Welche Möglichkeiten können Landwirte heute nutzen, um ihre Flächenbasis zu erweitern?		57
1	Flächenverbrauch und Nutzungskonkurrenz	57
2	Rechtliche Möglichkeiten, die Flächenbasis zu erweitern	58
2.1	Dauerhafte Flächenerweiterungen	58
2.2	Vorübergehende Flächenerweiterungen	59
3	Betriebsgrößen landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern	60
4	Zwischenfazit	61
Frage 2: Wie haben sich die Eigentumsverhältnisse in ausgewählten Beispielsregionen in Bayern innerhalb der letzten zehn Jahre entwickelt?		63
1	Eigentumsverhältnisse anhand der Landwirtschaftszählungen	63
2	Transaktionen anhand verfügbarer Statistiken	64
3	Aktuelle Eigentumsstrukturen der Landwirtschaftsfläche	65
4	Zwischenfazit	69

Frage 3: Wie hoch ist der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert von landwirtschaftlich genutzten Flächen im Verhältnis zum Marktwert in den sieben Regierungsbezirken?	71
1 Begriffsklärung	71
2 Annäherung: Kaufpreise unterschiedlicher Käufergruppen	71
3 Zwischenfazit	72
Frage 4: Werden in Bayern landwirtschaftliche Flächen in relevanter Größenordnung als reine Geldanlage erworben und, falls ja, welche weiteren Versagungsgründe unter Berücksichtigung der vorgegebenen verfassungsrechtlichen Schranken wären geeignet, solche Rechtsgeschäfte einzuschränken?	75
1 Geldanlage aus agrarökonomischer Sicht	75
1.1 Motive für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen	75
1.2 Indikatoren für eine reine Geldanlage aus agrarökonomischer Sicht	76
2 Indikatoren für eine Geldanlage aus rechtswissenschaftlicher Sicht	77
2.1 Die Kapitalanlage in Art. 163 Absatz 4 der Bayerischen Verfassung	77
2.2 Die Kapitalanlage durch Nichtlandwirte als Versagungsgrund des Alliierten Kontrollratsgesetzes Nr. 45 in Verbindung mit der Bayerischen Durchführungsverordnung Nr. 127	79
2.3 Die Kapitalanlage durch Landwirte als Versagungsgrund des Alliierten Kontrollratsgesetzes Nr. 45 in Verbindung mit der Militärverordnung der Britischen Zone	81
2.4 Versagung wegen einer Kapitalanlage nach dem Grundstücksverkehrsgesetz	81
2.4.1 Kapitalanlage eines Nichtlandwirts	82
2.4.2 Kapitalanlage eines Landwirts	82
2.5 Versagung wegen einer Kapitalanlage in anderen nationalen Gesetzen und Gesetzesentwürfen	85
2.5.1 Baden-Württemberg	85
2.5.2 Muster-Agrarstrukturgesetz	85
2.5.3 Niedersachsen	85
2.5.4 Sachsen-Anhalt	86
2.6 Lösungsansätze in Österreich	87
3 Zwischenfazit	87
Frage 5: Wie kann das Vorkaufsrecht im Rahmen von Veräußerungsgeschäften gestärkt werden, damit landwirtschaftliche Grundstücke verstärkt von kaufwilligen Landwirten erworben werden können?	89
1 Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts in der Praxis	89
1.1 Statistik der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts durch die BBV LandSiedlung GmbH	89
1.2 Hemmnisse des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts nach Expertenmeinung	91
2 Voraussetzungen des Vorkaufsrechts	95
2.1 Anknüpfungspunkt: Vorliegen eines Versagungstatbestands	95
2.2 Freistellung von bestimmten Grundstücksgrößen	95
2.3 Freistellung von bestimmten Vertragspartnern	95
3 Vorkaufsberechtigung	96

3.1	Gemeinnütziges Siedlungsunternehmen	96
3.1.1	Bayern: BBV LandSiedlung GmbH	96
3.1.2	Teilnehmergemeinschaften und Verbände der Teilnehmergemeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz als Siedlungsunternehmen	101
3.2	Landwirte	102
3.2.1	Vorkaufsrecht eines Landwirts	102
3.2.2	Vorkaufsrecht zugunsten eines Landwirts	103
3.2.3	Vorkaufsrecht des Pächters	104
4	Vorkaufsrecht zu einem reduzierten Preis	104
5	Siedlungsbehörden	108
5.1	Örtliche Zuständigkeit	108
5.2	Sachliche Zuständigkeit	108
5.3	Aufgabenabgrenzung zwischen Genehmigungs- und Siedlungsbehörde	108
5.4	Aufsicht	109
6	Alternativer Lösungsansatz: Interessentenverfahren in Österreich	110
6.1	Verfahrensbeschreibung	110
6.2	Anmerkungen	113
7	Vereinbarkeit der Stärkungsoptionen mit dem Grundgesetz	114
8	Zwischenfazit	116
Frage 6: Wie könnte der Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen für Junglandwirte, Existenzgründer und ortsansässige Landwirte verbessert werden?		117
1	Junglandwirte	117
2	Existenzgründer	118
3	Ortsansässige Landwirte	119
4	Zwischenfazit	120
Frage 7: Welche Ansatzpunkte bestehen, dem dynamischen Preisanstieg für landwirtschaftliche Flächen entgegenzuwirken?		121
1	Die Preismissbrauchskontrolle und ihre Auslegung in der Rechtsprechung	121
1.1	Personaler Anwendungsbereich der Preismissbrauchskontrolle	122
1.2	Gegenwert	122
1.3	Marktwert als „Wert des Grundstücks“	123
1.3.1	Überholte Rechtsprechung: der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert	123
1.3.2	Neue europarechtlich orientierte BGH-Rechtsprechung: der Marktwert	124
1.4	Grobes Missverhältnis	126
1.4.1	Auslegung anhand von Prozentwerten	126
1.4.2	Bundesgerichtshof 2018: Keine Spekulationsabsicht erforderlich	126
1.4.3	Bundesgerichtshof 2018: Gegenbeweis für die Vermutung der Überhöhung	127
1.5	Ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal: im Zeitpunkt der behördlichen/ gerichtlichen Entscheidung ist ein Landwirt bereit, zum Marktpreis im Zeitpunkt des Vertragsschlusses zu erwerben	129

1.5.1	Zahlungsbereitschaft des Landwirts	129
1.5.2	Zeitpunkt, in dem der erwerbsbereite Landwirt vorhanden sein muss	130
1.6	Rechtsfolge	131
1.7	Zusammenfassung	132
2	Bisheriger Verwaltungsvollzug in Bayern	132
3	Vergleich: Lösungsansätze national	133
3.1	Maßstab für den Wert des Grundstücks	133
3.1.1	Bodenrichtwert	133
3.1.2	Ertragswert	135
3.1.3	Innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert	139
3.1.4	Kaufwertestatistik/Grundstücksmarktbericht	140
3.2	Grenzwerte einer Überteuering	140
3.2.1	20-Prozent-Grenze zur regionalen erheblicher Gefahr für die Agrarstruktur im Süden von Baden-Württemberg	141
3.2.2	Ansätze in anderen Gesetzesentwürfen	142
3.3	Lösungsansätze Österreich	142
4	Empfehlung für Ansatzpunkte in Bayern	143
5	Folgen einer Umsetzung der Empfehlung	144
	Anlage 1: Fragebogen Verwaltungsvollzug zum Grundstückverkehrsgesetz	147
	Anlage 2: Ergänzende Abbildungen zur Auswertung der Erhebung des Verwaltungsvollzugs zum Grundstückverkehrsgesetz	155
	Quellenverzeichnis	159

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bodenmobilität der Landwirtschaftsfläche in Bayern	7
Abbildung 2:	Streuung der Kaufpreise für Landwirtschaftsfläche nach Käufergruppe	11
Abbildung 3:	Flächenanteile nach Art des Käufers in den Regierungsbezirken	12
Abbildung 4:	Mittlere Kaufpreise nach Art des Käufers und Regierungsbezirk	14
Abbildung 5:	Streuung der Kaufpreise bei Landwirten nach Entfernungsklasse	16
Abbildung 6:	Streuung der Kaufpreise bei Nichtlandwirten nach Entfernungsklasse	16
Abbildung 7:	Bodenmobilität (Anteil der verkauften FdIN an der Landwirtschaftsfläche) nach Regierungsbezirk und Jahr	21
Abbildung 8:	Kaufwerte je ha FdIN nach Regierungsbezirk und Jahr, 2010 bis 2020	23
Abbildung 9:	Kaufwertdurchschnitte der Jahre 2019 und 2020 auf Ebene der bayerischen Landkreise	24
Abbildung 10:	Vergleich der Fallzahlen und Flächensummen aus Statistik und Immobilienmarktbericht	25
Abbildung 11:	Vergleich von Kaufpreisen bzw. Kaufwerten der Regierungsbezirke Oberbayern und Oberfranken für die berichtete Landwirtschaftsfläche aus Statistik und Immobilienmarktbericht	26
Abbildung 12:	Dienststellen der Personen, die an der Befragung teilnahmen, nach Häufigkeit	30
Abbildung 13:	Erfahrungszeit nach Dienststelle in Jahren	31
Abbildung 14:	Qualifikationsebenen und Erfahrungszeit der Befragten	32
Abbildung 15:	Qualifikationsebenen der Befragten nach Geschlecht	32
Abbildung 16:	Benutzte Wissensquellen nach Häufigkeit	34
Abbildung 17:	Nutzung des agrarpolitischen Berichts der Bundesregierung nach Qualifikationsebene	35
Abbildung 18:	Nutzung von elektronischen Rechtsdatenbanken nach Qualifikationsebene	39
Abbildung 19:	Für die Entscheidung benutzte Aktenbestandteile nach Häufigkeit	40
Abbildung 20:	Kontaktierte Personen nach Funktion bei der behördeninternen Beratung	43
Abbildung 21:	Kontaktierte Stellen bei der behördenexternen Beratung	44
Abbildung 22:	Kontaktierte Stellen bei der verwaltungsexternen Beratung	45
Abbildung 23:	Vorgangsabschluss nach Art des Abschlusses und Dienststelle, in Prozent	47
Abbildung 24:	Beteiligte Personen beim Abschluss des Genehmigungsvorgangs, in Prozent	50
Abbildung 25:	Häufigkeit und Beurteilung von Schulungen und Erfahrungsaustauschen	52
Abbildung 26:	Bedeutung der Indizien einer Kapitalanlage durch Landwirte, in Prozent	84
Abbildung 27:	Geprüfte und ausgeübte Vorkaufsrechtsfälle der BBV LandSiedlung GmbH	90
Abbildung 28:	Geprüfte und ausgeübte Vorkaufsrechtsfälle der Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH	91
Abbildung 29:	Grundrenten landwirtschaftlicher Betriebe nach Regierungsbezirk in den Wirtschaftsjahren 2010/11 bis 2019/20	137

Abbildung 30: Grundrenten landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung in den Wirtschaftsjahren 2010/11 bis 2019/20	138
Abbildung 31: Streubereich der Grundrenten landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe in den Wirtschaftsjahren 2010/11 bis 2019/20, nur Regierungsbezirk Oberbayern	139
Abbildung A- 1: Benutzung der Vollzugsschreiben des StMELF differenziert nach Qualifikationsebene	155
Abbildung A- 2: Nutzung der Bekanntmachung zum Grundstückverkehrsgesetz nach Qualifikationsebene	155
Abbildung A- 3: Nutzung von Fachzeitschriften nach Qualifikationsebene	156
Abbildung A- 4: Nutzung von juristischen Kommentaren nach Qualifikationsebene	156
Abbildung A- 5: Nutzung von juristischen Kommentaren nach Dienststelle	156
Abbildung A- 6: Nutzung von elektronischen Rechtsdatenbanken nach Qualifikationsebene	157
Abbildung A- 7: Behörden- und verwaltungsinterne Beratung – Kontakt zu Sachgebietsleitung und Regierung	157
Abbildung A- 8: Verwaltungsexterne Beratung – Kontakt zur BBV LandSiedlung und erwerbsinteressierten Landwirten	158

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Transaktionen im bayerischen E-Verfahren nach Art des Rechtsgeschäfts und Angabe einer Kaufsumme	5
Tabelle 2:	Gesamtfläche der im E-Verfahren erfassten Flurstücke nach Art des Rechtsgeschäfts und Flächenkategorie (in Hektar)	6
Tabelle 3:	Kauffälle im E-Verfahren gemäß dem Anteil Landwirtschaftsfläche	8
Tabelle 4:	Kauffälle Landwirtschaftsfläche nach Lage in kreisfreier Stadt bzw. Landkreis	8
Tabelle 5:	Kauffälle Landwirtschaftsfläche (Landkreise) nach Größenklasse der gehandelten Fläche	9
Tabelle 6:	Selektierte Kauffälle nach Art des Käufers	10
Tabelle 7:	Flächenkäufe nach Art des Käufers und Regierungsbezirk (alle Angaben in ha)	12
Tabelle 8:	Mittelwert der Kaufpreise nach Art des Käufers und Regierungsbezirk	14
Tabelle 9:	Erworbene Flächen und Mittelwerte der Kaufpreise nach Art des Käufers und Entfernung	15
Tabelle 10:	Zahl der Kauffälle nach Regierungsbezirk und Jahr, 2010 bis 2020	20
Tabelle 11:	Verkaufte Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung (in ha) nach Regierungsbezirk und Jahr, 2010 bis 2020	21
Tabelle 12:	Kaufwerte je ha FdIN nach Regierungsbezirk und Jahr	22
Tabelle 13:	Bodenfläche in Bayern nach Nutzungsarten im Vergleich 2015 und 2020	57
Tabelle 14:	Landwirtschaftliche Betriebe nach Rechtsform in Bayern, 2010 und 2020	60
Tabelle 15:	Eigentumsfläche und Eigentumsanteil landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern, 2010 und 2020 im Vergleich	64
Tabelle 16:	Größe und Eigentümerzahl der 21 bayerischen Stichprobengemeinden	66
Tabelle 17:	Anteile der Landwirtschaftsfläche nach Eigentümerkategorie	67
Tabelle 18:	Anteil Landwirtschaftsfläche nach Wohn- bzw. Firmensitz der Eigentümer	67
Tabelle 19:	Durchschnittliche Flächengröße pro Eigentümer nach Kategorie	68
Tabelle 20:	Anteil der Eigentümer von Landwirtschaftsfläche in den Größenklassen des Eigentums	68
Tabelle 21:	Konzentrationsraten des Eigentums an Landwirtschaftsfläche	69
Tabelle 22:	Vergleich der Mittelwerte der Kaufpreise aller Käufer sowie von Landwirten nach Regierungsbezirk	72
Tabelle 23:	Bodenrichtwerte am Beispiel des Gutachterausschusses Landkreis Traunstein	134
Tabelle 24:	Zahl der Kauffälle aus dem E-Verfahren (07/2019 bis 06/2021), die eine definierte Grenze für überhöhten Kaufpreis überschritten haben	145

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht
AgrarB	Zeitschrift Agrarbetrieb
AELF	Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
ÄELF	Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
AFP	Agrarinvestitionsförderprogrammen
AGGrdstVG	Ausführungsgesetz zum Grundstückverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz
ALE	Amt für Landwirtschaft und Ernährung
ÄLE	Ämter für Landwirtschaft und Ernährung
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem
AllMBl.	Allgemeines Ministerialblatt
Art.	Artikel
ASG LSA 2015/2020	Entwürfe für ein Agrarstrukturgesetz Land Sachsen-Anhalt aus den Jahren 2015 (Referentenentwurf) und 2020 (Entwurf der Regierungsfractionen im Landtag)
ASVG	Agrarstrukturverbesserungsgesetz Baden-Württemberg
AuR	Agrar- und Umweltrecht
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BayAGBGB	Gesetzes zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuches in Bayern
BayAgrG 2016	Bayerisches Agrarstrukturgesetz
BayJMBl	Bayerisches Justizministerialblatt
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGZ	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Zivilsachen
Bay-RS	Bayerische Rechtssammlung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BBV	Bayerischer Bauernverband
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen

Bgld GVG	Grundverkehrsgesetz Burgenland
BLG	Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften
BLILB	Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt
BLS	Bayerische Landsiedlungs GmbH
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BT-Drs.	Bundestags Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVS	Bayerische Verwaltungsschule
BzAR	Briefe zum Agrarrecht – Zeitschrift für Agrar- und Unternehmensrecht
bzw.	beziehungsweise
CRn, CR1, CR2	Konzentrationsrate
DNotZ	Deutsche Notarzeitschrift
DÖV	Deutsche Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVO 127	127. Durchführungsverordnung zum 45. Kontrollratsgesetz
E-Verfahren	Elektronisches Verwaltungsverfahren für den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr in der bayerischen Verwaltung
EigLanD	Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Agrarflächen in Deutschland
EL	Ergänzungslieferung
ErgLlf.	Ergänzungslieferung
EStG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union
f.	folgende
FdIN	Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung
ff.	fortfolgende
FGPrax	Praxis der Freiwilligen Gerichtsbarkeit
GBO	Grundbuchordnung
gD	gehobener Dienst
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GrdstVG	Grundstückverkehrsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
€	Euro
EigLanD	Projekt „Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Agrarflächen in Deutschland“
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz

ErgLfg.	Ergänzungslieferung
EstG	Einkommensteuergesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZw	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FGPrax	Praxis der Freiwilligen Gerichtsbarkeit
ha	Hektar
HbBNatSchAG	Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes
hD	höherer Dienst
ImmwertV	Immobilienwertverordnung
IT-Fachverfahren	siehe E-Verfahren
km	Kilometer
Ktn. GVG	Grundverkehrsgesetz Kärnten
KVB	Kreisverwaltungsbehörde
LändSwV	Verordnung über die Verwaltung des ländlichen Siedlungswesens
landw.	landwirtschaftliche
LF	Landwirtschaftsfläche
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
Lit.	<i>lat.</i> littera = Buchstabe
LMBL	Landesministerialblatt
mD	mittlerer Dienst
MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins
MRVO 84	84. Militärrechtsverordnung der britischen Militärregierung
Muster-ASG	Musteragrarstrukturgesetz einer Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt (BLILB)
m ²	Quadratmeter
NASG 2017	Niedersächsisches Agrarstruktursicherungsgesetz, Regierungsentwurf 2017
NASVG 2021	Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Verbesserungsgesetz, 2021 der Oppositionsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
NGrdstLwG	Niedersächsisches Gesetz über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft
NJOZ	Neue Juristische Onlinezeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtssprechungs-Report
NL-Briefe zum Agrarrecht	Neue Landwirtschaft – Briefe zum Agrarrecht
NÖ GVG	Grundverkehrsgesetz Niederösterreich
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtssprechungs-Report

NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OGA	Oberer Gutachterausschuss
ÖJZ	Österreichische Juristen Zeitschrift
OLG	Oberlandesgericht
OÖ GVG	Grundverkehr Oberösterreich
RdL	Recht der Landwirtschaft
Reg.-Bez.	Regierungsbezirk
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
RSG	Reichssiedlungsgesetz
S.	Seite
Sbg GVG	Grundverkehrsgesetz Salzburg
Stmk GVG	Grundverkehrsgesetz Steiermark
StMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
TBN	Testbetriebsnetz
TGVG	Grundverkehrsgesetz Tirol
Thür-NatG	Thüringer Naturschutzgesetz
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
VerfGHE	(Bayerische) Verfassungsgerichtshofsentscheidung
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche/vergleichlich
Vlbg GVG	Grundverkehrsgesetz Vorarlberg
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WJ	Wirtschaftsjahr
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZustV	Zuständigkeitsverordnung

Zusammenfassung

Dieses Gutachten im Auftrag des Freistaats Bayern basiert auf einem Fragenkatalog des Bayerischen Landtags aus der Drucksache 18/11798. Die Fragen zu Entwicklungen und Handlungsoptionen auf dem bayerischen landwirtschaftlichen Bodenmarkt werden aus agrarökonomischer und rechtswissenschaftlicher Perspektive mit Redaktionsschluss am 30. Mai 2022 beantwortet.

Für das Gutachten hat der Freistaat umfangreiche Einzelfalldaten aus dem bayerischen elektronischen Antragsverfahren nach dem Grundstückverkehrsgesetz im Zeitraum Juli 2019 bis Juni 2021 zur Verfügung gestellt. In den zwei Jahren wurden 60.581 Transaktionen durch die Behörden erfasst. 7.125 dieser Transaktionen sind Kauffälle über Landwirtschaftsfläche von mehr als 1 ha Größe. In diesen Fällen wurden insgesamt 20.792 ha verkauft. Nur rund ein Drittel dieser Fläche wurde durch Landwirte¹ erworben, ein weiteres Drittel durch nichtlandwirtschaftliche Personen, die verbleibende Fläche überwiegend durch nichtlandwirtschaftliche Unternehmen und Kommunen. Die Kaufpreise weisen eine sehr hohe Streuung sowohl zwischen als auch innerhalb der Regierungsbezirke und der Käufergruppen auf. Im Durchschnitt zahlen nichtlandwirtschaftliche Unternehmen und Kommunen weit höhere Preise pro Hektar als Privatpersonen und Landwirte.

Zur Beurteilung der mittelfristigen Entwicklung auf dem Bodenmarkt wurden Kaufwertestatistiken des Statistischen Landesamts und Immobilienmarktberichte des Oberen Gutachterausschusses ausgewertet. Die Statistik weist einen landesweiten Anstieg der Kaufwerte um 147 % zwischen 2010 und 2020 aus. Die Kaufwerte sind in Ober- und Niederbayern am stärksten angestiegen, in Ober- und Unterfranken am wenigsten. Die Immobilienmarktberichte weisen ab 2014 Anstiege in weit geringerer Höhe aus. Beide Datenquellen beruhen auf unterschiedlichen Selektionen der Kaufverträge und sind nicht direkt vergleichbar.

Zwecks Erhebung der derzeitigen Verwaltungspraxis wurde im Rahmen des Gutachtens eine anonyme Online-Befragung der bayerischen Grundstückverkehrsbehörden durchgeführt. Dabei wurde ein hoher Rücklauf von 69 vollständig bearbeiteten Fragebögen erreicht. Die Erkenntnisse zur Beurteilung des elektronischen Antragsverfahrens, das von den Befragten generell als sehr positiv beurteilt wird, sowie zum Wissensstand und Wissenstransfer in den Verwaltungsstellen fließen in die Empfehlungen dieses Gutachtens ein.

Zwei der neun Fragen des Landtags beziehen sich auf einen Vergleich mit der Rechtspraxis anderer Bundesländer und eines Nachbarlandes (Österreich). Die Ergebnisse der Vergleiche fließen in die Antworten auf die sieben thematischen Fragen ein. Die Antworten auf diese sieben Fragen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die **Flächenbasis** der Landwirtschaft geht in Bayern fortlaufend zurück, da Landwirtschaftsfläche für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Anspruch genommen wird und parallel die Waldfläche zunimmt. Gleichzeitig geht die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern immer weiter zurück. Die verbleibenden Betriebe können ihre Flächenbasis daher in begrenztem Umfang dauerhaft (durch Hofübernahme, Erbschaft oder Kauf) oder vorübergehend (durch Pacht oder Nießbrauch) erweitern. Die rechnerische Flächenausstattung pro Betrieb ist in Bayern zwischen 2010 und 2020 von 32,1 auf 36,7 Hektar angestiegen. Dies ist eine Zunahme um 14 %, die etwa dem bundesweiten Wachstum der Betriebe entspricht.

2. Die **Eigentumsverhältnisse** der Landwirtschaftsfläche sind in Bayern in den zurückliegenden zehn Jahren sehr stabil gewesen. Nach einer Auswertung von Eigentümerdaten einer Stichprobe von 21 Gemeinden gehören rund 95 Prozent der Landwirtschaftsfläche privaten Eigentümern, davon je rund die Hälfte Landwirten und Nichtlandwirten. Die Relation zwischen diesen beiden Gruppen hat sich zugunsten der Nichtlandwirte verschoben, was vor allem auf Betriebsaufgaben zurückzuführen ist, weniger auf Flächenverkäufe. Das Flächenwachstum der bayerischen Betriebe ist vorwiegend auf Zupacht, kaum auf Flächenkäufe zurückzuführen. Rund 3,2 % der Landwirtschaftsfläche werden pro Jahr in der Generationenfolge übertragen. Nur 0,4 % werden auf dem Bodenmarkt

¹ Die maskuline Form repräsentiert alle Geschlechter.

verkauft, und zwar überwiegend an Nichtlandwirte. Die geringe Verkaufsbereitschaft führt dazu, dass die Eigentümerstruktur in Bayern relativ kleinteilig bleibt. In den Stichprobengemeinden wurde keine nennenswerte Eigentumskonzentration der Landwirtschaftsfläche festgestellt.

3. Die Frage nach dem **innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert** lässt sich aus den Daten der erfassten Kauffälle nicht beantworten, denn diese beinhalten nur Informationen zu Flächengrößen und gezahlten Kaufpreisen. Verkehrswerte müssen unter Berücksichtigung von Eigenschaften der gehandelten Flächen – wie genaue Lage und Bodenqualität – und besonderen Umständen der Transaktionen ermittelt werden. Ein Vergleich der erfassten Kaufpreise der Jahre 2019 bis 2021 ergibt, dass der Median der von Landwirten gezahlten Kaufpreise landesweit etwa ein Viertel niedriger ist als der Median aller Kaufpreise, bei deutlichen Unterschieden in den einzelnen Regierungsbezirken.

4. Wie viele landwirtschaftliche Flächen als **reine Geldanlage** erworben werden, kann ebenfalls nicht beantwortet werden. Aus ökonomischer Sicht ist eine reine Geldanlage als Kaufmotiv anzunehmen, wenn der Kauf nicht kreditfinanziert ist, keine eigenen Nutzungsabsichten bestehen und kein schneller Weiterverkauf erfolgt. Diese Informationen liegen nicht vor. Aus juristischer Perspektive werden unter dem Begriff „Kapitalanlage“ Flächenerwerbe von Nichtlandwirten und Landwirten diskutiert. Artikel 163 Absatz 4 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Bayern wendet sich im Wortlaut explizit gegen Kapitalanlagen in land- und forstwirtschaftlich genutzten Boden. Der Erwerb kann nach geltendem Recht aber nur versagt werden, wenn ein erwerbsbereiter und -fähiger aufstockungsbedürftiger Landwirt vorhanden ist. Zu berücksichtigen ist, dass das Motiv der Kapitalanlage auch bei Erwerben durch Landwirte im Vordergrund stehen kann. Aus dem vorliegenden Datensatz konnte nicht ermittelt werden, wie oft dies im Betrachtungszeitraum in Bayern geprüft wurde. Bei Landwirten überschneidet sich die Kapitalanlage mit dem Motiv der Steuerersparnis, wenn Gewinne aus der Veräußerung von Flächen gemäß § 6b Einkommensteuergesetz reinvestiert werden sollen. Dies hat nachgewiesenermaßen einen starken Effekt auf die Zahlungsbereitschaft von Landwirten.

5. Das siedlungsrechtliche **Vorkaufsrecht** wird in Bayern nach den verfügbaren Statistiken in 2,1 Prozent der relevanten Kauffälle geprüft, tatsächlich ausgeübt wurde es im Durchschnitt der letzten acht Jahre bei Verkäufen über 1,5 Prozent der insgesamt gehandelten Fläche. In Baden-Württemberg wird in vergleichbar vielen Fällen geprüft (1,8 % der Fälle) bzw. ausgeübt (1,8 % der gehandelten Fläche). Die Rahmenbedingungen und die Ausgestaltung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts in Bayern werden im Gutachten analysiert. Zum Vergleich werden andere Ausgestaltungsoptionen dargestellt sowie die Vereinbarkeit einer Stärkung des Vorkaufsrechts mit dem Grundgesetz überprüft. Daraus ergeben sich Empfehlungen, die unten zusammengefasst werden.

6. Der Zugang zu Land für **Junglandwirte, Existenzgründer und ortsansässige Landwirte** stellt keine besondere Problemlage in Verbindung mit dem Grundstückverkehrsgesetz dar. Junglandwirte sowie Existenzgründer, die den Nachweis eines tragfähigen Betriebskonzepts erbringen, sind als privilegierte Erwerber nach dem Gesetz anderen Landwirten gleichgestellt. Eine Versagung des Erwerbs anderer Landwirte zugunsten dieser Gruppen wäre unzulässig. Nur bei der Auswahl nacherwerbsberechtigter Landwirte nach Ausübung des Vorkaufsrechts könnten sie bevorzugt werden. Ortsansässige Landwirte erscheinen nach Auswertung der Käuferdaten nicht als benachteiligte Gruppe, denn der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Erwerber wohnt im näheren Umkreis der verkauften Flächen. Eine generelle Besserstellung ortsansässiger Landwirte ist nach herrschender Rechtslage unzulässig.

7. Der **Preisanstieg für landwirtschaftliche Flächen** verlief in Bayern in den letzten zehn Jahren stark ansteigend, mit großen Unterschieden in den Regierungsbezirken. Im Genehmigungsverfahren wurde eine Versagung wegen überhöhten Kaufpreises bislang offensichtlich kaum geprüft. Die Auswertung der aktuellen Rechtsprechung ergibt, dass der Preismissbrauch ein eigenständiger Versagungsgrund ist, der gegen nichtlandwirtschaftliche und landwirtschaftliche Erwerber greifen kann. Bei Überschreitung des Marktwertes um mehr als 50 Prozent kann der Erwerb versagt werden, sofern ein Landwirt bis zur möglicherweise letztinstanzlichen Entscheidung bereit ist, das Grundstück zum Marktwert im Zeitpunkt des Vertragsschlusses zu erwerben. Lösungsansätze in anderen

Bundesländern und der Literatur schlagen alternative Preismaßstäbe (u.a. Bodenrichtwert, Ertragswert, innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert) und Schwellen der Überteuerung (z. B. 20 Prozent) vor, die aber als wenig zielführend beurteilt werden. Für Bayern schlägt das Gutachten einen möglichen Lösungsweg vor (siehe unten).

Die **Empfehlungen** lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Agrarrechtspolitische Fragestellungen

- 1.1 Evaluation der 3-Jahres-Regelung aus Artikel 2 Absatz 1 Satz 2 Bayerisches Agrarstrukturgesetz 2016. Sollte die Evaluation nicht ergeben, dass der große Verwaltungsaufwand für die zahlreichen Negativzeugnisse auch für Kleinstflächen unter 1 Hektar in einem angemessenen Verhältnis zu den bis dato aufgedeckten Kettengeschäften und deren agrarstruktureller Bedeutung steht, wird die Abschaffung der Regelung empfohlen.
- 1.2 Eine einheitliche Freigrenze der Genehmigung für alle Käufergruppen, da insbesondere Kommunen zu sehr hohen Preisen kaufen, aber zurzeit privilegiert werden, indem ihre Käufe erst ab 2 Hektar Grundstücksgröße kontrolliert werden, hingegen die Käufe anderer Erwerber schon ab 1 Hektar.
- 1.3 Prüfung der Aufstockung der Kapitalbasis der BBV LandSiedlung GmbH als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen und Ausweitung ihrer Aufgabenfelder.
- 1.4 In Abhängigkeit von der Kapitalaufstockung nach Ziffer 1.3: Stärkung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts vergleichbar mit den Ansätzen anderer Bundesländer. Einführung eines erweiterten Vorkaufsrechts, das beim Erwerb eines Nichtlandwirts auch ohne vorhandenen erwerbsbereiten und aufstockungsbedürftigen Landwirt ausgeübt werden kann, verbunden mit der Verpflichtung, das Grundstück innerhalb einer Frist agrarstrukturell förderlich zu verwenden.
- 1.5 Prüfung einer Ausübung des Vorkaufsrechts auch gegenüber Kommunen, sofern keine konkrete Bauerwartung besteht oder kein konkreter Bedarf an Kompensationsflächen besteht. Mit Blick darauf, dass Kommunen und andere außerlandwirtschaftliche Erwerber überdurchschnittlich hohe Preise zahlen, kann weiterhin erwogen werden, entsprechend der geltenden Rechtslage in Baden-Württemberg die Versagung zu ermöglichen, wenn das Vorkaufsrecht deswegen nicht ausgeübt wurde, weil der vereinbarte Preis im Sinne des Gesetzes überhöht war.

2. Ertüchtigung des Verwaltungsvollzugs

- 2.1 durch eine zweistufige Prüfung des Preissmissbrauchs und konsequente Versagung gegen alle Arten von Erwerbern. In der ersten Stufe wird der Kaufpreis unabhängig vom Erwerber auf eine Abweichung vom regionalen Bodenrichtwert durch die Grundstückverkehrsbehörde untersucht. Bei einem festgestellten Missverhältnis um 50 Prozent wird verwaltungsintern, z.B. bei den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten oder bei einem „Boden-Team“ bei den Regierungen verwaltungsintern eine überschlägige Marktwertermittlung durch eine sachkundige Person durchgeführt. Dies setzt eine schnelle Prüfung auf der Ebene der Grundstückverkehrsbehörde voraus. Die dafür notwendige Arbeitsentlastung kann z.B. durch die Abschaffung der 3-Jahres-Regelung (siehe Empfehlung 1.1) erreicht werden.
- 2.2 Flächendeckend organisierte und bekanntgemachte Schulungen und Erfahrungsaustausche zum landwirtschaftlichen Grundstückverkehrsrecht und zum E-Verfahren. Dabei sollte insbesondere
 - die aktuelle Rechtslage und Konsequenzen für die Preissmissbrauchskontrolle erläutert werden,
 - für die Fallgruppe der Kapitalanlage durch Landwirte sensibilisiert werden,
 - auf das Handbuch zum E-Verfahren hingewiesen werden und
 - die Beschäftigten der Genehmigungsbehörden angeregt werden, sich über den Verfahrensgang innerhalb ihrer Behörde und Mitzeichnungserfordernisse zu informieren.

2.3 Flächendeckende Bekanntheit und Zugang zum

- Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung i.V.m. mit dem Hinweis auf seine Bedeutung für die Rechtsanwendung im Grundstücksverkehrsrecht,
- Bayerischen Agrarbericht,
- Vollzugsschreiben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und zur
- Bekanntmachung zum Grundstücksverkehr (AllMBl. 2017, S. 433)

sollten sichergestellt werden. Empfohlen wird ein zentral administriertes Wiki in Verbindung mit einer strukturierten Sammlung relevanter Materialien zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr im Intranet der Behörde oder einer Cloud.

2.4 Prüfung, inwieweit den Genehmigungsbehörden flächendeckend Zugang zu

- Fachzeitschriften (z.B. AuR und RdL) z.B. durch einen elektronischen Zugang oder Zeitschriftenumlauf,
- juristischen Kommentaren zu den Gesetzen des Grundstücksverkehrsrechts und
- elektronischen Rechtsdatenbanken (Beck-Online und Juris) zur eigenständigen Recherche von Gerichtsurteilen, Fachaufsätzen

ermöglicht werden kann, um den eigenständigen Zugang zum Fachwissen zu gewährleisten.

2.5 Aktualisierung/Ergänzung der Bekanntmachung zum Grundstücksverkehr hinsichtlich

- wann die Ämter für Ländliche Entwicklung eine Stellungnahme abgeben, ob das Grundstück für die Flurbereinigung relevant ist und
- Zuordnung der Entscheidung, ob das Vorkaufsrecht durch das gemeinnützige Siedlungsunternehmen oder zum Zwecke der Flurbereinigung ausgeübt wird, durch die Siedlungsbehörde und
- einer ggf. arbeitsteiligen Kontrolle des Preismissbrauchs entsprechend Empfehlung 2.1.

3. Fortentwicklung des E-Verfahrens

3.1 Integration eines Musterschreibens für die Fallgruppe der Kapitalanlage von Landwirten.

3.2 Fortentwicklung, um einen besseren Überblick über den Vollzug zu gewährleisten:

- Vermeidung der doppelten Erfassung von Vorgängen,
- Obligatorische Zuordnung der Flächen einer der vorhandenen Kategorien, um nicht zugeordnete Flächen zu vermeiden,
- Differenziertere Erfassung der Typen von Rechtsgeschäften nach allen Kategorien des § 2 Absatz 1 und 2 Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) – insbesondere getrennt nach der Art des schuldrechtlichen Rechtsgeschäfts und
- Ausdifferenzierung der Erfassung geprüfter Versagungsgründe des § 9 Grundstücksverkehrsgesetz nach den entwickelten Fallgruppen, wie beispielsweise „Nichtlandwirt“, „Kapitalanlage eines Landwirts“ zu § 9 Absatz 1 Nr. 1 Grundstücksverkehrsgesetz.

3.3 Prüfung mit Blick auf die voranschreitende Digitalisierung, ob

- die Notariate in die digitale Vorgangsbearbeitung eingebunden werden können,
- die Vertragsurkunden und weitere Dokumente digital eingereicht werden können und
- ein elektronisches Antragsformular die wesentlichen Informationen erfassen kann.

Einleitung

Der Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, hat die Verfasser mit der Erstellung eines Gutachtens unter der Überschrift „Bauernland in Bauernhand“ beauftragt. Grundlage des Auftrags sind neun Fragen in einem Beschluss, den der Bayerische Landtag in seiner Sitzung am 02.12.2020 zu diesem Zweck verabschiedet hat.²

Das vorliegende Gutachten berücksichtigt den Rechts- und Literaturstand bis zum 30. Mai 2022. Es wird gegliedert in drei Abschnitte zur Datenbasis und sieben Abschnitte zur Beantwortung der Fragen 1 bis 7 des Landtags.

Die Fragen zielen in unterschiedlicher Gewichtung jeweils auf agrarökonomische und/oder rechtswissenschaftliche Expertise. Letztlich wurden alle Antworten aus den Blickwinkeln beider Disziplinen bearbeitet bzw. mitgetragen. Zur dabei angewandten Methodik und den verwendeten Quellen nachfolgend einige Hinweise.

1 Methodik und Datenquellen aus agrarökonomischer Perspektive

Für die agrarökonomischen Untersuchungen hat der Freistaat Bayern umfangreiche, sonst nicht frei verfügbare Daten zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurden Daten des Statistischen Landesamts und Daten aus dem Thünen-Institut verarbeitet.

Wichtigste Quelle zur Beurteilung der Situation auf dem bayerischen Bodenmarkt waren Daten der im bayerischen elektronischen Erfassungs- und Abwicklungsverfahren nach dem Grundstückverkehrsgesetz (kurz: E-Verfahren oder IT-Fachverfahren) im Zeitraum 07/2019 bis 06/2021 erfassten Transaktionen. Diese Daten wurden georeferenziert und statistisch aufbereitet und anschließend nach vorgegebenen Kriterien selektiert. Der auf diese Weise gewonnene Datensatz umfasst alle Kauffälle von Landwirtschaftsfläche der Größe über 1 Hektar, die hinsichtlich der zu beantwortenden Fragen relevant sind. Die Auswertung dieser Daten und wesentliche Ergebnisse werden im Abschnitt „Datenbasis 1“ umfassend erläutert.

Zur Bearbeitung der Frage 2 nach Eigentumsverhältnissen der Landwirtschaftsfläche hat die Bayerische Landesvermessung umfangreiche Eigentümerdaten aus dem Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) einer landesweit verteilten Stichprobe von Gemeinden zur Verfügung gestellt. Diese Daten wurden nach der im Thünen-Institut entwickelten Methodik zur anonymisierten Auswertung der personellen Eigentumsverteilung ausgewertet. Diese Methodik wird im Thünen Report 85³ ausführlich dargestellt.

Verschiedene Datenquellen des Statistischen Landesamts wurden verwendet, um die Situation auf dem bayerischen landwirtschaftlichen Bodenmarkt im detaillierten Überblick zu charakterisieren und insbesondere in ihrer zeitlichen Entwicklung zu beschreiben. Die Auswertung der für diese Zwecke maßgeblichen Quelle, der Kaufwertstatistik, wird im Abschnitt „Datenbasis 2“ dargestellt und hinsichtlich ihrer Aussagekraft mit den ebenfalls berücksichtigten Immobilienmarktberichten des Oberen Gutachterausschusses Bayern verglichen.

Zur Ermittlung des Ertragswertes von Landwirtschaftsfläche in Bayern konnte auf hausinterne Expertise des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft zurückgegriffen werden. Die Buchführungsdaten des Testbetriebsnetzes Landwirtschaft werden hier im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) fortlaufend aufbereitet und für wissenschaftliche Analysezwecke zur Verfügung gestellt. Die Daten der bayerischen Haupterwerbsbetriebe wurden für dieses Gutachten einer Auswertung unterzogen. Die Ergebnisse sind in der Antwort auf Frage 7 (Preisbremse) integriert.

² Bayerischer Landtag, Drs. 18/11789.

³ Tietz / Neumann / Volkenand, Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland.

2 Rechtswissenschaftliche Methodik und berücksichtigte Rechtsquellen

Die rechtswissenschaftlichen Fragestellungen werden methodisch in Form einer Auswertung von Gesetzen, Gesetzgebungsmaterialien und Gerichtsentscheidungen bewältigt. Ergänzend werden Gesetzeskommentare, Monographien, Aufsätze und Urteilsanmerkungen zur weiteren Auslegung herangezogen. Für das Verständnis der Ausführungen ist es mit Blick auf die Schwerpunktsetzung, aber auch für den Rechtsvergleich erforderlich, auch die Fußnoten im Text zu lesen.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist die herrschende Verwaltungspraxis bei der Umsetzung des landwirtschaftlichen Bodenrechts in Bayern der maßgebliche Hintergrund, vor dem praxisrelevante Empfehlungen gegeben werden können. Um diese zu eruieren, wurde im März 2022 eine anonyme Online-Befragung bei den bayerischen Grundstückverkehrsbehörden durchgeführt. Die Auswertung dieser Befragung wird ausführlich im Abschnitt „Datenbasis 3“ und mit ergänzenden Diagrammen in Anlage 1 dargestellt. Einzelne Auswertungen fließen darüber hinaus in die gutachterliche Beantwortung der Fragen 4 bis 7 ein. Der Fragebogen in seiner Druckfassung ist als Anlage 1 beigelegt.

Die Fragen 8 und 9 des Bayerischen Landtags richteten sich auf einen Vergleich mit anderen nationalen und internationalen Lösungsansätzen zu den gestellten Problemkreisen der Preisdämpfung, Geldanlage im Bodenmarkt und einem effektiven Vorkaufsrecht. Um eine strukturierte und zielorientierte Darstellung zu gewährleisten, wurden solche Lösungsansätze unmittelbar in den Themenkomplexen wiedergegeben. Dies erlaubt es, der aktuellen Rechtslage alternative Lösungsansätze gegenüberzustellen. Soweit möglich findet an dieser Stelle auch eine Beurteilung der Vorschläge statt.

Für den nationalen Vergleich wurde auf das 2010 in Baden-Württemberg in Kraft getretene Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASVG) und weitere, im Zeitpunkt der Gutachtenerstellung nur als Entwürfe vorliegende Gesetze abgestellt. Einbezogen wurde das Muster-Agrarstrukturgesetz (Muster-ASG), das im Moment in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Rahmen der Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt (BLILB) entwickelt wird. Da es sich mitten in der Redaktionsphase befindet, liegen teilweise nur Fragmente vor. Darüber hinaus existiert zurzeit keine flankierende Begründung, was die Ausdeutung zusätzlich erschwerte. Die letzten Änderungen der Arbeitsgruppe wurden bis Mitte Mai 2022 berücksichtigt. Zum Siedlungsteil des Gesetzes diskutierte die Arbeitsgruppe einen Vorschlag des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landesgesellschaften (BLG). Dieser wurde für die Vielfalt an Regelungsansätzen in diesem Gutachten ebenfalls berücksichtigt. Aus dem Bundesland Sachsen-Anhalt wurde der bekanntgewordene Referentenentwurf aus dem Jahre 2015 (ASG LSA 2015) und der Entwurf der Regierungsfractionen aus der 7. Wahlperiode des Landtags (ASG LSA 2020)⁴ verwendet. Letztlich wurden die nunmehr drei Gesetzesentwürfe aus Niedersachsen herangezogen. Die Regierung legte in der 17. Wahlperiode das Niedersächsische Agrarstruktursicherungsgesetz (NASG 2017) vor, das in der 18. Wahlperiode annähernd inhaltsgleich von der Oppositionsfraction BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Verbesserungsgesetz (NASVG 2021) erneut in den Landtag eingebracht wurde. Zum Zeitpunkt der Begutachtung wird letzteres zusammen mit einem neuen Regierungsentwurf für ein Niedersächsisches Gesetz über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG 2022) im Landtag beraten, wobei das NGrdstLwG am 29. Juni 2022 verabschiedet wurde und zum 1. September 2022 in Kraft tritt.⁵

Die Begutachtungszeit von September 2021 bis Mai 2022 war lange Zeit von den Einschränkungen der Corona Pandemie geprägt. Es war nicht nur der Zugang zu wissenschaftlichen Bibliotheken in Deutschland eingeschränkt, sondern auch der Reiseverkehr. Unter diesen Bedingungen waren umfangreiche Studienreisen, die für rechtsvergleichende Projekte erforderlich sind, nicht möglich. Mit aus Österreich beschaffter Literatur konnten allerdings interessante Einblicke in andere Lösungsoptionen und den Diskussionsstand einer anderen Bundesrepublik gewonnen werden. Die Vielfalt von acht unterschiedlichen Grundstückverkehrsgesetzen in Österreich gibt das

⁴ Besprochen bei *Tölle*, ASG LSA 2020.

⁵ Gesetz über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG), Nds GVBl. 2022, S. 404.

Gutachten wieder. Mit Blick auf das landwirtschaftliche Bodenrecht wurden die Regelungen von Wien aus der Betrachtung ausgespart. Im Sinne einer funktionalen Rechtsvergleichung sind die Beobachtungen zu Österreich ebenfalls in die Ausführungen zu den Themenkomplexen als Lösungsoption eingebunden.

Datenbasis 1: Auswertung von Daten aus dem elektronischen Erfassungs- und Abwicklungsverfahren nach dem Grundstücksverkehrsgesetz

Für das Gutachten „Bauernland in Bauernhand“ hat der Freistaat Bayern Daten der im bayerischen elektronischen Erfassungs- und Abwicklungsverfahren (kurz: E-Verfahren) im Zeitraum 07/2019 bis 06/2021 erfassten Transaktionen zur Verfügung gestellt. Die Daten wurden georeferenziert und statistisch aufbereitet und anschließend nach vorgegebenen Kriterien selektiert, um einen hinsichtlich der zu beantwortenden Fragen geeigneten Datensatz zu gewinnen.

1 Auswertung der erfassten Daten

Der Datensatz erfasst alle Transaktionen, die von den zuständigen Kreisverwaltungsbehörden (KVB) erfasst wurden. Neben vertraglich fixierten Flächenkäufen sind dies auch Übergaben im Generationswechsel, Flächentausche, Schenkungen, Erbauseinandersetzungen sowie sonstige, ggf. genehmigungsbedürftige Rechtsgeschäfte gemäß dem Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG). Bemerkenswert ist, dass bei jeder Art Rechtsgeschäft Fälle ohne Angabe einer Kaufsumme erfasst wurden, ebenso wie Fälle mit einer Kaufsumme größer als Null.

Tabelle 1 zeigt, dass im bayerischen E-Verfahren im Zeitraum von zwei Jahren 60.581 Transaktionen mit einem Flächenumfang von insgesamt 268.329 ha erfasst wurden. In 15.605 Transaktionen wurden fast zwei Drittel (63 %) der gesamten Fläche, nämlich 168.648 ha, im Generationswechsel übergeben. Die Zahl der Kaufverträge ist mit 28.831 deutlich höher, die verkaufte Fläche mit 48.252 ha (18 % der Gesamtfläche) aber weitaus geringer als bei den Übergaben. Die weiteren Rechtsgeschäfte haben eine geringere Bedeutung mit jeweils zwei bis sieben Prozent der Fläche.

Während bei fast allen Kaufverträgen eine Kaufsumme angegeben ist, trifft dies bei Übergaben und Schenkungen nur auf sehr wenige Fälle zu. Tauschgeschäfte sind relativ häufig (ca. 40 %) mit einer Zahlung verbunden, die übrigen Rechtsgeschäfte weniger häufig (10 - 20 % der Fälle). Aus den angegebenen Kaufsummen errechnet sich bei den Kauffällen ein durchschnittlicher Kaufpreis von 220.959 €/ha. Die übrigen Rechtsgeschäfte weisen deutlich niedrigere rechnerische Durchschnittspreise auf. Für die weiteren Auswertungen werden nur die als Kaufvertrag eingestuft Transaktionen berücksichtigt.

Tabelle 1: Transaktionen im bayerischen E-Verfahren nach Art des Rechtsgeschäfts und Angabe einer Kaufsumme

Art des Rechtsgeschäfts	Insgesamt		Ohne Kaufsumme		Mit Angabe Kaufsumme >0			
	Anzahl	Fläche (ha)	Anzahl	Fläche (ha)	Anzahl	Fläche (ha)	Kaufsumme (1.000 €)	Ø Kaufpreis (€/ha)
Erbauseinandersetzung	3.022	14.154	2.479	12.440	543	1.713	59.926	34.980
Kaufvertrag	28.831	48.252	301	1.033	28.530	47.219	10.433.517	220.959
Schenkung	4.469	12.393	4.413	12.294	56	99	4.519	45.700
Sonstiges	5.409	19.409	4.808	18.087	601	1.321	151.315	114.505
Tauschgeschäft	3.245	5.473	1.907	2.935	1.338	2.538	168.863	66.541
Übergabe	15.605	168.648	15.321	166.304	284	2.345	19.397	8.273
Insgesamt	60.581	268.329	29.229	213.094	31.352	55.235	10.837.536	196.207

Quelle: E-Verfahren, Gesamtdatensatz im Erfassungszeitraum 07/2019 bis 06/2021 (Stand Dezember 2021).

2 Flächenkategorie

Im E-Verfahren werden die Flächen flurstücksweise gemäß ihrer überwiegenden Nutzungsart in vorgegebene Kategorien eingeteilt. Das Vorgehen ist dabei wie folgt: Nachdem die Flächen im System erfasst wurden, findet ein automatischer Abgleich mit den Daten der EU-Förderung statt, wobei nur eine geringe Größenabweichung zwischen Flurstücksgröße und förderfähiger landwirtschaftlich genutzter Fläche toleriert wird. Sind die verkauften Flächen als förderberechtigt erkannt, so wird ihnen automatisch die Kategorie Landwirtschaft zugewiesen. In allen anderen Fällen nimmt die Kreisverwaltungsbehörde eine Zuordnung vor, oder das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) wählt die Kategorie im Rahmen seiner Stellungnahme⁶ aus. Auf diese Weise werden alle Flurstücke, deren nicht landwirtschaftlich genutzter Teil das Flurstück nicht wesentlich prägt, der Kategorie Landwirtschaft zugeordnet. Eine Zuordnung ist im E-Verfahren aber nicht obligatorisch für weitere Schritte in der Bearbeitung. Daher verbleibt ein Restanteil von Flächen ohne Zuordnung zu einer Kategorie.⁷

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Einstufung aller erfassten Flurstücke nach Rechtsgeschäft und Flächenkategorie. Neben Landwirtschafts- und Forstfläche können weitere Kategorien gewählt werden:

- Sonstige § 1 Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG): Dies sind Flächen gemäß § 1 Absatz 1 GrdstVG (Moor- und Ödland), die in land- oder forstwirtschaftliche Kultur gebracht werden könnten, derzeit aber nicht als solche genutzt werden.
- Sonstige: Flächen, die keiner der genannten Kategorien zugeordnet werden können, also z. B. Brachflächen, die zuvor baulich genutzt wurden, oder gewerblich genutzte Flächen.
- Flächen ohne Zuordnung: Hierbei dürfte es sich meist um gemischt genutzte Flurstücke handeln, bei denen keine eindeutige Zuordnung zu einer Kategorie möglich ist. Da eine Zuordnung nicht obligatorisch ist, können auch verfahrensbedingte oder in der Person der Sachbearbeiter liegende Unterlassungen der Grund für die fehlende Einstufung sein.

Tabelle 2: Gesamtfläche der im E-Verfahren erfassten Flurstücke nach Art des Rechtsgeschäfts und Flächenkategorie (in Hektar)

Art des Rechtsgeschäfts	Landwirtschaftsfläche	Forstfläche	Sonstige § 1 GrdstVG	Sonstige	Ohne Zuordnung	Summe (ha)
Erbauseinandersetzung	8.607	3.248	198	328	1.773	14.154
Kaufvertrag	27.870	12.753	950	2.280	4.399	48.252
Schenkung	8.087	3.352	129	245	579	12.393
Sonstiges	11.056	4.430	271	649	3.002	19.409
Tauschgeschäft	4.112	681	74	185	420	5.473
Übergabe	111.273	31.886	1.840	2.135	21.514	168.648
Insgesamt	171.006	56.351	3.462	5.823	31.687	268.329

Quelle: E-Verfahren, Gesamtdatensatz im Erfassungszeitraum 07/2019 bis 06/2021 (Stand Dezember 2021).

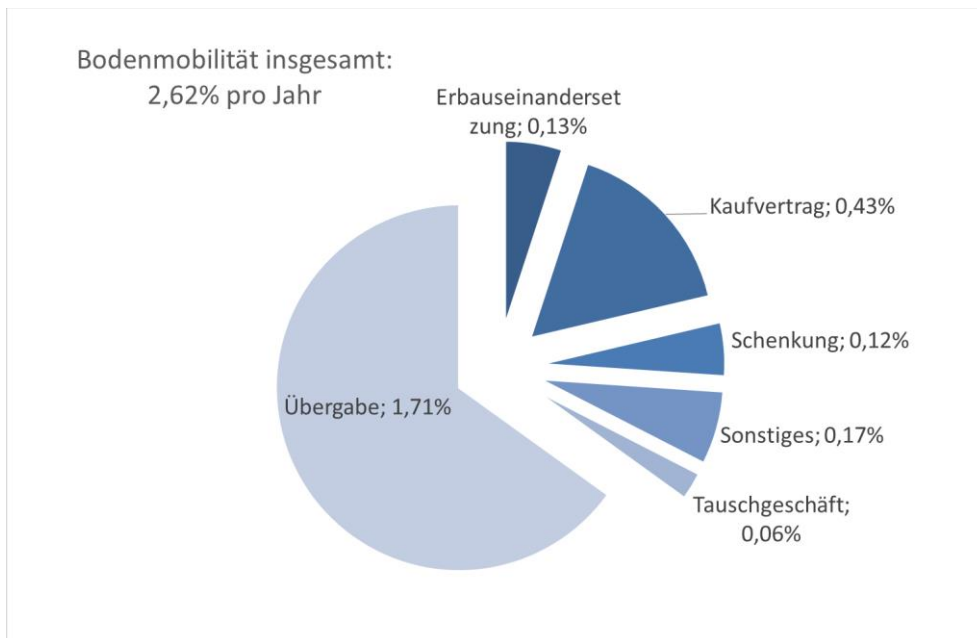
Tabelle 2 zeigt, dass im Gesamtbestand der erfassten Flurstücke zusammen 171.006 ha Landwirtschaftsfläche erfasst sind, das sind 64 % der erfassten Gesamtfläche. Als Forstfläche sind 56.531 ha eingestuft, das sind 21 % der Gesamtfläche. Auf Sonstige § 1 GrdstVG entfallen rund 1 %, auf sonstige Flächen 2 %, und ohne Zuordnung sind 12 % der Gesamtfläche.

⁶ Zum Verfahrensablauf siehe Kapitel 3 in Datenbasis 3.

⁷ Mündliche Auskunft von Herrn Treffler (StMELF) vom 07.12.2021.

Für die Frage 2 des Gutachtens, die nach der Entwicklung der Eigentumsverhältnisse der Landwirtschaftsfläche in Bayern fragt, gibt diese Auswertung einen wichtigen Anhaltspunkt: Innerhalb von zwei Jahren wurden Transaktionen von 171.006 ha Landwirtschaftsfläche im E-Verfahren erfasst. Die gesamte Landwirtschaftsfläche Bayerns beträgt rund 3,26 Mio. ha. Damit haben rund 5,24 % der bayerischen Landwirtschaftsfläche bzw. 2,62 % pro Jahr den Eigentümer gewechselt. Diese sogenannte Bodenmobilität beruht aber zum allergrößten Teil auf Übergeben im Generationswechsel (1,71 %). Vergleichsweise wenig, nämlich 0,43 % der Landwirtschaftsfläche, wurden pro Jahr verkauft. Die Bodenmobilität in den weiteren Rechtsgeschäften summiert sich auf rund 0,5 % der Landwirtschaftsfläche (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Bodenmobilität der Landwirtschaftsfläche in Bayern



Quelle: E-Verfahren, Gesamtdatensatz im Erfassungszeitraum 07/2019 bis 06/2021 (Stand Dezember 2021).

Für die weitere Untersuchung der Kauffälle aus dem E-Verfahren ist eine flurstücksgenaue Betrachtung nicht möglich, denn die meisten Kaufverträge beziehen sich auf mehrere Flurstücke, die zudem häufig verschiedenen Kategorien zugewiesen sind. Der Kaufpreis bezieht sich auf die Gesamtheit der Flurstücke und ist von den jeweiligen Nutzungserwartungen geprägt. So ist zu vermuten, dass sonstige Flächen mit größerer Wahrscheinlichkeit anders genutzt werden können und somit den Gesamtpreis nach oben beeinflussen; umgekehrt dürfte Forstfläche oder nicht nutzbares Ödland den Gesamtpreis tendenziell senken. Für das Gutachten gilt es solche Fälle zu selektieren, deren Kaufpreis überwiegend von der landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeit geprägt ist. Es wurden daher nur solche Kauffälle näher betrachtet, deren Gesamtfläche zu mehr als 90 % aus Landwirtschaftsfläche besteht.

Tabelle 3 zeigt die Aufgliederung der erfassten Kauffälle nach der genannten Selektionsgrenze. In Kauffällen mit rund der Hälfte der verkauften Fläche wird diese zu weniger als 90 % landwirtschaftlich genutzt. Das arithmetische Mittel der Kaufpreise in diesen Fällen liegt mit 266.871 €/ha deutlich über dem Mittel in den Fällen mit 90 % oder mehr Landwirtschaftsfläche (175.624 €/ha). Der Median (46.440 €/ha) liegt aber deutlich unter dem Median der Preise in Kauffällen mit mehr als 90 % Landwirtschaftsfläche. Die Streuung der Kaufpreise ist bei den nicht landwirtschaftlich geprägten Kauffällen also viel größer als bei den stärker landwirtschaftlich geprägten Fällen. Das heißt, es gibt in dieser Gruppe extrem hochpreisige Fälle, die das arithmetische Mittel nach oben verzerren, aber auch viel mehr Fälle mit sehr niedrigen Kaufpreisen pro Hektar, wodurch der Median niedriger ist. Dies ist ein Argument für die Richtigkeit der Vorgehensweise, Fälle mit mehr als 10 % anderen Nutzungsarten aus der weiteren Analyse auszuschließen.

Tabelle 3: Kauffälle im E-Verfahren gemäß dem Anteil Landwirtschaftsfläche

Flächenanteil Landwirtschaftsfläche	Anzahl	Fläche (ha)	Kaufsumme (1.000 €)	Ø Kaufpreis (€/ha)	Median Kaufpreis (€/ha)
kleiner als 90 Prozent	14.681	23.460	6.260.873	266.871	46.440
größer oder gleich 90 Prozent	13.849	23.759	4.172.644	175.624	80.000
Insgesamt	28.530	47.219	10.433.517	220.959	65.000

Quelle: E-Verfahren, Kauffälle im Erfassungszeitraum 07/2019 bis 06/2021 (Stand Dezember 2021).

3 Lage und Größenklassen der Kauffälle

Im Hinblick auf die Höhe der Kaufpreise ist über die Flächennutzung hinaus auch die räumliche Lage der gehandelten Flächen von hoher Relevanz. In den Gutachterausschüssen ist es gängige Praxis, dass in der Kaufpreissammlung für Landwirtschaftsfläche solche Kauffälle ausgeschlossen werden, die im Gebiet einer kreisfreien Stadt lokalisiert sind. Dies wird damit begründet, dass die Lage in einer kreisfreien Stadt per se eine gesteigerte nichtlandwirtschaftliche Nutzungserwartung impliziert, die sich preiserhöhend auswirkt.⁸ Dementsprechend werden für die Auswertung der Daten aus dem E-Verfahren solche Flächen ebenfalls ausgeschlossen. Es handelt sich dabei aber nur um 425 Fälle, das sind nur 3,1 % der selektierten Kauffälle mit 2,9 % der Flächensumme. Tabelle 4 zeigt den erwarteten Effekt dieser Selektion auf die Kaufpreise. Das arithmetische Mittel ist, ebenso wie der Median, in den kreisfreien Städten annähernd doppelt so hoch wie in den Landkreisen.

Tabelle 4: Kauffälle Landwirtschaftsfläche nach Lage in kreisfreier Stadt bzw. Landkreis

Verwaltungseinheit	Anzahl Einheiten	Anzahl Kauffälle	Fläche (ha)	Kaufsumme (1.000 €)	Ø Kaufpreis (€/ha)	Median Kaufpreis (€/ha)
Kreisfreie Stadt	25	425	683	227.287	332.712	145.880
Landkreis	71	13.424	23.076	3.945.357	170.973	80.000
Insgesamt	96	13.849	23.759	4.172.644	175.624	80.000

Quelle: E-Verfahren, Kauffälle mit ≥ 90 % Landwirtschaftsfläche.

Die Kauffälle in Landkreisen ohne kreisfreie Städte werden im Folgenden nach Größenklassen der verkauften Fläche ausgewertet (Tabelle 5). Es zeigt sich, dass eine Vielzahl der registrierten Fälle mit Flächengrößen zu tun hat, die weit unter der – nach heutigen Maßstäben – relevanten Größe für eine landwirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit liegen. So werden in 1.553 Fällen weniger als 0,1 ha verkauft, in weiteren 1.364 Fällen weniger als 0,25 ha. Eine gewinnorientierte landwirtschaftliche Nutzung ist bei diesen Größenordnungen zwar möglich, doch eher unwahrscheinlich, sofern es sich nicht um Arrondierungskäufe zur Vergrößerung einer bewirtschafteten Fläche handelt. Die für solche Flächen gezahlten Kaufpreise legen den Schluss nahe, dass häufig eher eine nichtlandwirtschaftliche Nutzungsoption oder die Ausübung einer Freizeitbeschäftigung mit dem Kauf verbunden sein dürfte. Mittelwert und Median der Kaufpreise in diesen Größenklassen liegen um ein Mehrfaches über den Gesamtdurchschnitten.

Über alle Größenklassen hinweg sinkt das arithmetische Mittel der Kaufpreise bei steigender Flächengröße. Folgerichtig werden die kleineren Kauffälle aus der weiteren Auswertung ausgeschlossen. Als maßgebliche Grenze

⁸ Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Freistaat Bayern (OGA), Immobilienmarktbericht Bayern. Daten - Fakten - Trends 2020, S. 155.

bietet sich die Freigrenze aus Art. 2 Absatz 1 S. 1 des Bayerischen Agrarstrukturgesetzes (BayAgrG 2016) von einem Hektar für genehmigungsfreie Verkäufe an. Damit wird für die weitere Auswertung fast die Hälfte der zuvor selektierten Kauffälle ausgeschlossen, die zusammen aber nur knapp 10 % der gehandelten Fläche ausmachen. Der finale Datensatz, der in den folgenden Abschnitten analysiert wird, wurde nach diesem Selektions-schritt noch um einen Datensatz bereinigt, der aufgrund einer vermuteten Fehleingabe einen unplausiblen Ausreißer darstellt.⁹

Tabelle 5 zeigt in der untersten Zeile die Kennwerte des finalen Datensatzes. Der Median des Kaufpreises liegt mit gut 60.000 € nun ungefähr auf dem Niveau des landesweiten Mittelwerts in den veröffentlichten Kaufwertstatistiken (vgl. Abschnitt „Datenbasis 2“), das arithmetische Mittel ist hingegen mehr als doppelt so hoch.

Tabelle 5: Kauffälle Landwirtschaftsfläche (Landkreise) nach Größenklasse der gehandelten Fläche

Größenklasse	Anzahl Kauffälle	Fläche (ha)	Anteil an der Gesamtfläche	Kaufsumme (1.000 €)	Ø Kaufpreis (€/ha)	Median Kaufpreis (€/ha)
bis unter 0,1 ha	1.553	73	0,3%	81.183	1.107.124	273.224
0,1 bis unter 0,25 ha	1.364	229	1,0%	256.927	1.122.631	206.503
0,25 bis unter 0,5 ha	1.371	506	2,2%	233.850	462.221	97.600
0,5 bis unter 1 ha	2.010	1.472	6,4%	375.047	254.780	76.095
1 bis unter 2 ha	3.616	5.122	22,2%	745.836	145.627	60.000
2 bis unter 5 ha	2.703	8.158	35,4%	1.274.859	156.271	63.081
5 ha und darüber	807	7.516	32,6%	977.655	130.074	63.008
Insgesamt	13.424	23.076	100,0%	3.945.357	170.973	80.000
Finaler Datensatz*	7.125	20.792	90,1%	2.890.886	139.037	60.263

* Kauffälle mit mehr als 90 % Landwirtschaftsfläche, ohne Kauffälle in kreisfreien Städten, Flächengröße 1 ha und darüber, nach Ausschluss eines unplausiblen Ausreißers.

Quelle: E-Verfahren, Kauffälle mit ≥ 90 % Landwirtschaftsfläche in Landkreisen ohne kreisfreie Städte.

4 Klassifizierung der selektierten Kauffälle

Die Daten aus dem E-Verfahren beinhalten einige weitere Merkmale, die für eine Klassifizierung der Kauffälle in der weiteren Auswertung genutzt werden können. Diese werden wie folgt berücksichtigt:

- Name des Käufers (bzw. der Käufer): Anhand der erfassten Namen (Vor- und Nachname bzw. Firmenname) des Käufers (bzw. der ersten drei Käufer bei mehreren Einträgen) sowie der behördenseitigen Einstufung als Landwirt (Landwirt in Gründung) bzw. Nichtlandwirt werden alle Kauffälle einer Kategorie des Käufers zugewiesen. Dabei wird unterschieden nach Landwirt, natürliche Person (Nichtlandwirt), nichtlandwirtschaftliches Unternehmen, Bund, Land, Kommune, Kirche, Naturschutz und sonstige (das sind in erster Linie Zweckverbände und sonstige Vereine).
- Postleitzahl und Ort des Käufers erlauben eine ungefähre Lokalisierung des Käufers mithilfe der Bildung des Mittelpunkts (Zentroid) des jeweiligen Postleitzahlengebietes.
- Die Lage der gehandelten Flächen ist in Form der Gemarkungsnamen gegeben. Mithilfe eines bayernweiten Gemarkungsverzeichnisses wird der Zentroid der jeweiligen Gemarkung gebildet.¹⁰ Der Abstand (Luftlinie)

⁹ Der Datensatz enthält 3,53 ha reine Landwirtschaftsfläche im Landkreis Hof für eine Kaufsumme von 107,5 Mio. €. Auch wenn der Käufer ein Immobilienunternehmen ist, erscheint dieser Kaufpreis unplausibel hoch.

¹⁰ Als Grundlage dient die Gemarkung des ersten Flurstücks im jeweiligen Kauffall. Eine Prüfung der Daten ergab, dass die Kauffälle nur in sehr wenigen Einzelfällen Flurstücke umfassen, die nicht zumindest in benachbarten Gemeinden liegen.

zwischen Zentroid der Gemarkung und Zentroid der Herkunftsregion des Käufers ergibt eine hinreichend genaue Maßzahl für die Entfernung der gekauften Flächen vom Wohnsitz/Unternehmenssitz des Käufers.

4.1 Art des Käufers

Die Differenzierung der selektierten Kauffälle nach Art des Käufers ergibt sehr aufschlussreiche Ergebnisse, die in Tabelle 6 zusammengestellt sind. Auffallend ist zunächst, dass nur 6.707 ha, also weniger als ein Drittel (32 %) der Landwirtschaftsfläche, von Landwirten erworben wurden. Die nichtlandwirtschaftlichen natürlichen Personen haben mit 37 % der ausgewerteten Fläche sogar einen etwas größeren Anteil.

Daneben spielen zwei weitere Arten von Käufern eine wichtige Rolle mit jeweils rund 15 % der ausgewerteten Fläche: Nichtlandwirtschaftliche Unternehmen und Kommunen (Gemeinden und Landkreise sowie kommunale Unternehmen). Die fünf weiteren Käufergruppen spielen mit zusammen nur 2 % der Fläche eine nachgeordnete Rolle.

Tabelle 6: Selektierte Kauffälle nach Art des Käufers

Art des Käufers	Anzahl Kauffälle	Fläche (ha)	Kaufsumme (1.000 €)	Ø Kaufpreis (€/ha)	Max. Kaufpreis (€/ha)	Median Kaufpreis (€/ha)
Bund	12	36	2.934	80.903	200.000	67.503
Land	18	51	4.106	80.002	241.709	40.480
Kommune	1.123	3.112	475.138	152.671	3.700.935	100.000
Kirche	9	36	1.544	42.650	95.000	36.585
Naturschutz	50	129	4.127	31.985	90.013	26.047
Sonstige	60	163	12.923	79.065	349.939	60.000
Nldw. Unternehmen	981	3.344	1.229.808	367.744	18.655.735	150.000
Nldw. natürliche Person	2.607	7.212	740.503	102.673	4.558.688	55.000
Landwirt	2.265	6.707	419.803	62.589	1.428.052	44.011
Insgesamt	7.125	20.792	2.890.886	139.037	18.655.735	60.263

Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, eigene Einstufung der Art des Käufers.

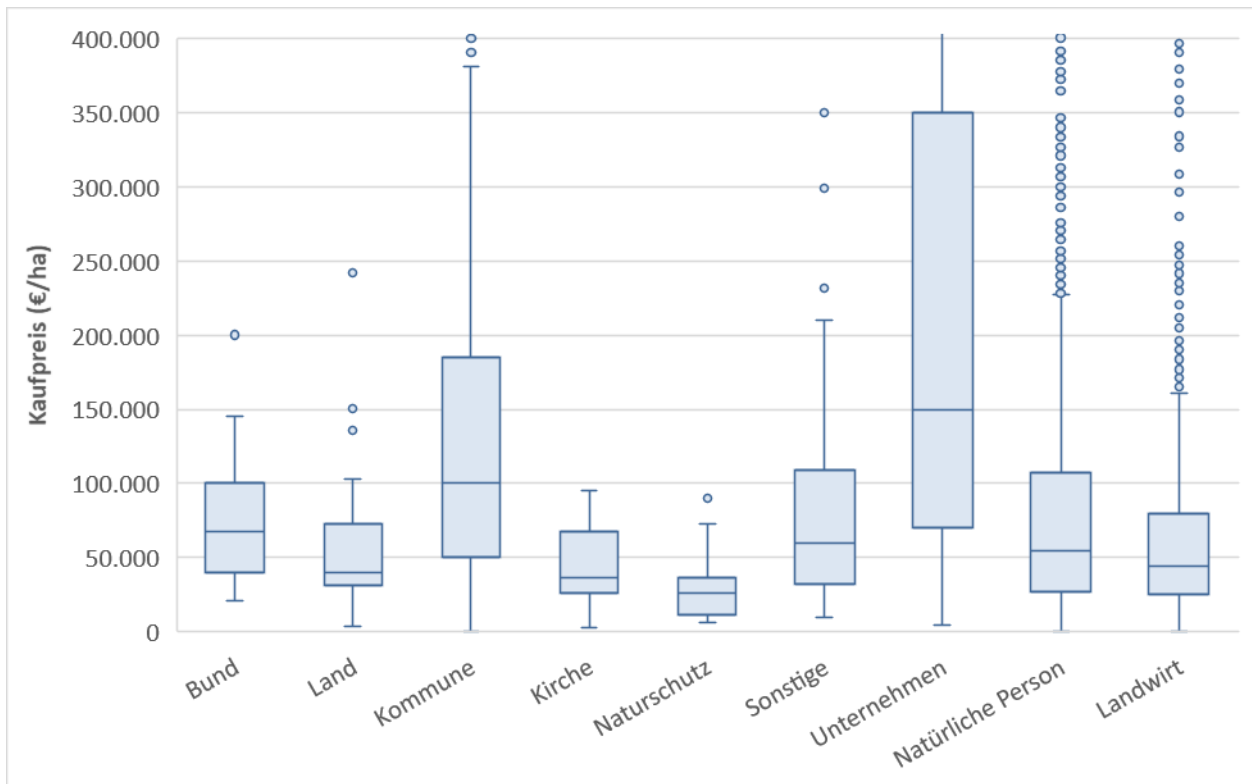
Die Höhe der vereinbarten Kaufpreise unterscheidet sich auffallend zwischen den Käufergruppen. Tabelle 6 zeigt das arithmetische Mittel, den Maximalwert sowie den Median des Kaufpreises in der jeweiligen Gruppe. Die Streuung der Kaufpreise in den einzelnen Gruppen wird darüber hinaus in Abbildung 2 in Form eines Boxplot-Diagramms dargestellt. Der Bereich der abgebildeten Kaufpreise wird dabei auf 400.000 € begrenzt, da der Wertebereich, in dem die überwiegende Zahl der Kauffälle liegt, bei maßstabsgerechter Abbildung der Maximalwerte kaum sichtbar wäre.

Bei den natürlichen Personen kann festgestellt werden, dass als Nichtlandwirte eingestufte Käufer insgesamt deutlich höhere Kaufpreise zahlen als Landwirte. Das arithmetische Mittel der Kaufpreise von Nichtlandwirten (102.673 €/ha) liegt um mehr als die Hälfte über dem durchschnittlichen Kaufpreis der Landwirte (62.589 €/ha). Auch der Median der Kaufpreise liegt wesentlich höher; er beträgt bei den Nichtlandwirten 55.000 €/ha, bei den Landwirten 44.011 €/ha.

Die bei weitem höchsten Kaufpreise sind bei den nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen zu verzeichnen. Dabei ist der Maximalwert von 18,6 Mio. €/ha (im Großraum München) kein exzeptioneller Ausreißer, sondern es gibt weitere Kauffälle von Unternehmen mit Preisen weit über 5 Mio. €/ha. Das Boxplot-Diagramm zeigt, dass in den obersten 25 % der Kauffälle Preise von mehr als 350.000 €/ha gezahlt wurden. Die Streubreite ist aber auch nach unten hin groß, denn die untersten 25 % weisen Kaufpreise von weniger als 70.000 €/ha auf. Die hohen Kauf-

preise lassen sich nur mit einer realen nichtlandwirtschaftlichen Verwendungsoption der gekauften Flächen erklären. Viele Firmennamen im oberen Bereich verweisen auf Immobilienentwickler und Projektgesellschaften, des Weiteren auf Bauunternehmen, Kieswerke, Energieversorger usw. Im unteren Preissegment dürften z. B. Grundstücke liegen, die in Regionen mit geringem Konkurrenzdruck aufgekauft wurden und keine reale Bebauungsoption bieten, ggf. verpachtet oder für die Umsetzung von Ausgleichs und Ersatzmaßnahmen angeboten werden.

Abbildung 2: Streuung der Kaufpreise für Landwirtschaftsfläche nach Käufergruppe



Erläuterung des Boxplot-Diagramms: Die „Box“ entspricht in einer nach Kaufpreis aufsteigend sortierten Reihe dem Kaufpreisbereich, in dem die mittleren 50 % (2. und 3. Quartil) der Kauffälle in jeder Kategorie liegen. Die Linie innerhalb der Box gibt den Median wieder. Die „Antennen“ stellen den Streubereich (den 1,5-fachen Interquartilsabstand) der Kaufpreise in der Gruppe dar. Punkte oberhalb der „Antennen“ sind Einzelwerte, die jenseits des 1,5-fachen Interquartilsabstands liegen. Bei gehäuftem Vorkommen sind diese Einzelwerte jedoch nicht als Ausreißer zu werten.

Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, eigene Einstufung der Art des Käufers.

Die zweite Gruppe mit überdurchschnittlich vielen sehr hohen Kaufpreisen sind die Kommunen. Darauf verweisen der Median (100.000 €) ebenso wie das oberste Quartil, das bei 185.000 €/ha beginnt. Auch hier ist die Vermutung, dass viele der von Kommunen erworbenen Flächen in ausgewiesenen oder zukünftigen Bauplanungsgebieten liegen bzw. für konkrete Bauprojekte Verwendung finden.

Im Gegensatz zu den Kommunen weisen die Käufe der anderen öffentlich-rechtlichen Käufergruppen (Bund, Land, Kirche) überwiegend sehr moderate Kaufpreise auf. Beim Bund handelt es sich in allen Fällen um die Bundesstraßenverwaltung bzw. die Autobahndirektion als Käufer. Käufer des Freistaats Bayern sind z. B. die Straßenbauverwaltung, die Wasserwirtschaftsverwaltung oder das Staatliche Bauamt. Es ist zu vermuten, dass diese Käufergruppen Grundstücke nach festen Preisgestaltungsrichtlinien erwerben und nicht am Preiswettbewerb teilnehmen. Die Kirche verfolgt eine eigene Bodenpolitik. Soweit bekannt, vergrößert sie ihr Flächeneigentum in der Regel nicht, sondern erwirbt lediglich Ersatzflächen, wenn ein landwirtschaftliches Grundstück für andere Nutzungszwecke abgegeben werden musste. Dabei kann sie es sich vermutlich leisten, günstige Kaufgelegenheiten abzuwarten.

Die niedrigsten Kaufpreisdurchschnitte mit einer relativ geringen Streuung sind bei den Käufen durch Naturschutzstiftungen und -verbände zu verzeichnen. Da die Zielflächen des Naturschutzes zumeist besondere natur-schutzfachliche Eigenschaften, aber keine hohe landwirtschaftliche Ertragsfähigkeit aufweisen, dürften sie meist relativ preisgünstig sein.

Wegen der spezifischen Hintergründe und der geringen mengenmäßigen Bedeutung der zuletzt genannten Käufergruppen werden diese in der weiteren Auswertung nicht berücksichtigt. Eine genauere Analyse wird im Folgenden für die vier großen Käufergruppen durchgeführt.

4.2 Regionale Lage

Dass die Kaufwerte für Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung in Bayern in Abhängigkeit von ihrer regionalen Lage unterschiedlich hoch sind, ist aus den Statistischen Berichten bekannt. In den folgenden Auswertungen wird nach regionaler Zuordnung der Kauffälle (Sitz der zuständigen Genehmigungsbehörde nach Regierungsbezirk) und Art der Käufer unterschieden. Tabelle 7 zeigt zunächst die gehandelten Flächensummen. Da die Regierungsbezirke unterschiedlich groß sind, wird in der letzten Spalte der Anteil der gehandelten Fläche an der Landwirtschaftsfläche berechnet. Es fällt auf, dass in zwei Regierungsbezirken (Oberfranken und Schwaben) innerhalb der zwei ausgewerteten Jahre mit 0,93 bzw. 0,85 Prozent deutlich höhere Anteile an der Landwirtschaftsfläche gehandelt wurden als in den übrigen Regierungsbezirken (zwischen 0,53 und 0,59 Prozent). Eine Erklärung dafür ist nicht bekannt, es kann sich auch um Zufallsschwankungen handeln.

Tabelle 7: Flächenkäufe nach Art des Käufers und Regierungsbezirk (alle Angaben in ha)

Regierungs- bezirk	Art des Käufers				Gehandelte Fläche insgesamt	Landwirt- schaftsfläche im Reg.-Bez.*	Anteil Käufe an der Landwirt- schaftsfläche**
	Natürliche Person	Landwirt	Unter- nehmen	Kommune			
Gehandelte Fläche (ha)					ha		
Oberbayern	1.460	1.153	827	693	4.231	787.920	0,54%
Niederbayern	946	835	590	608	3.006	526.906	0,57%
Oberpfalz	561	1.044	341	378	2.372	401.306	0,59%
Oberfranken	948	1.279	304	236	2.853	308.281	0,93%
Mittelfranken	775	618	193	267	1.893	339.706	0,56%
Unterfranken	763	665	295	173	1.939	362.817	0,53%
Schwaben	1.760	1.113	793	758	4.497	531.779	0,85%
Insgesamt	7.212	6.707	3.344	3.112	20.792	3.258.715	0,64%

* Fläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Stand 31.12.2020 *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*, Regionaldatenbank.

** Käufe innerhalb der zwei ausgewerteten Jahre (07/2019 bis 06/20219).

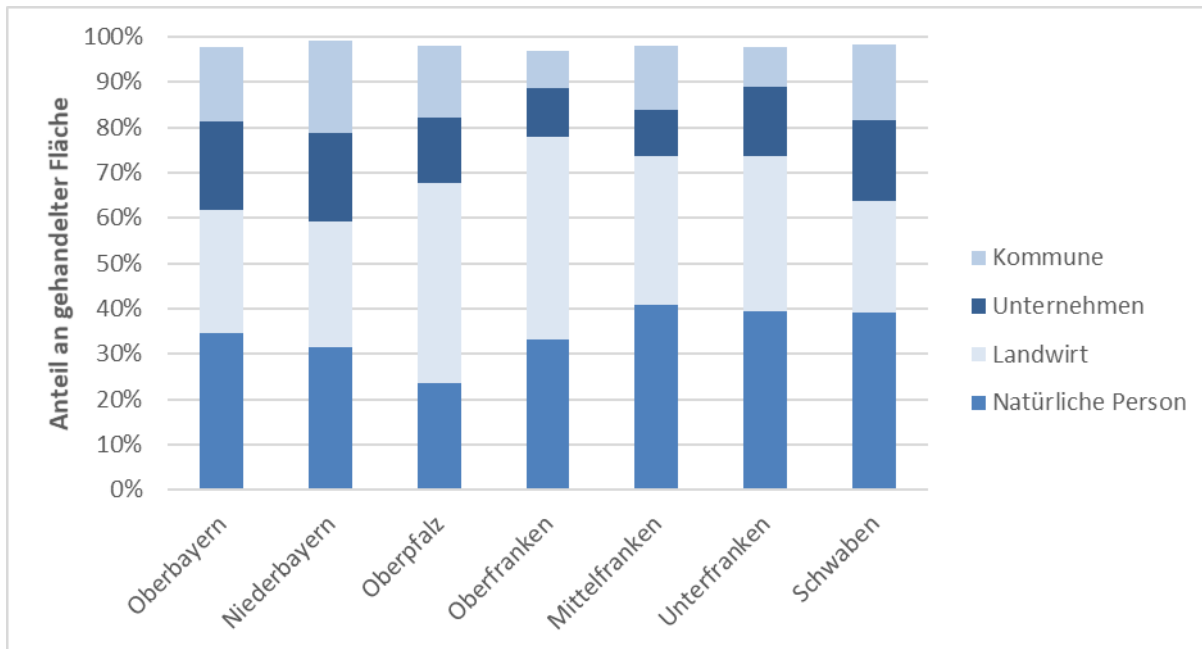
Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, eigene Einstufung der Art des Käufers.

Darüber hinaus ist der Anteil der einzelnen Käufergruppen an der gehandelten Fläche in den Regierungsbezirken unterschiedlich hoch. Abbildung 3 illustriert, dass Kommunen und nichtlandwirtschaftliche Unternehmen die höchsten Anteile von zusammen 40 % der gehandelten Fläche in Niederbayern erworben haben, dicht gefolgt von Oberbayern (36 %) und Schwaben (35 %). Dies kann als Folge der hohen wirtschaftlichen Dynamik in den drei südbayerischen Regierungsbezirken interpretiert werden, die mit einer hohen Flächeninanspruchnahme für Wohnbau- und Gewerbegebiete einhergeht. Im Gegensatz dazu wurden in Oberfranken lediglich 19 % der gehandelten Fläche von Kommunen und Unternehmen gekauft, in Unter- und Mittelfranken je 24 %.

Die Unterschiede der Flächenanteile zwischen nichtlandwirtschaftlichen natürlichen Personen und Landwirten sind bemerkenswert, aber nicht eindeutig interpretierbar. Die Flächenanteile der Landwirte sind in den zwei Regierungsbezirken Oberpfalz (44 %) und Oberfranken (45 %) deutlich höher als die Anteile der Nichtlandwirte

(24 % bzw. 33 %), in den anderen Regierungsbezirken. dagegen geringer. Die geringsten Flächenanteile haben die Landwirte in Schwaben (25 %), Nieder- und Oberbayern (je 28 %) erworben. Nichtlandwirte erreichen die höchsten Flächenanteile in Mittelfranken (41 %), Unterfranken und Schwaben (je 39 %).

Abbildung 3: Flächenanteile nach Art des Käufers in den Regierungsbezirken



Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, eigene Einstufung der Art des Käufers.

Die durchschnittlich gezahlten Kaufpreise in den Regierungsbezirken werden in der folgenden Tabelle 8 in der letzten Spalte dargestellt. In Oberbayern liegt der Mittelwert der Kaufpreise mit 302.526 €/ha sehr weit über den nächstplatzierten Regierungsbezirk Niederbayern (166.666 €/ha) und Schwaben (132.223 €/ha). Am unteren Ende der Skala liegen die Kaufpreisdurchschnitte in Oberfranken (61.493 €/ha) und Unterfranken (53.234 €/ha). Diese Rangfolge ist dieselbe, wie sie auch in den Kaufwertestatistiken abgebildet wird, das Preisniveau ist aber weitaus höher.

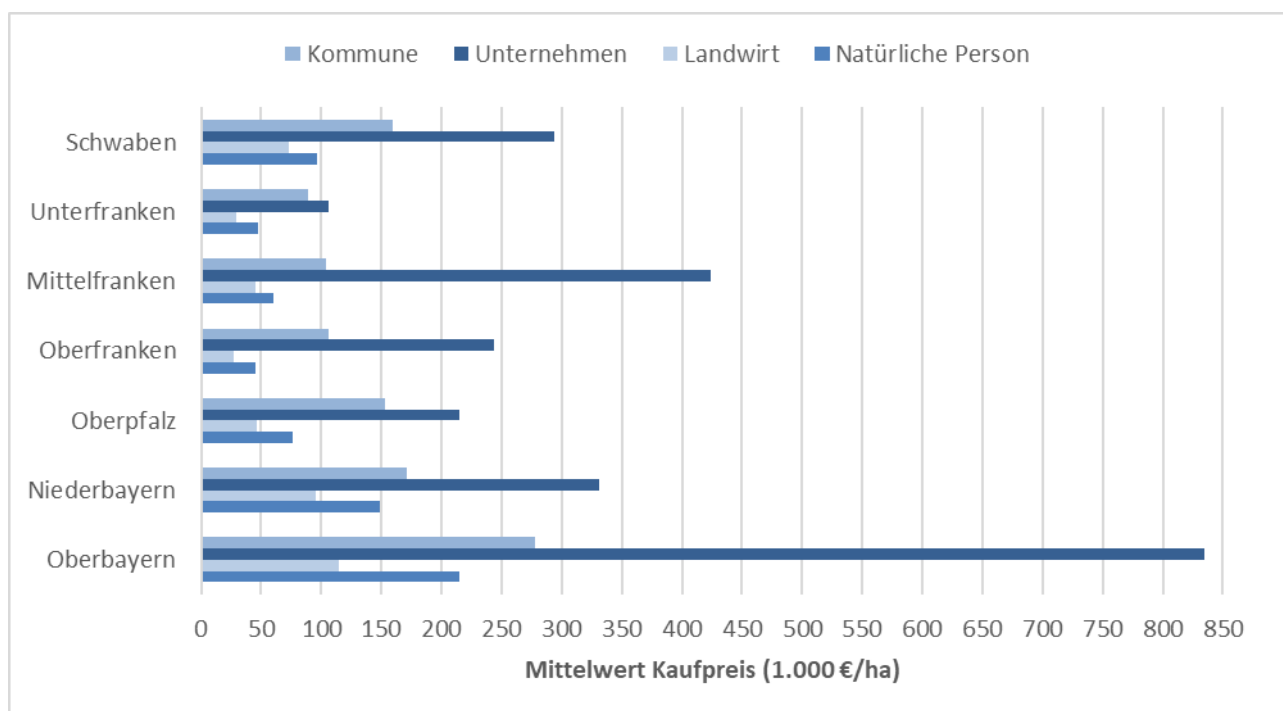
Welchen Einfluss die Art der Käufer auf die Preisgestaltung in den einzelnen Regierungsbezirken hat, zeigen die weiteren Spalten in Tabelle 8 und wird zusätzlich in Abbildung 4 illustriert. Die Daten geben ein eindrückliches Bild von den Wechselwirkungen zwischen den Kaufpreisen, die von nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen, Kommunen und natürlichen Personen gezahlt werden, und den durch Landwirte gezahlten Preisen. Je höher die Preise der nichtlandwirtschaftlichen Käufergruppen sind, umso höher sind auch die Kaufpreise der Landwirte. Dabei zeigt sich – bei sehr unterschiedlichen Niveaus der Gesamtdurchschnitte – in allen Regierungsbezirken die gleiche Reihenfolge. Stets sind es die nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen, die im Durchschnitt die höchsten Preise zahlen, gefolgt von den Kommunen, den nichtlandwirtschaftlichen natürlichen Personen und den Landwirten.

Das Preisniveau wird von den nichtlandwirtschaftlichen Erwerbern bestimmt, die eine höhere Wertschöpfung auf der erworbenen Fläche bzw. eine zukünftige Wertsteigerung erwarten können. Landwirte, die im Wettbewerb mit diesen Käufergruppen Fläche erwerben wollen, sind einerseits gezwungen, höhere Preise zu bieten. Andererseits sind sie häufig auch dazu in der Lage, insbesondere, wenn sie aufgrund vorheriger Landverkäufe außergewöhnliche Gewinne erzielt haben.

Tabelle 8: Mittelwert der Kaufpreise nach Art des Käufers und Regierungsbezirk

Regierungsbezirk	Art des Käufers				Käufe insgesamt
	Natürliche Person	Landwirt	Unternehmen	Kommune	
€ pro ha gehandelter Fläche (Mittelwert)					
Oberbayern	214.825	114.427	834.555	277.680	302.526
Niederbayern	148.168	95.431	330.828	171.456	166.666
Oberpfalz	75.961	45.844	215.078	152.697	91.541
Oberfranken	45.104	26.819	244.156	106.137	61.493
Mittelfranken	59.774	45.195	424.096	104.024	92.234
Unterfranken	47.461	28.819	105.737	89.461	53.234
Schwaben	96.892	72.700	293.724	159.775	132.223
Mittelwert Käufergruppe	107.475	63.660	415.698	177.741	146.024
Median Käufergruppe	55.000	44.011	150.000	100.000	60.263

Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, eigene Einstufung der Art des Käufers.

Abbildung 4: Mittlere Kaufpreise nach Art des Käufers und Regierungsbezirk

Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, eigene Einstufung der Art des Käufers.

4.3 Entfernung zwischen Grundstück und Sitz des Käufers

Die oben erläuterte Messung der Entfernung zwischen den gekauften Flächen und den jeweiligen Wohn- bzw. Firmensitzen der Käufer erlaubt eine grobe Klassifizierung danach, ob der Käufer im selben Ort, in einer Nachbargemeinde oder in größerer Entfernung ansässig ist. Die gemessenen Werte werden in vier Entfernungsklassen eingeteilt: unter 3 km, 3 – 10 km, 10 – 50 km sowie 50 km und darüber.

Die Kauffälle und Durchschnittspreise werden in Tabelle 9 differenziert nach Entfernungsklasse und Käufergruppe ausgewertet. Die Summen der erworbenen Fläche zeigen den unterschiedlichen Aktionsradius der Käufergruppen. Wenig überraschend ist, dass Kommunen weit überwiegend in ihrem eigenen Gebiet kaufen. Bei den Käufern in mehr als 10 km Entfernung handelt es sich fast durchgehend um Landkreise. Die unterschiedlichen

Durchschnittspreise könnten mit dieser Käuferspezifizierung zusammenhängen, denn Grundstückskäufe der Landkreise zielen i.d.R. nicht auf ausgewiesene oder geplante Baugebiete, sondern dienen spezifischen fachlichen Zwecken (wie Natur- oder Gewässerschutz). Auch dass die nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen mehr Fläche in größeren Entfernungen erwerben, ist nachvollziehbar, da die Unternehmenssitze zumeist in den urbanen Zentren angesiedelt sind (abgesehen von bestimmten Branchen wie Kiesgewinnung usw.). Ein Zusammenhang zwischen Entfernungsklasse und Durchschnittspreisen ist bei den nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen nicht erkennbar.

Nichtlandwirtschaftliche natürliche Personen und Landwirte erwerben die größeren Flächenanteile im näheren regionalen Umfeld, dieser Anteil ist bei Landwirten aber deutlich höher. 45 % der von Landwirten erworbenen Fläche liegen im Umkreis bis 3 km, weitere 42 % im Umkreis bis 10 km. Der Preisunterschied zwischen den beiden Entfernungsklassen ist relativ gering. Für Flächen in größerer Entfernung über 10 km zahlen Landwirte im Durchschnitt deutlich höhere Preise.

Bei Nichtlandwirten ist der Anteil der in größerer Entfernung liegenden Flächen wesentlich größer. 20 % der gekauften Fläche wurden von Käufern erworben, die zwischen 10 und 50 km entfernt wohnen, weitere 13 % von noch weiter entfernt Wohnenden.

Tabelle 9: Erworbene Flächen und Mittelwerte der Kaufpreise nach Art des Käufers und Entfernung

Entfernungsklasse	<3 km	3-10 km	10-50 km	≥50 km	<3 km	3-10 km	10-50 km	≥50 km
	Erworbene Fläche (ha)				Ø Kaufpreis (€/ha)			
Art des Käufers								
Natürliche Person	2.470	2.373	1.435	933	73.436	87.871	128.134	178.574
Landwirt	3.029	2.843	739	96	58.868	61.508	79.158	84.488
Unternehmen	637	952	1.094	661	390.994	211.658	299.844	682.511
Kommune	1.892	983	229	8	171.349	134.419	77.469	135.000
Insgesamt	8.029	7.152	3.498	1.698	116.217	100.269	168.160	369.258

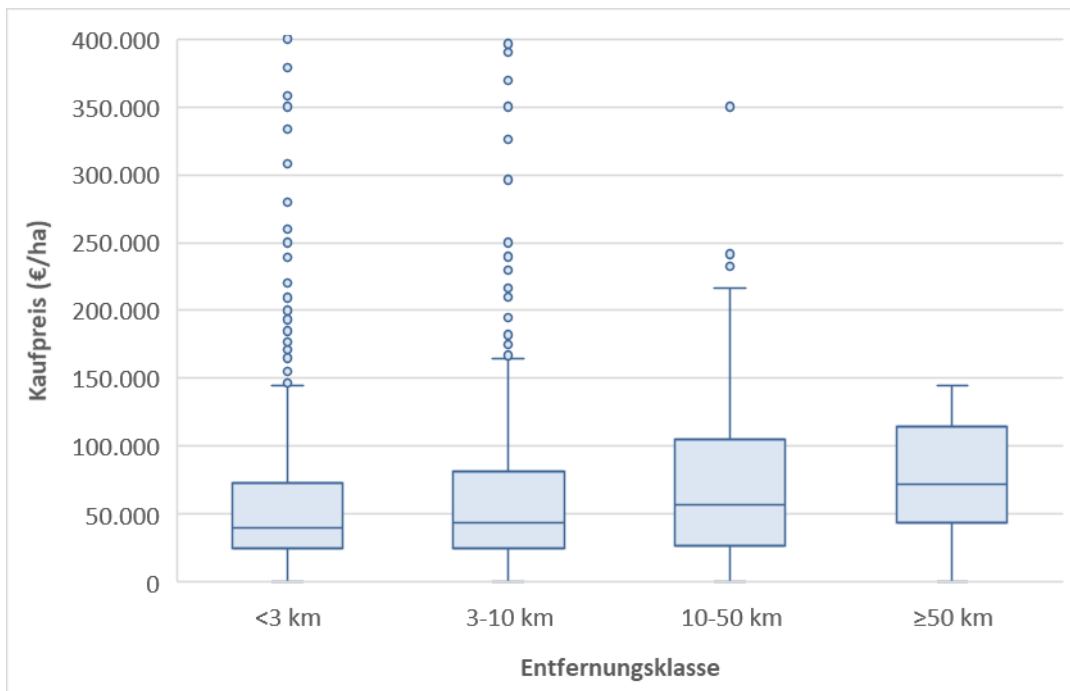
Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, eigene Einstufung der Art des Käufers.

Die offensichtliche Korrelation der Kaufpreise mit der Wohnsitzentfernung privater Käufer (einschließlich der Landwirte) lässt sich mit der unterschiedlichen Wettbewerbssituation ortsansässiger bzw. weiter entfernt wohnender Käufer erklären: Der Bodenmarkt ist in der Regel ein wenig transparenter Markt. Anbieter landwirtschaftlicher Grundstücke wählen zumeist nicht den Weg über Ausschreibungen oder Makler, sondern versuchen, die Fläche im Bekanntenkreis oder mittels gezielter Ansprache von Personen vor Ort anzubieten. Selbst wenn Kaufinteressenten aus entfernter liegenden Orten bekannt sind, mögen soziale wie emotionale Gründe in vielen Fällen dazu führen, dass Käufer aus demselben Wohnort bevorzugt ausgewählt werden. Weiter entfernt wohnende Kaufinteressenten verfügen nicht über dieselben Kommunikationskanäle, machen über Inserate oder Makler auf sich aufmerksam und müssen den Verkäufer über ein höheres Preisgebot versuchen zu überzeugen.

Diese generelle Charakterisierung der Preisdynamik und die Durchschnittswerte sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Realität auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Bayern äußerst vielschichtig ist. Dies wird nachfolgend in Abbildung 5 für landwirtschaftliche Käufer und Abbildung 6 für nichtlandwirtschaftliche natürliche Personen illustriert. In beiden Käufergruppen steigt der Median des Kaufpreises mit zunehmender Entfernung an, bei Nichtlandwirten stärker als bei Landwirten. Gleichzeitig nimmt aber auch die Streuung zu. In beiden Käufergruppen gibt es Kauffälle mit Preisen von über 1.000.000 €/ha, die im gewählten Maßstab nicht abgebildet sind. Solche Maximalwerte finden sich bei Landwirten nur in den unteren zwei Entfernungsklassen, bei Nichtlandwirten hingegen in allen Klassen (und mit steigender Entfernung vermehrt).

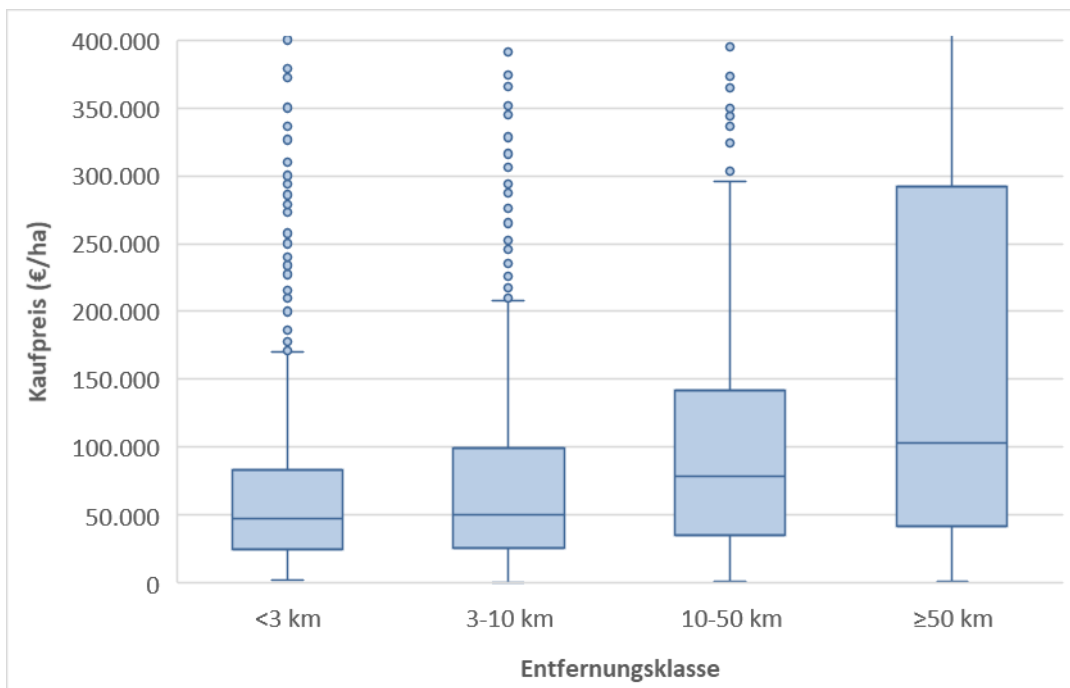
Letztlich bilden sich die Kaufpreise aufgrund einer Vielzahl von Bestimmungsfaktoren (wie Lage, Bodenqualität usw.), die in einem regressionsanalytischen Modell berücksichtigt werden müssten, um die Höhe des Einflusses von Käufergruppe und Entfernung messen zu können. Dies ist in der verfügbaren Bearbeitungszeit nicht leistbar.

Abbildung 5: Streuung der Kaufpreise bei Landwirten nach Entfernungsklasse



Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, Art des Käufers = Landwirt.

Abbildung 6: Streuung der Kaufpreise bei Nichtlandwirten nach Entfernungsklasse



Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz, Art des Käufers = Nichtlandwirtschaftliche natürliche Person.

5 Zwischenfazit

Mit den Daten aus dem bayerischen E-Verfahren steht den Gutachtern eine neue Datenquelle für Transaktionen landwirtschaftlicher Grundstücke zur Verfügung, die sowohl Vor- als auch Nachteile im Vergleich zu anderen Datenquellen hat. Wesentliche Nachteile sind die folgenden:

- Das System dient in erster Linie einer Vereinfachung von Verwaltungsvorgängen, die daraus entstehende Fallstatistik ist ein Nebenprodukt. Dies kann zur Folge haben, dass Daten weniger verlässlich im statistischen Sinne sind. Im Hinblick auf die Statistik werden einige Punkte von rechtswissenschaftlichem Interesse nicht erfasst, wie näher im Abschnitt Datenbasis 3 im Punkt 8.1 erläutert wird.
- So sind im ausgewerteten Datensatz 12 % der Gesamtfläche keiner Flächenkategorie zugeordnet und können bei der Auswertung daher nicht berücksichtigt werden.
- Doppelerfassungen von Transaktionen werden im System bislang offenbar nicht verhindert. Im selektierten Datensatz der Kauffälle von Landwirtschaftsfläche konnten 26 mutmaßliche Doppelerfassungen identifiziert werden, indem nach Duplikaten der Merkmale Name des Käufers, Flächengröße und Kaufpreis gesucht wurde. Die eventuell doppelt erfassten Fälle unterscheiden sich auch in den Lagemerkmalen nicht, sondern nur jeweils bei einzelnen Merkmalen der Bearbeitung (wie Eingangsdatum, Entscheidung oder Versagungsgründe). Ob es sich um zwei Datensätze desselben oder zweier unterschiedlicher Vorgänge handelt, kann der Auswertende aber nicht eindeutig erkennen.
- Für die Datenauswertung ist die fehlende genauere Charakterisierung der Lage und Qualität eines Grundstücks ein wesentliches Manko. Insbesondere gibt es keine Möglichkeit zu differenzieren zwischen Grundstücken mit vermuteter oder tatsächlicher nichtlandwirtschaftlicher Nutzungsoption und anderen. Die Lage in einem Baugebiet mag Sachverständigen mit Ortskenntnis auf Anhieb geläufig sein, in der statistischen Betrachtung ergeben sich Anhaltspunkte nur aus der Art des Käufers und dem gezahlten Preis.

Der wesentliche Vorteil der Datenquelle liegt in der Möglichkeit, die Käufer anhand ihres Namens und ihrer behördenseitigen Einstufung als Landwirt zu klassifizieren und anhand ihres Wohnsitzes zu lokalisieren. Darüber hinaus sind alle weiteren Transaktionsarten landwirtschaftlicher Grundstücke erfasst, sodass angenommen werden kann, dass der Eigentümerwechsel solcher Flächen bayernweit vollständig (mit Ausnahme der Flurbereinigerungsverfahren) erfasst ist. Daraus ergeben sich wesentliche Erkenntnisse, die wie folgt zusammengefasst werden:

- (1) Die als Bodenmobilität bezeichnete Häufigkeit des Eigentümerwechsels von Landwirtschaftsfläche ist um ein Vielfaches größer als aus den Kaufwertestatistiken ersichtlich. Laut dieser Auswertung wechseln in Bayern pro Jahr etwa 2,6 % der Landwirtschaftsfläche den Eigentümer, der größte Teil davon auf dem Weg der Hofübergabe.
- (2) Im Unterschied zu den Immobilienmarktberichten und Kaufwertestatistiken umfasst diese Auswertung die gesamte gehandelte Landwirtschaftsfläche nach Art der bisherigen Nutzung, einschließlich der Fläche, die für nichtlandwirtschaftliche Zwecke bestimmt ist. Danach wurden in den zwei betrachteten Jahren gut 10.000 ha Landwirtschaftsfläche pro Jahr verkauft. Die in den Kaufwertestatistiken berichtete Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung betrug 8.388 ha im Jahr 2019 und 6.407 ha im Jahr 2020.
- (3) Nur rund ein Drittel der gehandelten Fläche wurde durch Landwirte erworben, ein weiteres Drittel durch nichtlandwirtschaftliche Personen, die übrige Fläche zu etwa gleichen Teilen durch nichtlandwirtschaftliche Unternehmen und Kommunen. Andere Käufergruppen sind quantitativ nur von geringer Bedeutung.
- (4) Die Analyse der Kaufpreise nach Käufergruppen und Regierungsbezirken ergibt ein eindrückliches Bild von den Auswirkungen der Kaufpreise, die von nichtlandwirtschaftlichen Käufergruppen gezahlt werden, auf das Preisniveau der Landwirte. Nicht die landwirtschaftliche Wertschöpfung bestimmt den innerlandwirtschaftlichen Kaufpreis, sondern die Zahlungsbereitschaft der nichtlandwirtschaftlichen Nutzer.

Datenbasis 2: Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts in Bayern seit 2010

Für die Darstellung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts über einen längeren Zeitraum stehen grundsätzlich zwei unterschiedliche Datenquellen zur Verfügung, nämlich die Immobilienmarktberichte der Gutachterausschüsse sowie die Kaufwertestatistiken des Statistischen Landesamts. Allerdings stehen landesweite Kaufpreisdaten in den Immobilienmarktberichten erst ab dem Jahr 2014 zur Verfügung. Darüber hinaus unterscheiden sich beide Quellen sowohl in der Herkunft der Daten als auch in der Art der veröffentlichten Informationen.

1 Datenquelle Immobilienmarktberichte

Immobilienmarktberichte werden von den Gutachterausschüssen herausgegeben. Die Ausschüsse sind gemäß § 192 ff. Baugesetzbuch (BauGB) einzurichten und wurden in Bayern für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt eingerichtet. Wichtigster Zweck der Gutachterausschüsse (GA) ist die Herstellung von Transparenz auf dem Grundstücksmarkt. Zu diesem Zweck führen die Gutachterausschüsse Kaufpreissammlungen, erstellen Marktberichte,¹¹ ermitteln Bodenrichtwerte, erstellen Verkehrswertgutachten und erteilen Auskünfte aus der Kaufpreissammlung.¹²

Datengrundlage sind alle notariell beurkundeten Kaufverträge im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Gutachterausschusses. Die wesentlichen Daten der Kaufverträge werden anonymisiert in der elektronischen Datenverarbeitung erfasst und entsprechend ihrer Nutzungsart dem jeweiligen Teilmarkt (z. B. bebaute/unbebaute Grundstücke, Landwirtschaftsfläche) zugeordnet. Für die Bildung von Bodenrichtwerten werden Kauffälle, die aufgrund ungewöhnlicher Eigenschaften des Kaufobjekts oder der Transaktion als untypisch eingestuft werden, ausgesondert. Der Bodenrichtwert wird als arithmetischer Mittelwert der Kaufpreise aller verbleibenden Kauffälle gebildet. Gegebenenfalls werden mehrere Richtwertzonen gebildet, wenn die Kaufpreise in bestimmten Teilregionen vom Gesamtdurchschnitt abweichen.

Seit 2015 besteht in Bayern der Obere Gutachterausschuss gemäß § 198 BauGB. Dessen Aufgabe ist es, auf eine einheitliche Vorgehensweise der regionalen Gutachterausschüsse hinzuwirken, überregionale Auswertungen zu erstellen und die Daten im alle zwei Jahre erscheinenden landesweiten Immobilienmarktbericht¹³ zusammenzuführen. Die Kaufpreisdaten des Immobilienmarktberichts Bayern speisen sich aus den Gesamtumsätzen (Anzahl, Flächenumsatz, Geldumsatz) und den ermittelten Bodenrichtwerten der regionalen GA. Kaufpreise für Landwirtschaftsfläche werden als Mittelwerte auf Landkreisebene (ohne kreisfreie Städte) und getrennt für Ackerland und Dauergrünland sowie Forstfläche mit und ohne Bestockung ausgewiesen. Im Unterschied zu den Kaufpreisen beziehen sich die Flächenumsätze hingegen auf die verkaufte land- und forstwirtschaftliche Fläche insgesamt.

Für die Beurteilung der Marktentwicklung wäre eine Unterscheidung der Flächenumsätze nach denselben Kategorien wichtig, da sich die ausgewiesenen Kaufpreise für Acker- und Grünland sowie Forstfläche deutlich (je nach Region in unterschiedlicher Ausprägung) unterscheiden. Die Vergleichsmöglichkeit mit anderen Kaufpreisdaten ist somit stark eingeschränkt.

¹¹ Vgl. z.B. Landkreis Traunstein, Landkreis Traunstein IL22.

¹² Die Informationen in diesem Abschnitt beruhen, soweit nicht anders angegeben, auf Expertengesprächen mit Herrn Kaiser, Gutachterausschuss Traunstein, sowie Herrn Lang, Oberer Gutachterausschuss im Freistaat Bayern, im April 2022.

¹³ *Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Freistaat Bayern (OGA)*, Immobilienmarktbericht Bayern. Daten - Fakten - Trends 2020.

2 Datenquelle Kaufwertestatistiken

Die Statistischen Landesämter geben seit 1974 jährlich eine Statistik der Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke heraus. Datengrundlage ist in Bayern bislang die gemäß bundeseinheitlichen Richtlinien geführte Kaufpreissammlung der Finanzverwaltungen. In die Statistik werden alle Kauffälle von Flächen ab einer Größe von 0,1 ha einbezogen, bei denen die Annahme besteht, dass sie nach dem Kauffall weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden. Die Erhebungseinheit wird daher als Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung (FdIN) bezeichnet.¹⁴ Nicht einbezogen werden Flächen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans sowie Käufe unter Verwandten sowie aufgrund von außergewöhnlichen Umständen (wie z. B. Flurbereinigungen, Zwangsversteigerungen, Erbschaften).

In der Kaufwertestatistik werden die Gesamtumsätze an Geld, Gesamtfläche und FdIN (Acker- und Grünland gemeinsam) sowie die durchschnittlichen Kaufwerte pro ha Gesamtfläche und pro ha FdIN auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ausgewiesen. In einzelnen Jahren fehlen die Angaben einzelner Landkreise oder kreisfreier Städte, was z. B. mit statistischer Geheimhaltung bei geringer Fallzahl erklärt werden kann.

Ab dem Jahr 2021 erfolgt eine Umstellung der Erhebung aufgrund der Anforderungen von Eurostat und der damit verbundenen Änderungen im Preisstatistikgesetz. Zukünftig werden die Kaufdaten bei den Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse erhoben, unter anderem um auch durchschnittliche Kaufwerte getrennt nach Ackerland und Grünland ausweisen zu können.¹⁵

Die Kaufwertestatistik wird im Folgenden für die Darstellung der Marktentwicklung seit 2010 herangezogen. Ein Vergleich zu den Marktdaten des Immobilienmarktberichts erfolgt im daran anschließenden Abschnitt.

3 Entwicklungen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt gemäß Kaufwertestatistik

Landesweit gingen in den Jahren 2010 bis 2020 zwischen 4.035 und 6.114 Kauffälle von Landwirtschaftsfläche in die Statistik ein. Die Zahl der Kauffälle stieg zwischen 2010 und 2014 von Jahr zu Jahr an, schwankte in den Folgejahren auf einem relativ hohen Niveau und sank 2020 wieder stark ab auf die drittniedrigste Zahl im Vergleich der elf Jahre. Auf Ebene der Regierungsbezirke ist die Entwicklung nicht ganz einheitlich und es treten von Jahr zu Jahr teils große Schwankungen auf (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Zahl der Kauffälle nach Regierungsbezirk und Jahr, 2010 bis 2020

Regierungsbezirk	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oberbayern	792	705	641	622	739	637	833	748	855	845	593
Niederbayern	647	713	593	651	752	792	953	741	682	677	544
Oberpfalz	333	422	672	728	771	731	838	724	718	778	577
Oberfranken	657	631	683	698	766	704	842	901	710	826	665
Mittelfranken	286	246	276	411	599	452	484	446	377	387	168
Unterfranken	618	549	708	999	1.200	940	1.309	1.106	959	1.131	1.117
Schwaben	702	996	922	808	1.016	751	855	891	819	1.025	902
Bayern insgesamt	4.035	4.262	4.495	4.917	5.843	5.007	6.114	5.557	5.120	5.669	4.566

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik, Statistische Berichte M I 7 j (2011 – 2021).

¹⁴ Bayerisches Landesamt für Statistik, Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke in Bayern 2020.

¹⁵ E-Mail-Auskunft vom 14.04.2022, Bayerisches Landesamt für Statistik.

Pro Kauffall wurden im landesweiten Durchschnitt zwischen 1,3 und 1,5 ha FdIN verkauft, wobei die Durchschnittsgröße pro Fall in Unterfranken (1,0 bis 1,2 ha) und Oberfranken (1,1 bis 1,3 ha) zumeist geringer ist als in den übrigen Regierungsbezirken (1,4 bis 1,8 ha).

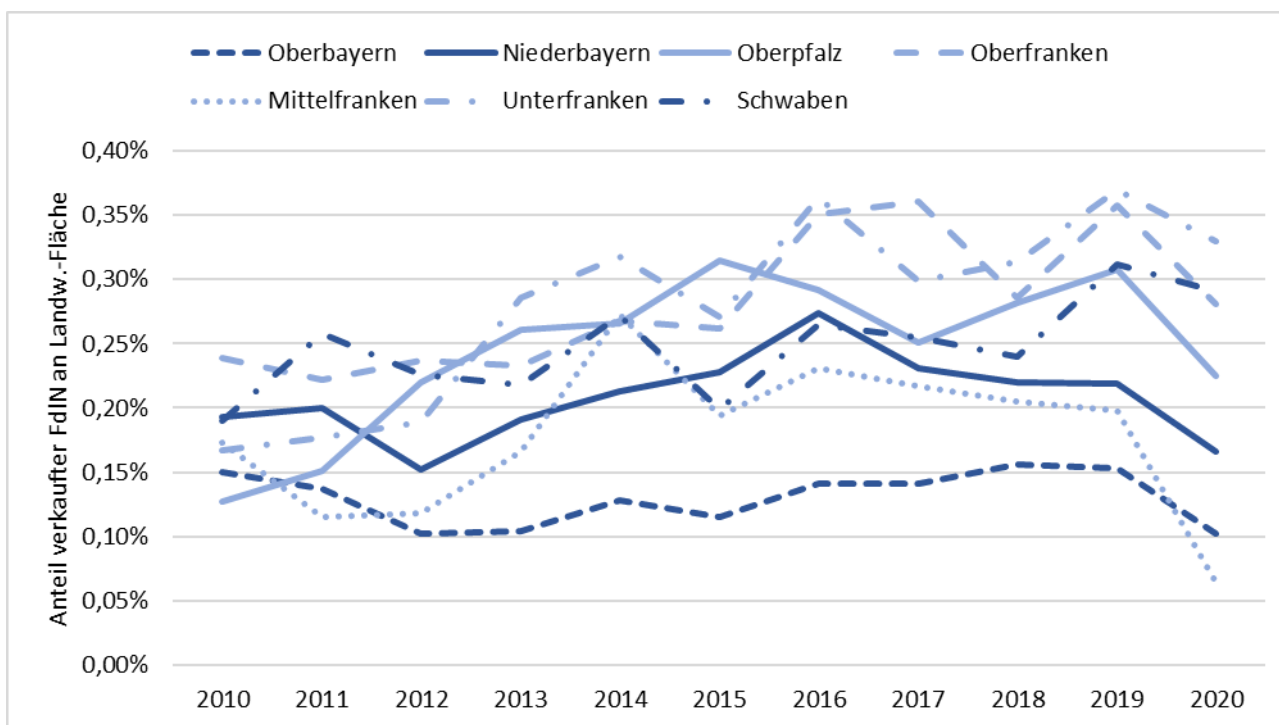
Im Durchschnitt der betrachteten Jahre wurden 7.066 ha FdIN pro Jahr verkauft. Die landesweite Flächensumme der Verkäufe lag am niedrigsten in den Jahren 2012 und 2010 (5.768 bzw. 6.042 ha) und am höchsten in den Jahren 2016 und 2019 (8.391 bzw. 8.388 ha). Im Vergleich der Jahre ist der starke Rückgang der verkauften Fläche zwischen 2019 und 2020 besonders auffällig, der sich durch alle Regierungsbezirke zieht und in der Summe fast -2.000 ha beträgt (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 11: Verkaufte Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung (in ha) nach Regierungsbezirk und Jahr, 2010 bis 2020

Regierungsbezirk	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oberbayern	1.288	1.160	857	861	1.043	925	1.121	1.119	1.235	1.210	804
Niederbayern	1.084	1.113	840	1.046	1.154	1.224	1.460	1.227	1.167	1.157	874
Oberpfalz	538	631	913	1.075	1.088	1.277	1.177	1.011	1.135	1.236	904
Oberfranken	804	740	778	756	857	826	1.090	1.120	884	1.106	866
Mittelfranken	619	410	419	582	950	671	793	742	701	674	220
Unterfranken	645	678	716	1.075	1.184	1.000	1.330	1.090	1.141	1.342	1.195
Schwaben	1.064	1.434	1.245	1.193	1.480	1.075	1.420	1.362	1.283	1.663	1.546
Bayern insgesamt	6.042	6.165	5.768	6.588	7.756	6.998	8.391	7.672	7.546	8.388	6.407

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik, Statistische Berichte M I 7 j (2011 – 2021).

Abbildung 7: Bodenmobilität (Anteil der verkauften FdIN an der Landwirtschaftsfläche) nach Regierungsbezirk und Jahr



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik.

Als Maßstab für einen Vergleich zwischen den Regionen eignet sich die sogenannte Bodenmobilität, die die verkaufte Fläche ins Verhältnis zur Gesamtfläche der landwirtschaftlichen Nutzung in den Regierungsbezirken setzt (Abbildung 7). Landesweit wurden pro Jahr etwa 0,2 % der Landwirtschaftsfläche in der Kaufwertestatistik erfasst. Signifikant höher ist die Bodenmobilität in den Regierungsbezirken Unter- und Oberfranken (bis 0,35 % in einigen Jahren), besonders niedrig ist sie in Oberbayern (0,10 bis 0,15 %) und zumeist auch Mittelfranken. Ob ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Dynamik der Regionen und der Bodenmobilität besteht, kann an dieser Stelle nur gemutmaßt werden. Möglicherweise wurde in den „Boom-Regionen“ mehr Fläche für nicht-landwirtschaftliche Zwecke verkauft, die keinen Eingang in diese Statistik gefunden hat.

Anders als bei den Fallzahlen und Flächensummen ist die Entwicklungstendenz bei den Kaufwerten landesweit eindeutig: Sie sind in allen Landesteilen fast stetig von Jahr zu Jahr angestiegen, wenn auch mit unterschiedlicher Vehemenz. Tabelle 12 zeigt, dass die Kaufwerte landesweit von 25.868 €/ha FdIN im Jahr 2010 auf das mehr als Zweieinhalbfache (64.909 €/ha) im Jahr 2018 angestiegen. Seitdem verharren sie auf einem Niveau von knapp 64.000 €/ha. Die stärksten Anstiege waren in den Jahren 2012/13 (+25 %) und 2016/17 (+17 %) zu verzeichnen.¹⁶

Tabelle 12: Kaufwerte je ha FdIN nach Regierungsbezirk und Jahr

Regierungsbezirk	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oberbayern	36.504	41.972	45.141	58.522	66.138	84.857	89.110	116.463	106.279	107.205	112.118
Niederbayern	30.580	36.595	40.416	59.944	62.315	78.878	85.318	98.336	107.199	114.703	100.298
Oberpfalz	21.439	25.219	27.717	31.608	33.495	31.579	39.949	49.804	53.560	53.429	56.993
Oberfranken	13.923	14.303	16.718	16.698	18.416	21.549	22.802	24.959	29.108	24.415	24.738
Mittelfranken	19.309	23.902	27.349	40.508	32.961	32.506	37.680	41.528	42.097	41.125	46.274
Unterfranken	18.561	19.465	22.129	25.546	20.835	22.848	21.184	25.689	27.696	24.654	29.849
Schwaben	27.705	32.387	36.470	43.122	48.848	49.844	57.384	57.844	66.906	70.729	73.426
Bayern insgesamt	25.868	30.064	31.841	39.797	41.440	47.358	51.945	60.864	64.909	63.649	63.986

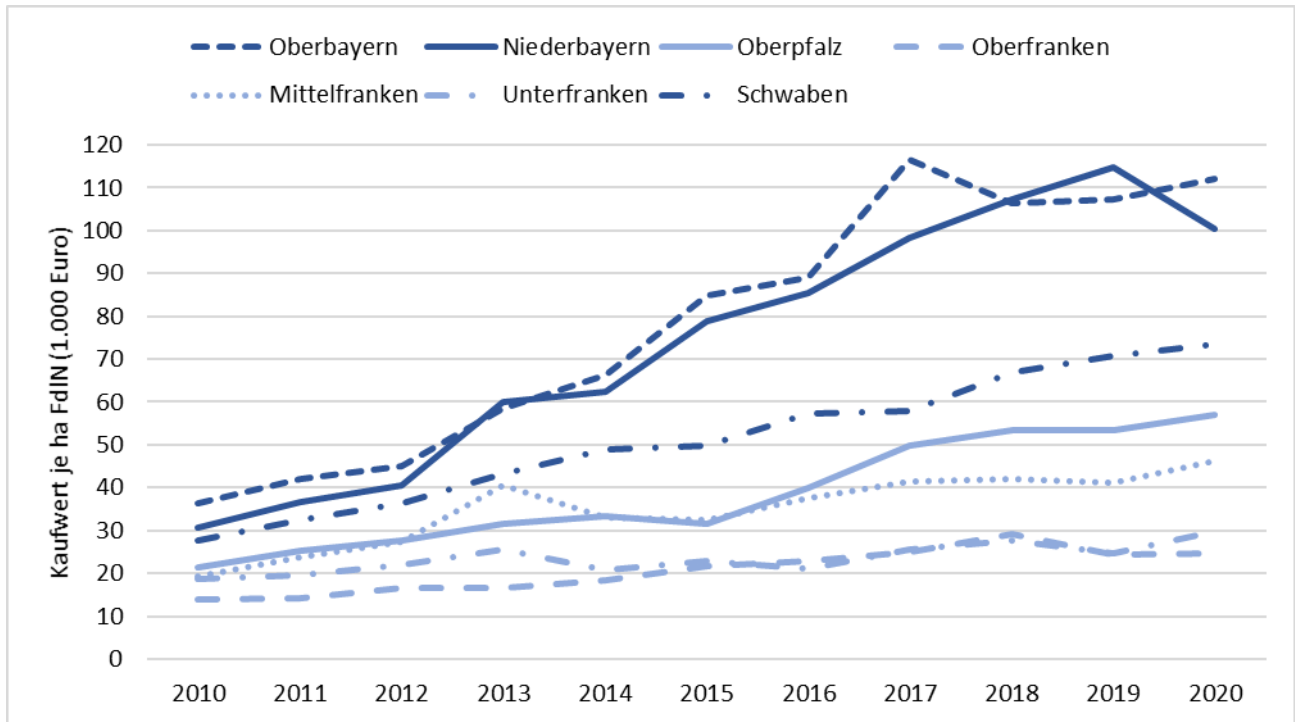
Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik.

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung im Zeitablauf in den einzelnen Regierungsbezirken. Hier wird deutlich, dass insbesondere die Regierungsbezirke Ober- und Niederbayern von steigenden Kaufpreisen betroffen sind. Zwar lagen diese auch im Jahr 2010 schon höher als in anderen Landesteilen, doch sind sie seitdem viel stärker angestiegen auf das mehr als Dreifache des Niveaus von 2010. Seit 2017 betragen die durchschnittlichen Kaufwerte in beiden Regierungsbezirke stets annähernd oder mehr als 100.000 €/ha und liegen damit höher als in jeder anderen Region in Deutschland.¹⁷ Mit weitem Abstand folgt der Regierungsbezirken Schwaben, dessen Kaufwerte im betrachteten Zeitraum um 165 % auf aktuell mehr als 73.000 €/ha gestiegen sind, und die Oberpfalz mit einem ähnlich starken Anstieg auf rund 57.000 €/ha. Auch Mittelfranken verzeichnet mehr als eine Verdoppelung der Kaufwerte (+140 % auf 46.000 €/ha). Vergleichsweise moderat verläuft die Entwicklung der letzten zehn Jahre in Ober- und Unterfranken mit einem Preisanstieg um 78 % bzw. 61 % auf aktuell rund 25.000 bzw. 30.000 €/ha FdIN.

¹⁶ Beim Vergleich der Kaufwerte von Jahr zu Jahr ist zu berücksichtigen, dass die verkaufte Fläche kein homogenes Gut ist und Schwankungen bei den Kaufwerten allein aufgrund unterschiedlicher Eigenschaften der verkauften Flächen (z. B. hinsichtlich Lage, Größe, Bodenqualitäten usw.) und der Transaktionen zustande kommen können.

¹⁷ Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke 2020.

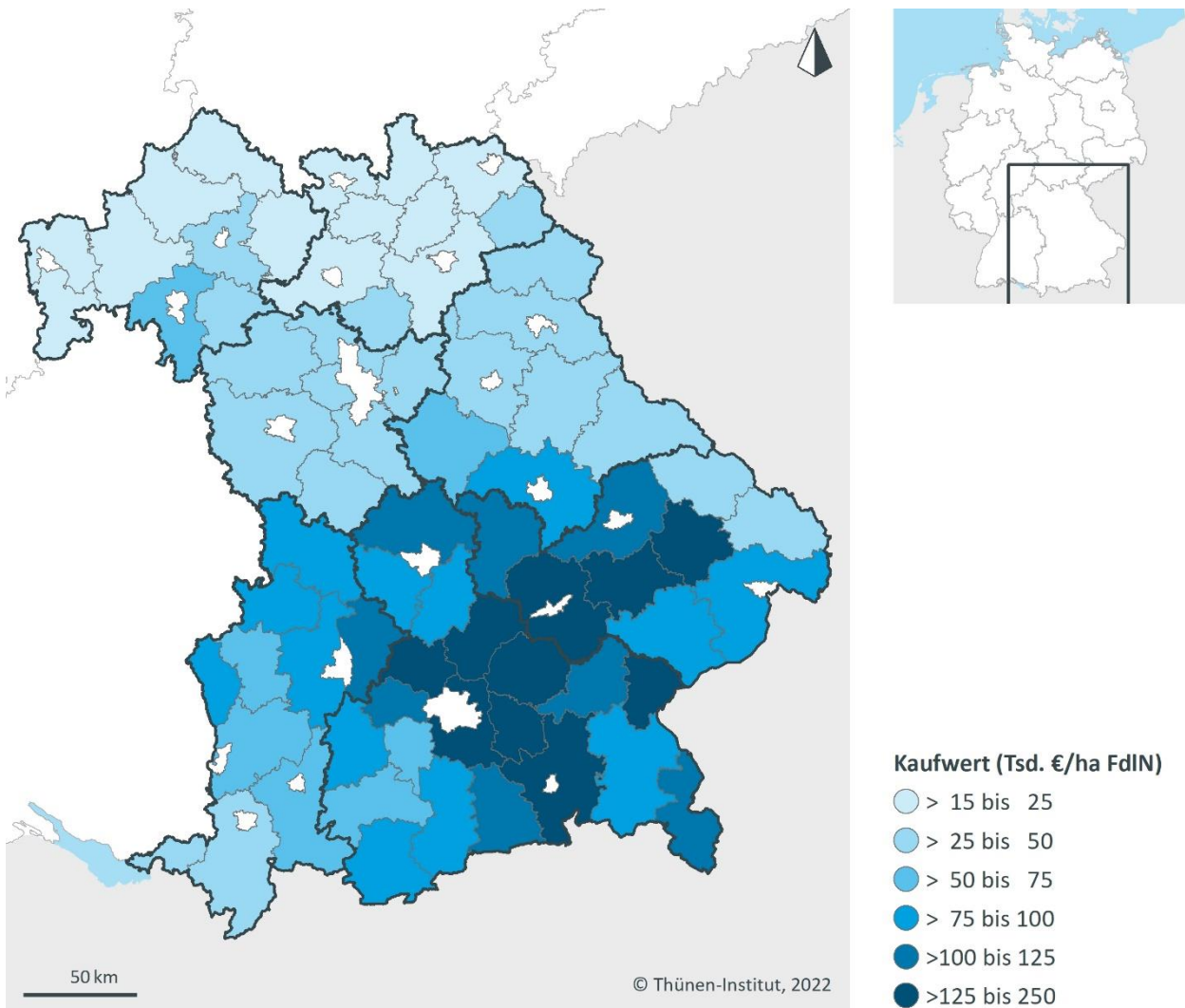
Abbildung 8: Kaufwerte je ha FdIN nach Regierungsbezirk und Jahr, 2010 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik.

Auf der kleinräumigeren Ebene der Landkreise werden die Schwankungen der Kaufwerte zwischen den Jahren noch uneinheitlicher, teils fehlen in den statistischen Veröffentlichungen auch Daten bestimmter Landkreise in einzelnen Jahren. Aus diesem Grund stellt die Karte in Abbildung 9 die Mittelwerte der Kaufwertangaben aus den zwei letzten verfügbaren Jahren auf Landkreisebene dar. Kleinräumige Unterschiede sind innerhalb der Regierungsbezirke z. B. in Niederbayern besonders deutlich. Die Landkreise Freyung-Grafenau und Regen weisen Kaufwertdurchschnitte unter 50.000 €/ha auf, der benachbarte Landkreis dagegen von über 100.000 €/ha. Während diese Unterschiede plausibel auf den natürlichen Verhältnissen beruhen, sind andere in der Karte auffällige Unterschiede (wie z. B. in manchen oberbayerischen Landkreisen) eher auf zufällige Unterschiede der Fallzusammensetzungen in einzelnen Jahren zurückzuführen.

Abbildung 9: Kaufwertdurchschnitte der Jahre 2019 und 2020 auf Ebene der bayerischen Landkreise



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik.

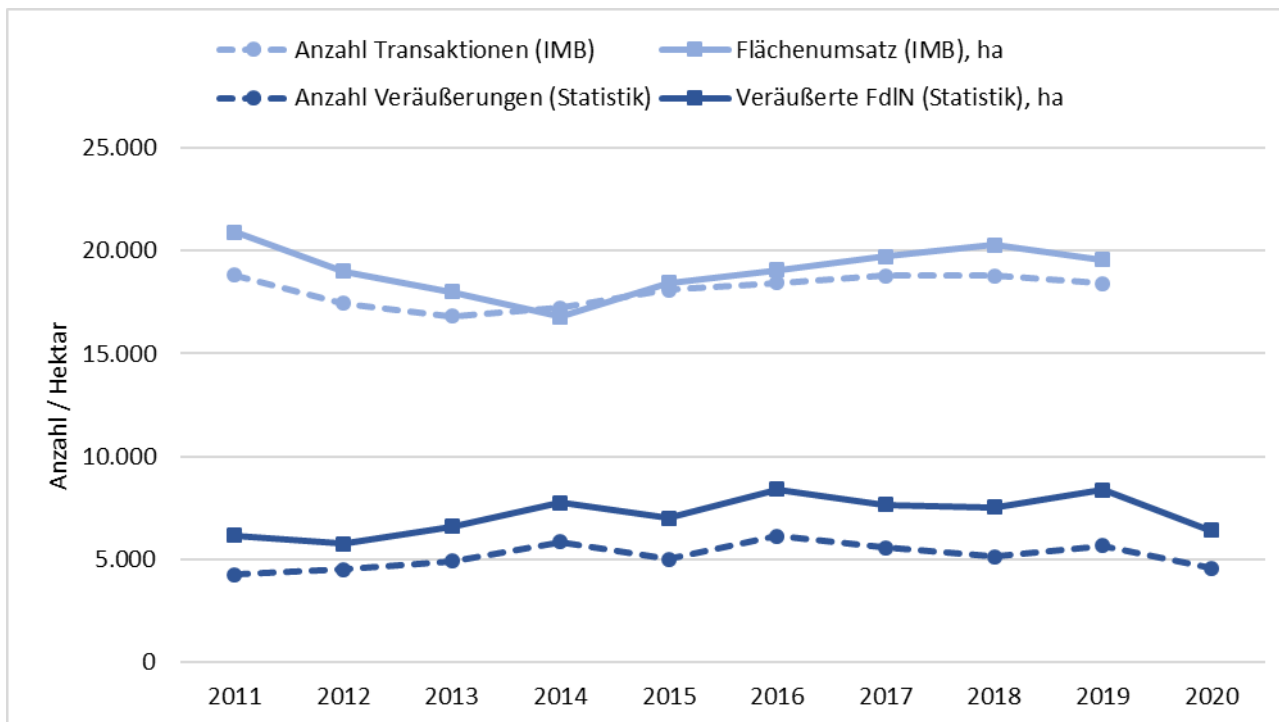
4 Bodenmarktdaten aus Statistik und Marktberichten im Vergleich

Wie oben beschrieben, unterscheiden sich die Statistischen Berichte und die Immobilienmarktberichte (IMB) im Hinblick auf ihre Datenherkunft. Während die Statistik nur solche Kauffälle einbezieht, die hinsichtlich normaler/typischer Objekteigenschaften und Verkaufsumstände selektiert wurden, berichten die Immobilienmarktberichte über die Gesamtheit der vorgefallenen Transaktionen und beziehen neben Käufen von Acker- und Grünland auch Käufe von forstwirtschaftlicher Fläche in die Betrachtung ein. Insofern ist es nicht überraschend, dass sowohl die Zahl der Transaktionen als auch die verkauften Flächensummen beider Datenquellen nicht übereinstimmen (vgl. Abbildung 10).

Nach Angaben der Immobilienmarktberichte lag die Zahl der Verkäufe von land- und forstwirtschaftlichen Flächen im Zeitraum 2011 bis 2019 zwischen 16.800 und 18.800 pro Jahr, das sind drei- bis viermal so viele Transaktionen, wie in der Statistik ausgewiesen werden. Der Flächenumsatz liegt zwischen 16.800 und 20.900 ha pro Jahr. Die durchschnittliche Flächengröße pro Transaktion beträgt in den Immobilienmarktberichten zwischen 0,98 und 1,11 ha und ist damit niedriger als in der Statistik. Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2019 wurden demnach 19.084 ha land- und forstwirtschaftliche Fläche pro Jahr verkauft.

Nicht erklärt werden kann, warum sich die Zahlen beider Statistiken im zeitlichen Verlauf nicht parallel, sondern in einigen Jahren (2012 - 2014, 2016 - 2018) sogar gegenläufig entwickeln.

Abbildung 10: Vergleich der Fallzahlen und Flächensummen aus Statistik und Immobilienmarktbericht



Quelle: Eigene Darstellung; Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik und des Oberen Gutachterausschusses Bayern.

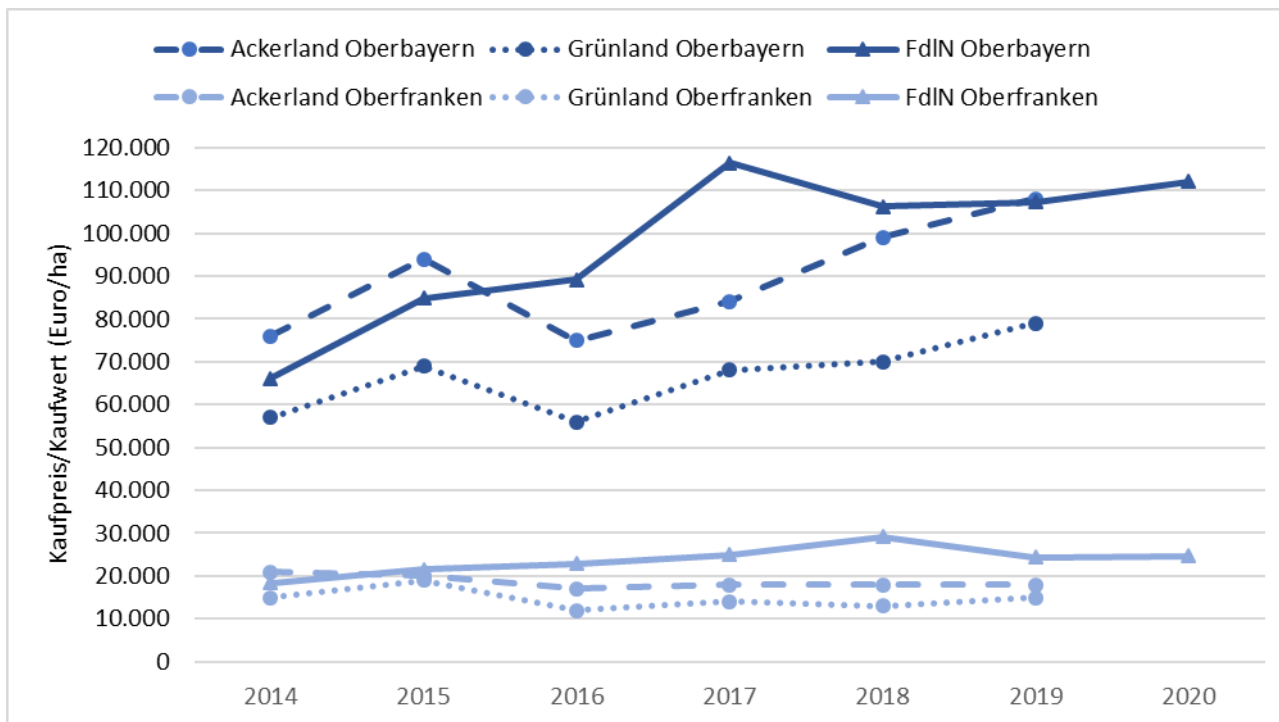
Die durchschnittlichen Verkaufspreise werden im Immobilienmarktbericht differenzierter als in der Kaufwertestatistik dargestellt. Preise für Acker- und Grünland sowie Forstflächen werden getrennt ausgewertet. Zudem sind die Preise Ergebnis eines Durchschnitts der festgestellten Bodenrichtwerte. Sie beziehen sich somit auf solche Transaktionen, die von den regionalen Gutachterausschüssen als gewöhnliche/typische Kauffälle einbezogen wurden. Da sich auch die Statistik auf gewöhnliche Geschäftsvorfälle bezieht, könnte somit angenommen werden, dass die Kaufpreise im Immobilienmarktbericht etwa den Kaufwerten in der Statistik entsprechen. Allerdings berichtet die Statistik bislang nur Kaufwerte für FdIN insgesamt, nicht nach Acker und Grünland getrennt.

Abbildung 11 zeigt Kaufwerte der Statistik und Kaufpreise der Immobilienmarktberichte für die Regierungsbezirke Oberbayern und Oberfranken im Vergleich. Die Zeitreihe der Kaufpreise beginnt mit der ersten Ausgabe eines Immobilienmarktberichts für den Freistaat Bayern im Jahr 2014, weil für die Vorjahre keine ausreichenden Daten der regionalen Gutachterausschüsse zur Verfügung standen.¹⁸ Deutlich wird, dass die Kaufpreise für Ackerland in beiden Regierungsbezirken beträchtlich, nämlich jeweils etwa um 30 bis 40 Prozent, über denen für Grünland liegen. Anders als in der Kaufwertestatistik ist im zeitlichen Verlauf in Oberbayern ein deutlicher Preisrückgang in beiden Flächenkategorien von 2015 bis 2016 zu erkennen. In Oberfranken liegen die Preise für Ackerland 2014 am höchsten, gehen in den Folgejahren leicht zurück und verharren ab 2017 auf gleichem Niveau. Für Grünland sind die Preise 2015 am höchsten und verhalten sich sonst ähnlich wie für Ackerland. Entgegen der Annahme, dass die Kaufwerte der Statistik sich im Bereich zwischen den Kaufpreisen für Acker- und Grünland des Immobilienmarktberichts bewegen müssten, übersteigen sie letztere in den Jahren 2016 bis 2019 teils beträchtlich, um sich gegen Ende des Betrachtungszeitraums den Ackerlandpreisen des Immobilienmarktberichts wieder anzunähern.

¹⁸ Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Freistaat Bayern (OGA), Immobilienmarktbericht Bayern. Daten – Fakten – Trends 2016, S. 72 ff.

Eine Erklärung für die unterschiedlichen Ergebnisse liegt in den unterschiedlichen Selektionsweisen für die in die Statistiken aufgenommenen Kauffälle. Wie die Untersuchung aktueller Einzelfalldaten aus dem E-Verfahren im vorherigen Abschnitt 1 zeigt, verbirgt sich hinter jedem Durchschnittswert auf dem Bodenmarkt eine außerordentlich große Streubreite von Einzelwerten der Kaufpreise pro Hektar. Die Einzelwerte beruhen auf einer Vielzahl spezifischer Eigenschaften jedes einzelnen Kauffalls, die sich nicht in allgemeine Selektionskriterien übersetzen lassen. Jede Selektion beruht neben den schriftlichen Selektionsvorgaben daher auch auf der fachlichen und persönlichen Einschätzung der zuständigen Bearbeiter hinsichtlich der Eignung jedes Einzelfalls für die Zwecke der Statistik. Die unterschiedlichen Fallzahlen beider Datenquellen (Abbildung 10) lassen vermuten, dass für die Kaufwertestatistik eine relativ scharfe Selektion geeigneter Kauffälle erfolgt. Für die Immobilienmarktberichte liegen hingegen keine Informationen über die Zahl der Kauffälle vor, aus denen die Kaufpreise ermittelt werden. Es bleibt daher bei der allgemeinen Erklärung, dass unterschiedliche Selektionsweisen zu sehr unterschiedlichen Durchschnittswerten führen.

Abbildung 11: Vergleich von Kaufpreisen bzw. Kaufwerten der Regierungsbezirke Oberbayern und Oberfranken für die berichtete Landwirtschaftsfläche aus Statistik und Immobilienmarktbericht



Quelle: Eigene Darstellung; Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik und des Oberen Gutachterausschusses Bayern.

5 Zwischenfazit zur Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts

Die Auswertungen der beiden Datenquellen lassen nur relativ allgemein formulierte Aussagen zur mittelfristigen Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts zu. Bayernweit weist die Kaufwertestatistik einen Preisanstieg um 147 % zwischen 2010 und 2020 aus. Eine vergleichbare Aussage lässt sich aus den Immobilienmarktberichten nicht ableiten, da die landesweite Auswertung der Kaufpreise erst im Jahr 2014 beginnt und nach Preisen für Acker- und Grünland trennt. Die Zahlen weisen aber Anstiege in weit geringerer Höhe aus. Dennoch lässt sich festhalten, dass die Bodenpreise in den letzten Jahren stark angestiegen sind und dass die Entwicklung nicht einheitlich verläuft, sondern in den Regierungsbezirken Ober- und Niederbayern noch deutlich dynamischer ist als in Nordbayern, namentlich in Ober- und Unterfranken.

Während die Kaufwertestatistik für Ober- und Niederbayern von 2010 bis 2020 mehr als eine Verdreifachung der Preise für Landwirtschaftsfläche ausweist, geht aus den Immobilienmarktberichten ein Preisanstieg von weniger

als 50 % für Ackerland in diesen Regierungsbezirken in einem kürzeren Zeitraum zwischen 2014 und 2019 hervor. Für Ober- und Unterfranken liegt der Preisanstieg laut Statistik zwischen 60 und 70 % im Zeitraum 2010 bis 2020, laut Immobilienmarktbericht sind die Preise für Ackerland von 2014 bis 2019 in diesen Regierungsbezirken nicht gestiegen.

Die großen Unterschiede der Preisentwicklung in der Darstellung aus den Bodenrichtwerten bzw. der Kaufwertestatistik sind auf die große Streubreite gezahlter Preise zurückzuführen. Wenn sehr unterschiedliche Preise in vielen einzelnen Verträgen gezahlt werden, kommt es entscheidend darauf an, welche Verträge selektiert werden, mit denen der Bodenmarkt repräsentiert werden soll. Dies wird offensichtlich von den Gutachterausschüssen und der Statistik (bzw. der Finanzverwaltung) bislang unterschiedlich gelöst. Es bleibt abzuwarten, ob die Umstellung der Statistik auf die Datenquelle der Gutachterausschüsse, die ab 2021 greifen soll, zu besser vergleichbaren Ergebnissen führen wird.

Datenbasis 3: Verwaltungspraxis im Freistaat Bayern beim Vollzug des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrsrechts

Der Bayerische Landtag beschloss am 28. Januar 2016¹⁹ die Staatsregierung aufzufordern, administrative Maßnahmen zu ergreifen, „um das landwirtschaftliche Bodenrecht effektiver auszugestalten und für einen konsequenteren und einheitlicheren Vollzug Sorge zu tragen“. Der Beschluss zählt unter anderem auf:

- (1) Es sollen Maßnahmen, wie zum Beispiel Ausführungsbestimmungen, Dienstbesprechungen und Schulungen durchgeführt werden, um den Rechtsvollzug konsequent und einheitlich durchzuführen. Daraufhin wurde im Jahr 2017 eine neue²⁰ Bekanntmachung zum Genehmigungsverfahren und Vorkaufsrecht nach dem Reichssiedlungsgesetz vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten veröffentlicht (im folgenden **Bekanntmachung Grundstücksverkehr**).²¹ Darüber hinaus informiert das zuständige Referat Z6 im Landwirtschaftsministerium die Kreisverwaltungsbehörden mit Hilfe von Vollzugsschreibern, die zum Abfassen des Gutachtens vorlagen.
- (2) Alle Möglichkeiten der Digitalisierung sollen für die Antragsbearbeitung und für statistische Grundlagen für einen schnelleren und besseren Überblick über die Verhältnisse auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt ausgeschöpft werden. Daraufhin wurde im Februar 2019 ein elektronisches Bearbeitungsverfahren, das sogenannte **E-Verfahren** oder auch **IT-Fachverfahren** für die Vorgangsbearbeitung ausgerollt. Auf den dort erhobenen Daten beruhen nun auch die agrarökonomischen Berechnungen in diesem Gutachten.

Dies ist unter anderem der Anlass, im Rahmen des Gutachtens eine Vollerhebung bei den bayerischen Grundstücksverkehrsbehörden mittels standardisiertem Online-Fragebogen durchzuführen. Sie zielte darauf, einen strukturierten Einblick in das Verwaltungsverfahren zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr in Landkreisen und kreisfreien Städten zu erhalten. Dabei war von besonderem Interesse, die Wissensquellen, welche die bearbeitenden Personen verwenden, und insbesondere die Versagungsgründe der Kapitalanlage und des Preismissbrauchs zu erheben. Die Auswertungen zu den beiden zuletzt genannten Aspekten geben Einblick in die konkrete Vorgangsbearbeitung und werden in diesem Gutachten in den Kapiteln zur Geldanlage und zum Preismissbrauch vorgestellt.

Im Zeitraum vom 19. Februar bis 13. März 2022 stand ein standardisierter Fragebogen (siehe Anlage 1) auf dem Onlineportal „Unipark“ zur Verfügung. Der Link zur Umfrage wurde vom Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten an die dort bekannten E-Mailadressen der 77 Kreisverwaltungsbehörden mit der Bitte um Teilnahme versendet. Vor Ablauf der Erhebungszeit wurde am 10. März 2022 durch das zuständige Referat eine Erinnerungsnachricht versendet.

Die Befragung erfolgte anonym und verzichtete bewusst auf Fragen, die einen Rückschluss auf die örtliche Belegenheit der Dienststelle oder andere Merkmale der bearbeitenden Person zulassen. Die Navigation zwischen den Seiten war den Befragten freigestellt, so dass es möglich war, zu vorherigen Fragen zurückzukehren. Weiterhin konnten die Befragten Antworten auslassen, mussten allerdings zu Beginn des Bogens Fragen zu ihrer Dienststelle und zur Erfahrungszeit bei der Bearbeitung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs beantworten. Diese Pflichtangaben sollten sicherstellen, dass nur Personen aus unserer Zielgruppe der Grundstücksverkehrsbehörden an der Befragung teilnahmen, die tatsächlich mit dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt befasst sind.

Das Onlineportal „Unipark“ registrierte im Befragungszeitraum 72 beendete Bögen. Weitere 14 Personen haben den Fragebogen aufgerufen, aber nicht abgeschlossen, wobei die meisten auf der ersten Seite mit Fragen zur

¹⁹ Bayerischer Landtag, Drs. 17/9764.

²⁰ Davor galt: Bekanntmachung Genehmigungsverfahren nach Grundstücksverkehrsgesetz und Vorkaufsrecht nach Reichssiedlungsgesetz vom 15.06.1987, LMBl. 1987, S. 298.

²¹ Bekanntmachung "Genehmigungsverfahren nach Grundstücksverkehrsgesetz und Vorkaufsrecht nach Reichssiedlungsgesetz", AllMBl. 2017, S. 433.

Dienststelle abbrechen. Im Beschreibungstext der Onlinebefragung wurde eine Bearbeitungszeit von einer halben Stunde veranschlagt. Im arithmetischen Mittel verwendeten die Teilnehmenden gerundet 28 Minuten auf den Erhebungsbogen und der Median liegt bei 21 Minuten.

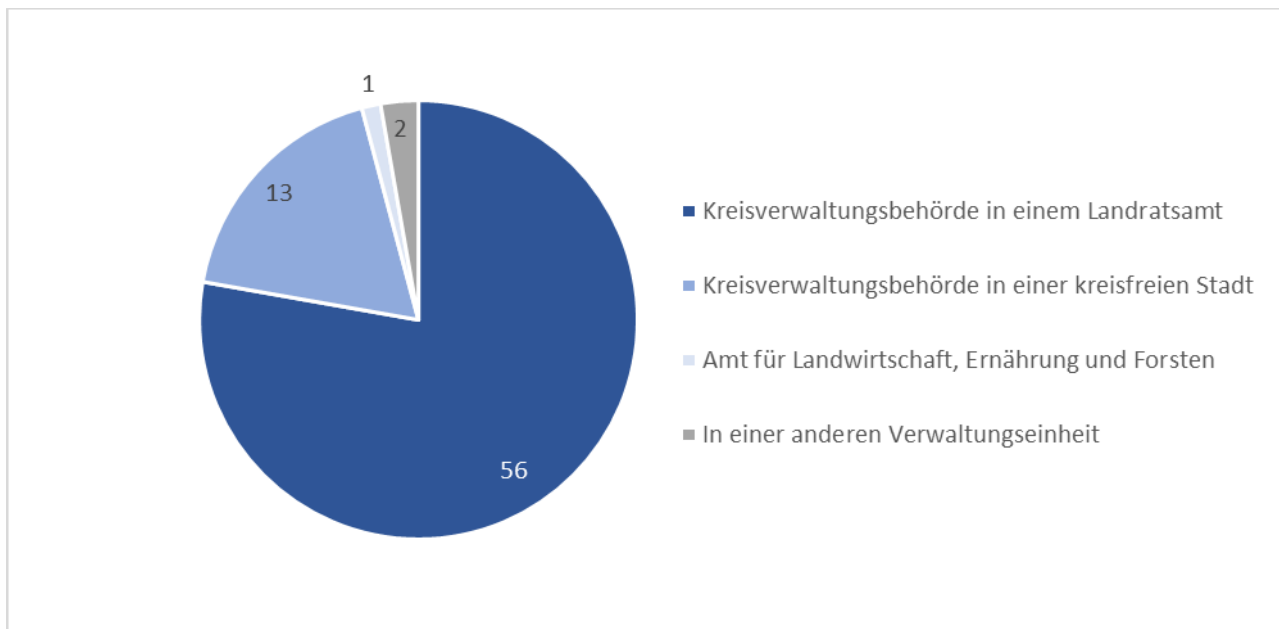
Die weitere Auswertung des Erhebungsbogens erfolgt mit der Statistik- und Analyse-Software SPSS. Alle Ergebnisdiagramme wurden mit Hilfe von Excel selbst erstellt.

1 Personen, die an der Umfrage teilgenommen haben

1.1 Dienststelle

Die Umfrage wollte die Personen erreichen, die in den Kreisverwaltungsbehörden die Vorgänge zum Grundstücksverkehrsgesetz bearbeiten. Sicherheitshalber konnten in dem Erhebungsbogen verschiedene Dienststellen angekreuzt werden, auch solche, die nicht befragt werden sollten, um fehlgeleitete Links aussortieren zu können. Im Ergebnis wählten von den 72 Personen, die den Bogen ausfüllten, drei Personen eine Dienststelle aus, die in nicht adressierten Verwaltungseinheiten, wie den Ämtern für Landwirtschaft oder in der Auffangkategorie „andere Verwaltungseinheit“, lagen.²² Bei der Auswertung der Fragenbatterien bleiben sie vorsorglich außer Betracht, so dass im Weiteren 69 Datensätze Berücksichtigung finden.

Abbildung 12: Dienststellen der Personen, die an der Befragung teilnahmen, nach Häufigkeit



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstücksverkehrsbehörden.

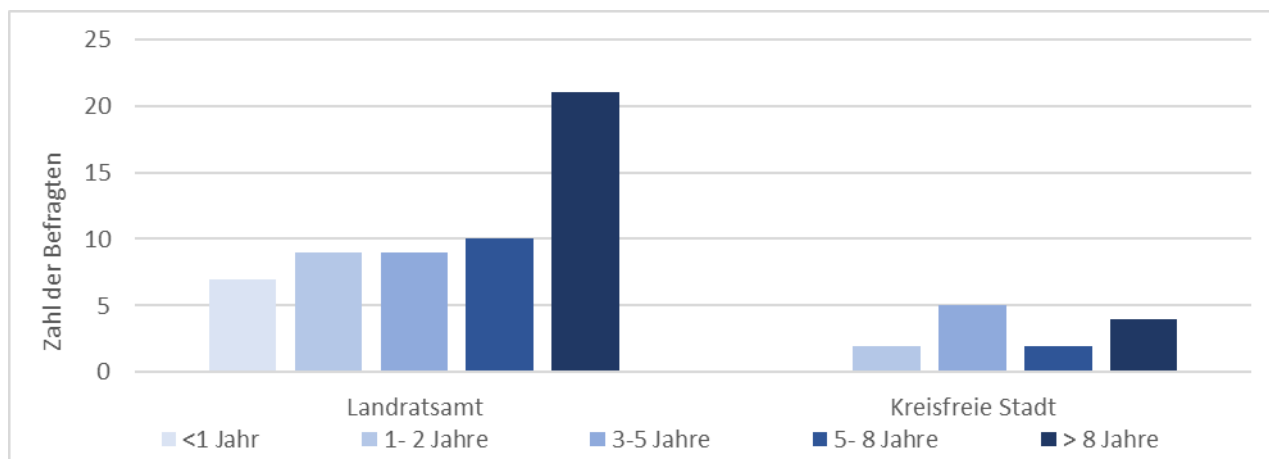
²² Bei einzelner Betrachtung dieser drei Datensätze zeigte sich, dass jeweils eine Person angibt 1 – 2 Jahre, 3 – 5 Jahre und 5 – 8 Jahre Erfahrungszeit zu besitzen. Weiterhin geben sie an, 3, 15 und 300 Fälle im Kalenderjahr 2021 bearbeitet zu haben. Zwei Personen geben an, innerhalb der vierten Qualifikationsebene, früher als höheren Dienst bezeichnet, zu arbeiten. Die dritte Person macht hier keine Angaben. Bei den Fragen zu verwendeten Wissensquellen machen alle drei Angaben. Erst bei der internen Behördenbefassung reduziert es sich auf zwei Personen. Die Angaben dieser beiden Personen zielen z.B. darauf, dass auch die Juristinnen und Juristen der Regierungen und des Staatsministeriums kontaktiert werden. Bei den Angaben zum Abschluss des Genehmigungsverfahrens antwortet noch eine der drei Personen und trifft hier allerdings plausible Aussagen, die sich in die der Beschäftigten in den Kreisverwaltungsämtern einreihen. Weiterhin macht sie Angaben zu den Fragen zur Preismissbrauchskontrolle und zur Kapitalanlage. Daher ist davon auszugehen, dass mindestens diese eine Person sich bei der Auswahl ihrer Dienststelle verklickte. Bei einer zweiten ist es wahrscheinlich, da sie sich zu Schulungen zum IT-Fachverfahren äußert und auch Angaben zu den Indikatoren einer Kapitalanlage macht. Im Freitext offenbart eine Person, dass es „kein Mitarbeiter der Genehmigungsbehörde!“ sei. Dies ist wahrscheinlich diejenige, die weitestgehend keine Angaben machte.

Von den 69 Personen arbeiten 56 in einer Kreisverwaltungsbehörde in einem Landratsamt und 13 in einer kreisfreien Stadt.

1.2 Erfahrungszeit in der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen nach dem Grundstücksverkehrsgesetz

Weiter wurde erfragt, wie lange die Personen bereits mit dem Rechtsgebiet befasst sind. Die Werte zeigen, dass rund 74 Prozent der befragten Personen seit mindestens drei Jahren Verwaltungsvorgänge nach dem Grundstücksverkehrsgesetz bearbeiten. Rund 35 % blicken sogar auf mehr als acht Jahre Erfahrung zurück. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die Befragten aus einem umfangreichen Erfahrungsschatz bei der Bearbeitung von Fällen schöpfen konnten und dass es Personen in der Bayerischen Landesverwaltung gibt, die eine langjährige Routine mit der Fallbearbeitung besitzen dürften. Da sich die Einladung zur Online Befragung jedoch an die Funktions-Mailadressen richtete und nicht bekannt ist, wie viele individuelle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter mit der Materie befasst sind, kann daraus nicht geschlossen werden, wie hoch der Anteil von Personen mit geringerer Erfahrung innerhalb der Behörden ist.

Abbildung 13: Erfahrungszeit nach Dienststelle in Jahren



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstückverkehrsbehörden.

Nach Dienststelle in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt differenziert, zeigt sich, dass aus kreisfreien Städten, wo tendenziell weniger Verwaltungsvorgänge zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr anfallen,²³ jedenfalls Personen mit einer längeren Erfahrungszeit teilgenommen haben, da rund 85 % von ihnen mindestens seit fünf Jahren mit dieser Rechtsmaterie befasst sind und rund 31 % sogar seit mehr als acht Jahren.

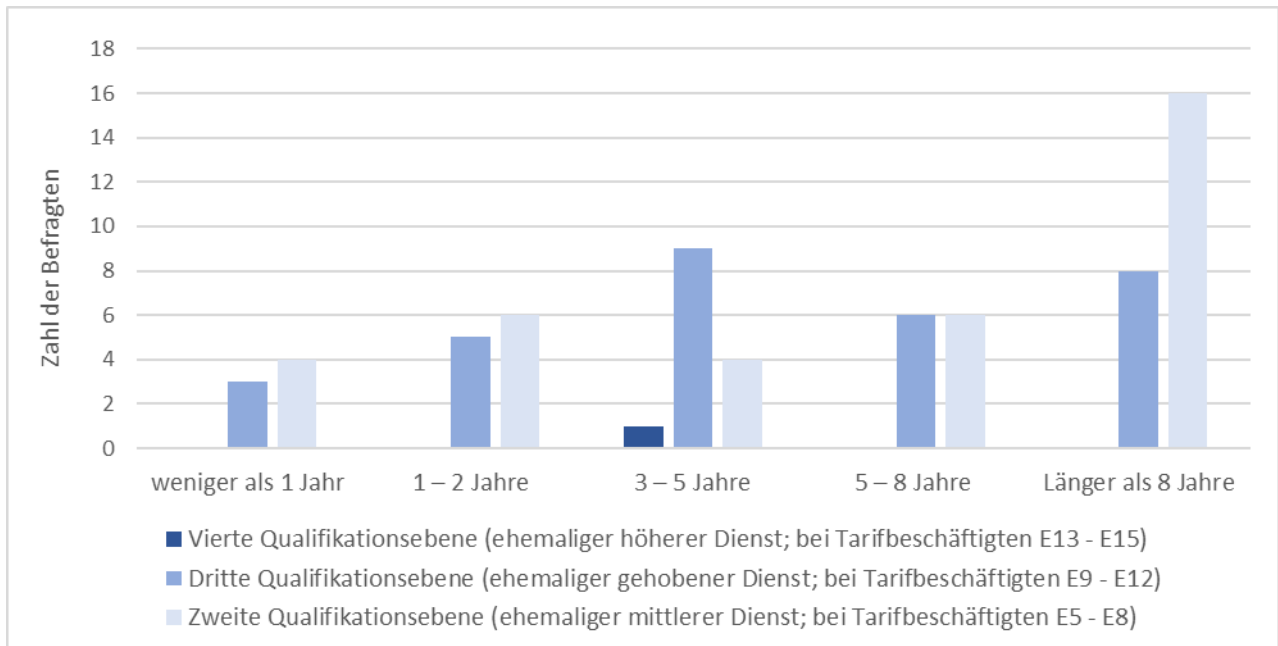
1.3 Qualifikationsebene und Erfahrungszeit

Der Fragebogen erhob auch, welche Qualifikationsebenen in den Kreisverwaltungsbehörden mit der Vorgangsbearbeitung befasst sind. Eine Person machte bei dieser Frage keine Angaben. Eine Person, die über 3 – 5 Jahre Erfahrungszeit verfügt, nahm aus der vierten Qualifikationsebene (ehemals höherer Dienst) teil. Aus der dritten Qualifikationsebene, dem ehemaligen gehobenen Dienst, nahmen 31 Personen teil, wobei rund 74 % von ihnen mehr als drei Jahre Erfahrungszeit besitzen. Aus der zweiten Qualifikationsebene, dem ehemaligen mittleren Dienst, antworteten 36 Personen, die zu 72 % mindestens drei Jahre in diesem Rechtsgebiet arbeiten, zu 44 %

²³ Wie aus der Auswertung von Daten aus dem bayerischen E-Verfahren (vgl. Datenbasis 1) ersichtlich, entfielen im ausgewerteten Zeitraum 7/2019 bis 6/2021 nur etwa 3 % der bearbeiteten Fälle auf kreisfreie Städte und 97 % auf Landkreise. Die Ämter in den Landkreisen bearbeiteten demnach durchschnittlich 415 Fälle, in den kreisfreien Städten lediglich 33 Fälle pro Amt und Jahr.

sogar mehr als acht Jahre. Diese Daten aus der Vollerhebung lassen den Schluss zu, dass schwerpunktmäßig die Sachbearbeitung in der dritten und zweiten Qualifikationsebene stattfindet; gleichzeitig, dass fast dreiviertel der befragten Personen über eine längere Erfahrungszeit verfügen.

Abbildung 14: Qualifikationsebenen und Erfahrungszeit der Befragten

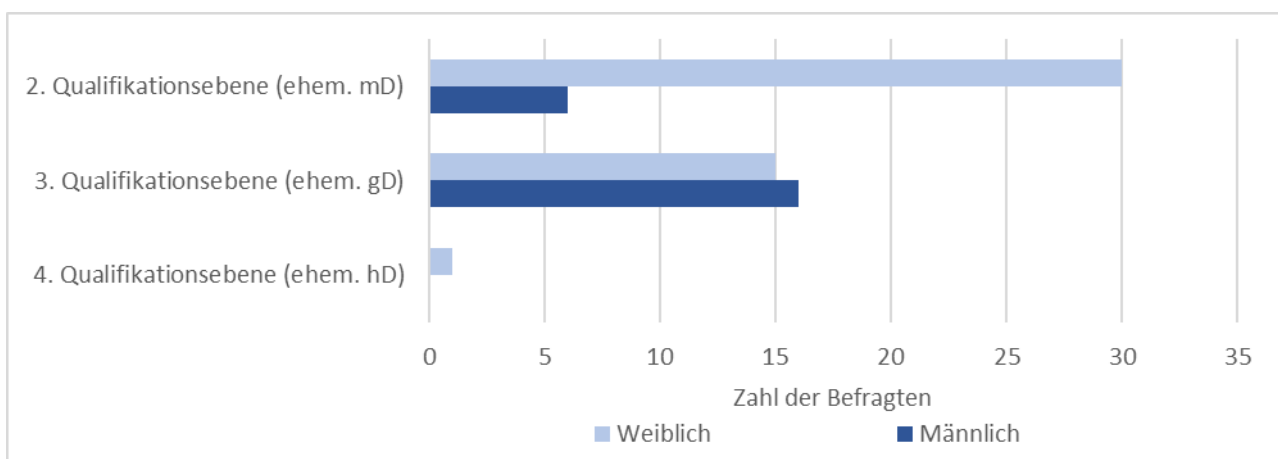


Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstücksverkehrsbehörden.

1.4 Geschlecht der Befragten

Die Befragten konnten für statistische Zwecke ihr Geschlecht angeben und zwischen männlich, weiblich und divers wählen. Davon machten 68 Befragte Gebrauch. Zwischen den Qualifikationsebenen ergibt sich, dass die einzige Person der vierten Qualifikationsebene, die an der Befragung teilgenommen hat, weiblich ist. In der dritten Qualifikationsebene sind Männer und Frauen schier paritätisch verteilt und in der zweiten Qualifikationsebene gibt es mehr Frauen unter den Befragten. Dadurch überwiegt der Anteil an Frauen letztlich mit rund 68 %. Zwischen den Dienststellen im Landratsamt und in der kreisfreien Stadt gibt es keine Unterschiede im Anteil von Männern und Frauen.

Abbildung 15: Qualifikationsebenen der Befragten nach Geschlecht



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstücksverkehrsbehörden.

1.5 Bearbeitete Fälle im Kalenderjahr 2021

Unabhängig von der erreichten Anzahl an Personen, die das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsrecht bearbeiten, ist es für die Aussagekraft der Statistik relevant, wie viele bearbeitete Fälle die Befragten auf sich vereinen. Als Referenzzeitraum diente in der Umfrage insgesamt das Kalenderjahr 2021. Bei einer Befragung im Frühjahr 2022 ist davon auszugehen, dass die Antworten valide sind und sich die Befragten noch gut erinnern. Für die Abfrage der bearbeiteten Fälle wurde ein Freitextfeld gewählt, in das Zahlen eingetragen werden konnten. Die Mehrheit der Befragten dürfte ihre bearbeiteten Fälle im E-Verfahren nachgeschlagen haben, da die Werte teilweise sehr detailliert auf Zehner- und Einerstellen angegeben wurden. Auch das spricht für eine hohe Validität dieser Daten. Von den 69 berücksichtigten ausgefüllten Bögen haben drei Personen keine Angabe gemacht oder den Wert 0 angegeben. Im Übrigen reichen die Werte von 1 bis 946 Fälle, der Mittelwert liegt bei 213 Fällen. Kumuliert man die Angaben der Befragten, so haben sie im vergangenen Kalenderjahr insgesamt 14.393 Fälle nach dem Grundstückverkehrsgesetz bearbeitet.²⁴

2 Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung – Dokumente und elektronische Datenbanken

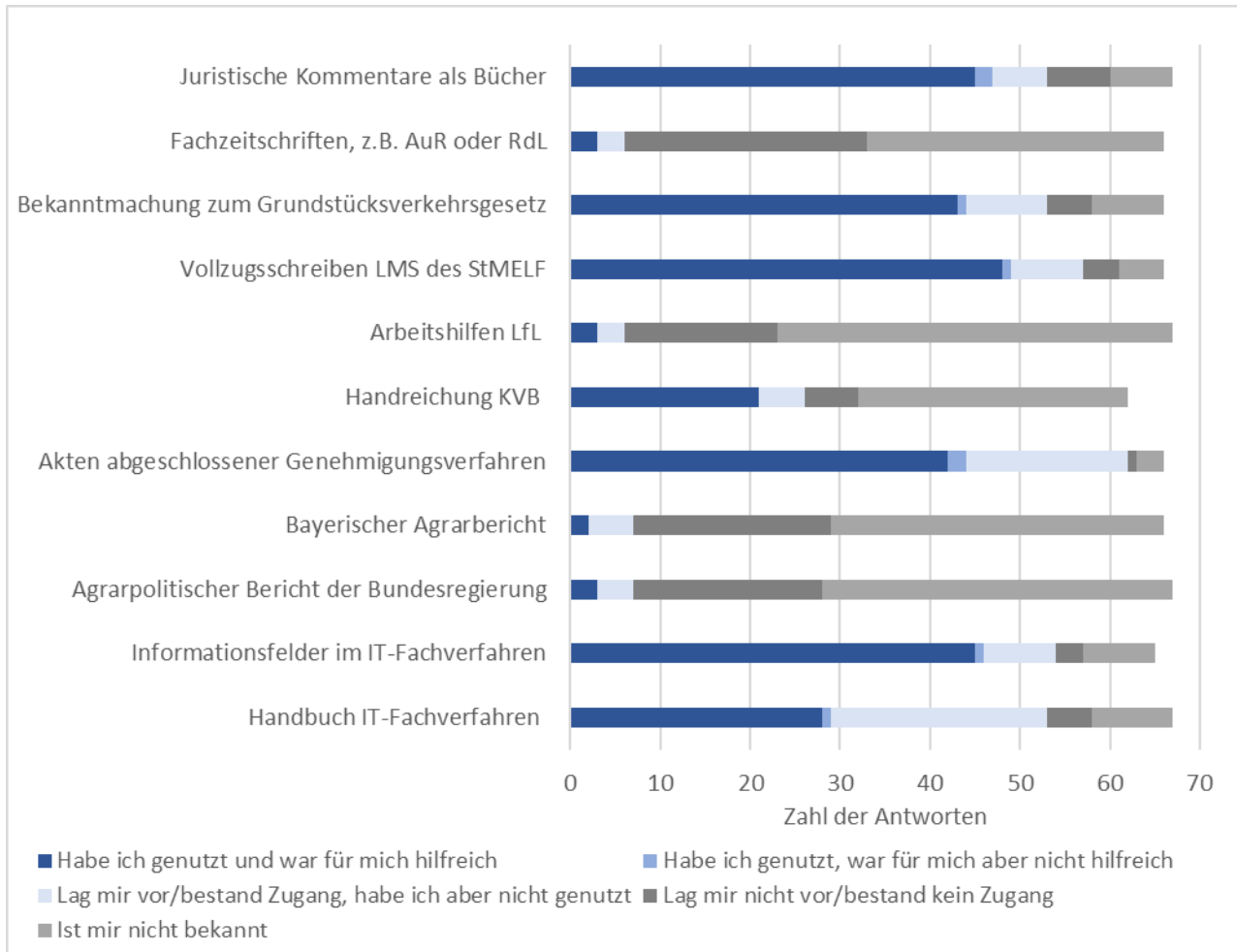
Im ersten inhaltlichen Wissenskomplex sollte in Erfahrung gebracht werden, welche Dokumente die Personen zur Vorgangsbearbeitung im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr verwenden. Die Auflistung berücksichtigt sowohl unterstützende Materialien zum IT-Fachverfahren, wie das Handbuch oder die im Programm hinterlegten Kontextmenüs und Info-Boxen, die zusätzliche Informationen bereithalten, als auch ergänzende Dokumente, wie Handreichungen, Schulungsunterlagen oder Vollzugsschreiben, welche die Rechtsfindung erleichtern oder ermöglichen sollen. Dabei werden sowohl Dokumente des Bundes als auch des Freistaats Bayern erfragt. Außerdem wurde nach juristischen Fachtexten, wie Kommentaren und Fachzeitschriften, gefragt. Da diese teilweise online in Datenbanken vorgehalten werden, wurden diese zum Komplex der Dokumente als Wissensquellen hinzugezogen.

Um einen effektiven Überblick über die Bekanntheit, den Zugang und die subjektiv empfundene Nützlichkeit der vorstehend aufgezählten Wissensquellen zu erhalten, waren die Personen aufgefordert, zwischen den Rubriken „lag mir nicht vor/bestand kein Zugang“; „lag mir vor/bestand Zugang, habe ich aber nicht genutzt“; „habe ich genutzt und war für mich hilfreich“; „habe ich genutzt, war für mich aber nicht hilfreich“ und „ist mir nicht bekannt“ zu wählen.

Für die gesamte Fragenbatterie zeigt sich folgende Verteilung, die nachfolgend im Einzelnen besprochen wird.

²⁴ Die Fallzahl pro antwortender Person ist etwa halb so hoch wie die Zahl aller im E-Verfahren erfassten Fälle pro Behörde. Eine Erklärung dafür wäre, dass in den größeren Landratsämtern mehr als eine Person mit der Fallbearbeitung befasst ist. Es kann aber auch sein, dass Befragte nicht alle erfassten Fälle mitgezählt haben. Denn ein Großteil der erfassten Fälle bezieht sich auf Kleinstflächen, für die nur ein Negativzeugnis zu erstellen war. Weiter kann sich die Abweichung dadurch erklären, dass mehrere Personen sehr kleine Werte angegeben haben. Dies kann ihrer tatsächlichen Bearbeitungspraxis entsprechen, oder aber sie wollten zügig über diesen Punkt in der Umfrage hinwegkommen.

Abbildung 16: Benutzte Wissensquellen nach Häufigkeit



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstücksverkehrsbehörden.

2.1 Handbuch IT-Fachverfahren

Von den befragten Personen machten 67 Angaben zum Handbuch zum IT-Fachverfahren. Neun Personen (13 %) ist es unbekannt und weiteren fünf Personen (7 %) lag es nicht vor, oder sie hatten keinen Zugang. Die absolute Mehrheit der Personen, die es benutzt haben, empfanden es als hilfreich. Dieser Befund zeigt, dass die Befragten das Handbuch als nützliches Wissenskompendium einschätzten. Um es auch den anderen Personen zugänglich bzw. bekannt zu machen, wäre auf das Handbuch ggf. im IT-Fachverfahren hinzuweisen. Da späterhin einige der befragten Personen berichten, keine Schulung zum IT-Fachverfahren erfahren zu haben, erklärt dies vielleicht diesen Befund. Dies sollte bei späteren Schulungen nachgeholt werden.

2.2 Informationsfelder IT-Fachverfahren

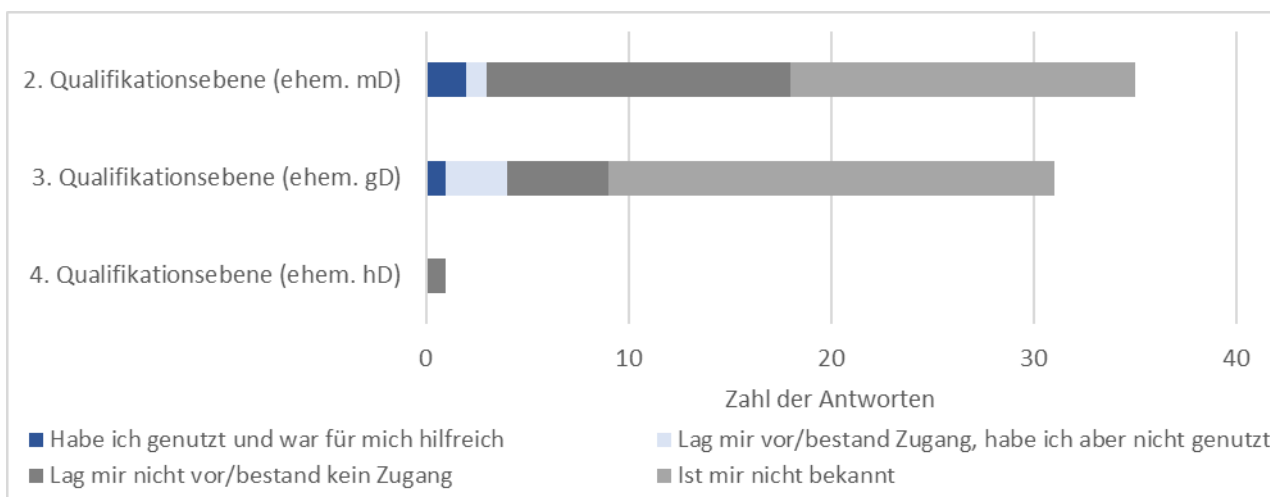
Die Auswertung der Befragung zeigt, dass nur 17 % der Befragten angeben, keinen Zugang zu den Informationsfeldern im IT-Fachverfahren zu haben oder dass sie diese nicht kennen. Da sich die Felder unmittelbar auf der Benutzeroberfläche befinden und alle Personen in der Sachbearbeitung ihre Verwaltungsvorgänge mit diesem Programm bearbeiten, ist davon auszugehen, dass es sich hier um einen Mangel an Methodenkompetenz handelt, dem in Schulungen entgegengewirkt werden kann. Auch wenn das Handbuch zum IT-Fachverfahren zur Begutachtung nicht vorlag, ist davon auszugehen, dass darin die Informationsfelder erwähnt werden. Eine weitere bivariate Analyse bestätigt die Annahme, dass die Personengruppe, der das Handbuch unbekannt ist oder

der Zugang fehlt, genau diejenige ist, die auch die Informationsfelder nicht kennt. Insgesamt zeigt sich allerdings, dass die Informationsfelder von der Mehrheit genutzt und als hilfreich empfunden werden.

2.3 Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung

Der Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung erscheint auf Grundlage von § 4 Landwirtschaftsgesetz alle vier Jahre. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²⁵ sind die in ihm enthaltenen Hinweise zu den Zielen der Agrarstrukturpolitik²⁶ die Auslegungsgrundlage für die unbestimmten Rechtsbegriffe im § 9 GrdStVG. Der Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung ist über die Internetseite²⁷ des Bundesministeriums als PDF-Datei erhältlich und kann dort kostenlos als Druckexemplar angefordert werden. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass dieses Dokument in der Vorgangsbearbeitung bekannt ist und effektiv genutzt werden kann. Daher wurde er in die Liste der Wissensquellen der Verwaltungspraxis zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr aufgenommen.

Abbildung 17: Nutzung des agrarpolitischen Berichts der Bundesregierung nach Qualifikationsebene



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstückverkehrsbehörden.

Die Onlinebefragung zeigt allerdings, dass dieses Dokument über der Hälfte der Befragten unbekannt ist. Weiter ausdifferenziert nach Qualifikationsebenen zeigt sich, dass er in der dritten Qualifikationsebene (ehemals gehobener Dienst) sogar 70 % unbekannt ist und in der zweiten Qualifikationsebene rund 49 % der Befragten. Dabei ergeben sich in dieser Antwortkategorie keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Dienststellen. Weiterhin schätzen sehr wenige Personen, die ihn benutzt haben, ihn als hilfreich ein. Dieser Befund gibt insgesamt Anlass zur Besorgnis, dass der Bericht mangels Bekanntheit nicht seine normkonkretisierende Wirkung entfaltet, vor allem, weil die niedergelegten Ziele andernorts nicht wiederholt werden. Gleichzeitig regt die Bewertung als nicht hilfreich dazu an, seinen Aufbau und seine Struktur zu überdenken.

²⁵ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73, 81. spricht noch vom "Grünen Plan" der früheren Bezeichnung des heutigen Agrarpolitischen Berichts.

²⁶ Zu diesen Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung, 2019, S. 24 f., 74 f.

²⁷ <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Agrarbericht2019.html> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2022).

2.4 Bayerischer Agrarbericht

Alle zwei Jahre wird der Bayerische Agrarbericht vorgelegt.²⁸ Er ist ausschließlich online auf der Internetseite www.agrarbericht.bayern.de einsehbar.²⁹ Soweit ersichtlich, kann er dort aber leider nicht als einheitliches PDF-Dokument heruntergeladen werden. Die elektronische Lesefassung erläutert im Kapitel „Entwicklungen in der Agrar- und Forstpolitik“, Unterkapitel „Bayern“, Abschnitt „Ziele der bayerischen Agrar- und Forst- und Energiepolitik“ gesamtgesellschaftliche und sektorale Ziele, die sich auch auf den landwirtschaftlichen Bodenmarkt auswirken.³⁰ Bemerkenswert ist, dass 59 von 66 Personen, die diese Frage beantwortet haben, angaben, dass sie auf den grundsätzlich im Internet verfügbaren Bericht entweder keinen Zugriff besäßen, er ihnen nicht vorlag oder sie ihn nicht kennen.

Will man künftig den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr in einem eigenen Landesgesetz regeln, dürfte diesem Bericht jedoch größere Bedeutung zukommen und es wird erforderlich, diesen in der Verwaltung bekannt zu machen. Die Rechtslage in Baden-Württemberg mit einem eigenen Landesgesetz, aber ohne eigenes Zielsystem ist in dieser Hinsicht widersprüchlich, denn so legt Baden-Württemberg die Interpretation seiner Landesagrarstruktur in die Hände des Bundes, was dazu führen muss, dass die regionalen Besonderheiten in Baden-Württemberg nicht berücksichtigt werden. Dadurch ist in Baden-Württemberg eine Hybridlage aus Interpretation des Landesrechts anhand von Bundeskriterien parallel zu punktuellen landestypischen Variationen im Vorkaufsrecht und in regionalen Grenzen beim Preis entstanden. Um dies für Bayern zu vermeiden, wäre der Bayerische Agrarbericht ein Ort, an dem Ziele niedergeschrieben werden könnten.

2.5 Akten abgeschlossener Genehmigungsverfahren

Es ist davon auszugehen, dass Akten früherer Genehmigungsverfahren als Entscheidungshilfe verwendet werden. Sie dürften Gedächtnisstütze für die Verfahrensbearbeitung sein, aber ggf. auch für den Vergleich ortsüblicher Kaufpreise herangezogen werden. Die Dienststellen und Qualifikationsebenen berichten einhellig mit rund 63 %, dass die Akten abgeschlossener Genehmigungsverfahren hilfreiche Erkenntnisquellen für die Fallbearbeitung sind. Nur vereinzelt wird angegeben, dass kein Zugang besteht, sie nicht vorlagen oder sie nicht bekannt sind. Die insgesamt als sehr gut eingeschätzte Verfügbarkeit lässt sich auf die Einführung des elektronischen Bearbeitungsverfahrens zurückführen, da in ihm alte Fälle unproblematisch wieder aufgerufen werden können.

2.6 Handreichung der Kreisverwaltungsbehörde

Es ist unbekannt, ob Kreisverwaltungsbehörden Handreichungen für die Fallbearbeitung entwickelt haben. Dies veranlasste zu erfragen, ob dieses Element eines Mikro-Wissensmanagements vorhanden ist. Bei der Befragung gaben durchschnittlich 48 % in allen Dienststellen und Qualifikationsebenen an, dass ihnen solche Handreichungen nicht bekannt sind. Dies lässt vermuten, dass Handreichungen teilweise, aber nicht flächendeckend entwickelt wurden. Dort, wo sie verwendet werden, gab die Mehrheit der Antwortenden über alle Dienststellen und Qualifikationsebenen übergreifend an, dass sie hilfreich sind. Weitergehende Information über ihre Aufbereitungstiefe, ob sie mit Nachweisen versehen sind, ob und wenn ja, von welchen Personen sie aktualisiert werden, ist unbekannt, da auch in den Freitexten keine weitergehenden Hinweise gegeben wurden.

²⁸ So die Auskunft auf der Internetseite des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, https://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/daten_fakten/index.php (zuletzt aufgerufen am 25.05.2022).

²⁹ Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bayerischer Agrarbericht, 2020.

³⁰ <https://www.agrarbericht.bayern.de/politik-strategien/ziele-der-bayerischen-agrar-forst-und-ernaehrungspolitik.html> (zuletzt aufgerufen am 25.05.2022).

2.7 Arbeitshilfe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL)

Die Arbeitshilfe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft ist landesintern im Internet verfügbar. Zur Begutachtung lag dieses Dokument nicht vor, so dass über dessen Inhalt, Erläuterungstiefe, Aktualität und Zuschnitt auf die Sachbearbeitung keine Aussage getroffen werden kann. Die Befragung ergab ohne wesentlichen Unterschied zwischen den Dienststellen und Qualifikationsebenen, dass das Dokument rund 66 % der Befragten unbekannt ist und weiteren rund 25 % nicht vorliegt bzw. kein Zugang besteht. Nur drei Befragte berichten, dass sie mit dem Dokument arbeiten und es hilfreich finden.

2.8 Vollzugsschreiben

Die Vollzugsschreiben des Staatsministeriums lagen der Autorin vor, sind im Übrigen nicht im Internet verfügbar, sondern werden vom Ministerium an die betreffenden Stellen versendet. Es ist davon auszugehen, dass diese dort veraktet werden und allen Personen zur Verfügung stehen. Die Vollzugsschreiben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten besitzen nach der Befragung einen hohen Verbreitungsgrad und werden von 72 % der Antwortenden als hilfreich eingeschätzt. Abbildung A- 1 (Anlage 2) stellt eine Auswertung nach Qualifikationsebene dar, um für Nachschulungen konkrete Ansatzpunkte zu haben. Insgesamt kann nach der Befragung konstatiert werden, dass den Vollzugsschreiben ein hoher Wirkungsgrad zukommt.

2.9 Bekanntmachung Grundstücksverkehr

Als „Bekanntmachung Grundstücksverkehr“ wird das Dokument bezeichnet, dessen vollständiger Titel lautet: Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über Genehmigungsverfahren nach Grundstückverkehrsgesetz und Vorkaufsrecht nach Reichssiedlungsgesetz vom 4. September 2017 (AllMBl. S. 433). Die gewählte Bezeichnung findet sich so z.B. in den Vollzugsschreiben und Schulungsunterlagen des Staatsministeriums wieder, so dass davon auszugehen ist, dass diese Bezeichnung bekannt ist. Die Bekanntmachung gibt wesentliche Ablaufschritte des Verwaltungsvollzugs wieder. Sie ist somit ein Schlüsseldokument des Verwaltungsvollzugs. Das Dokument ist im Internet über Suchmaschinen und über das Portal „Bayern Recht“ verfügbar. Nach der Befragung ist es trotzdem 12 % unbekannt und weitere 8 % geben an, dass es ihnen nicht vorlag oder kein Zugang besteht. Die weiter ausdifferenzierten Übersichten im Anhang 2, Abbildung A- 2 offenbaren überraschenderweise, dass die Bekanntmachung der dritten Qualifikationsebene weit weniger geläufig zu sein scheint als der zweiten Ebene. Diese Wissenslücke konzentriert sich scheinbar auf den ehemals gehobenen Dienst in den Landratsämtern, da in den kreisfreien Städten niemand diese Antwort wählte. Wenn das Dokument verwendet wird, schätzen die Befragten es mit rund 65 % als hilfreich ein, wobei hier signifikante Unterschiede zwischen 83 % in den kreisfreien Städten und 61 % in den Landratsämtern bestehen.

2.10 Fachzeitschriften

Juristische Fachzeitschriften drucken zum einen Gerichtsentscheidungen und zum anderen wissenschaftliche Fachaufsätze ab. Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesgerichtshofs auch zu Fragen des landwirtschaftlichen Bodenmarktes werden in amtlichen Entscheidungssammlungen³¹ veröffentlicht. Darüber hinaus werden sie oftmals auch in auflagenstarken Zeitschriften, wie z.B. der Neuen Juristischen Wochenschrift (NJW) veröffentlicht. Viele andere Gerichtsentscheidungen und insbesondere Fachartikel, die Rechtsprechungslinien aufarbeiten, werden in den Fachzeitschriften des Agrarrechts³² wie „Agrar- und Umweltrecht“ (AuR)

³¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) und Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (BGHZ).

³² Bis zur Einstellung im Jahre 2017 auch in den „Briefe zum Agrarrecht – Zeitschrift für Agrar- und Unternehmensrecht“ (BzAR); weiterhin teilweise auch in der Zeitschrift „Natur und Recht“ (NuR), wobei eine Person in den Freitexten des Befragungsbogens diese Zeitschrift explizit erwähnt; Kurzbeiträge auch in der Zeitschrift „Agrarbetrieb“ (AgrB).

und „Recht der Landwirtschaft“ (RdL) veröffentlicht. Während die amtlichen Entscheidungssammlungen überwiegend über die elektronische Datenbank „Beck-Online“ eingesehen werden können, werden die beiden erwähnten Zeitschriften nicht über dieses Portal und auch nicht über das zweite Portal „Juris“ vorgehalten. Digital sind die Schriften nur separat auf den Verlagsinternetseiten verfügbar. Trotz dieser bestehenden Hürden für eine Digitalisierung sind beide Zeitschriften wichtige Informationsgrundlagen und Diskursorte. Vor diesem Hintergrund wurde in der Erhebung erfragt, ob Zugang zu Fachzeitschriften besteht und es wurden exemplarisch die „AuR“ und die „RdL“ genannt.

Von 66 Personen, die diese Frage beantwortet haben, kennt die Hälfte keine juristischen Fachzeitschriften und weitere 41 % kennen sie, haben jedoch keinen Zugang zu ihnen. Dabei ergaben sich keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Dienstorten. Die wenigen Personen, die angaben, Zugang zu diesen Zeitschriften zu besitzen, gaben an, dass es hilfreich war. Im Anlage 2 (Abbildung A- 3) ist eine Ausdifferenzierung nach den Qualifikationsebenen hinterlegt. Diese Auswertung mag hilfreich sein, wenn über die Art und Weise eines Zugangs zu solchen Zeitschriften beraten wird.

2.11 Juristische Kommentare

Juristische Kommentare sind wichtige Werke, um sich Gesetzestexte zu erschließen. Traditionell bereiten sie zu jedem einzelnen Paragraphen eines Gesetzes ergangene Rechtsprechung sowie ggf. Verwaltungspraxis auf und geben Hinweise zur Rechtsanwendung unter Berücksichtigung der gängigen juristischen Auslegungsmethoden. Zum Grundstücksverkehrsgesetz sind drei Kommentare³³ am Markt mit unterschiedlicher Tiefe und juristischer Aufarbeitungsqualität verfügbar. Dabei wird das Grundstücksverkehrsgesetz als Teil eines von *Düsing/Martinez* herausgegebenen Beck-Kurzkommentars³⁴ und ebenso als Abschnitt im Münchner Anwaltshandbuch Agrarrecht von *Witt*³⁵ kommentiert. Diese beiden Werke sind über das Zusatzmodul „Agrarrecht“ auch in der Datenbank „Beck-Online“ verfügbar. Dagegen widmet sich der Praxiskommentar von *Netz*³⁶ ausschließlich dem Grundstücksverkehrsrecht.

Insgesamt 10 % der 67 Personen, die diese Frage beantworteten, geben an, keine juristischen Kommentare zu kennen. Ebenso viele besitzen keinen Zugang zu ihnen. Beachtenswert ist, dass rund 67 % die Arbeit mit ihnen als hilfreich einschätzen. In den Freitexten der Befragung wird der Praxiskommentar von *Netz* von mehreren Personen als verwendetes Hilfsmittel explizit erwähnt. Betrachtet man Abbildung A- 4 in Anlage 2, fällt auf, dass die Qualifikationsebenen gewisse Unterschiede aufweisen. Besonders auffällig ist, wie Abbildung A- 5 zeigt, dass der Zugang zu Kommentaren in Landratsämtern maßgeblich besser ist als in den Kreisverwaltungsbehörden der kreisfreien Städte.

2.12 Zugang zu elektronischen Rechtsdatenbanken

Es existieren zwei Anbieter juristischer Datenbanken,³⁷ die viele juristische Fachmedien, wie Gerichtsentscheidungen, Aufsätze, Handbücher oder Kommentare, bereithalten. Es handelt sich um die Datenbanken „Juris“ und

³³ Alphabetisch nach den Namen der Herausgeber *Dombert/Witt* (Hrsg.) Münchner Anwaltshandbuch Agrarrecht, 3. Auflage, C. H. Beck, München 2022; *Düsing/Martinez* (Hrsg.), Agrarrecht, 2. Auflage, C.H. BECK, München 2022; *Netz*, Grundstücksverkehrsgesetz – Praxis Kommentar, 8. Auflage, Agricola Verlags GmbH, Hildesheim 2017/18.

³⁴ *Düsing/Martinez* (Hrsg.), Agrarrecht, 2. Auflage, C.H. BECK, München 2022.

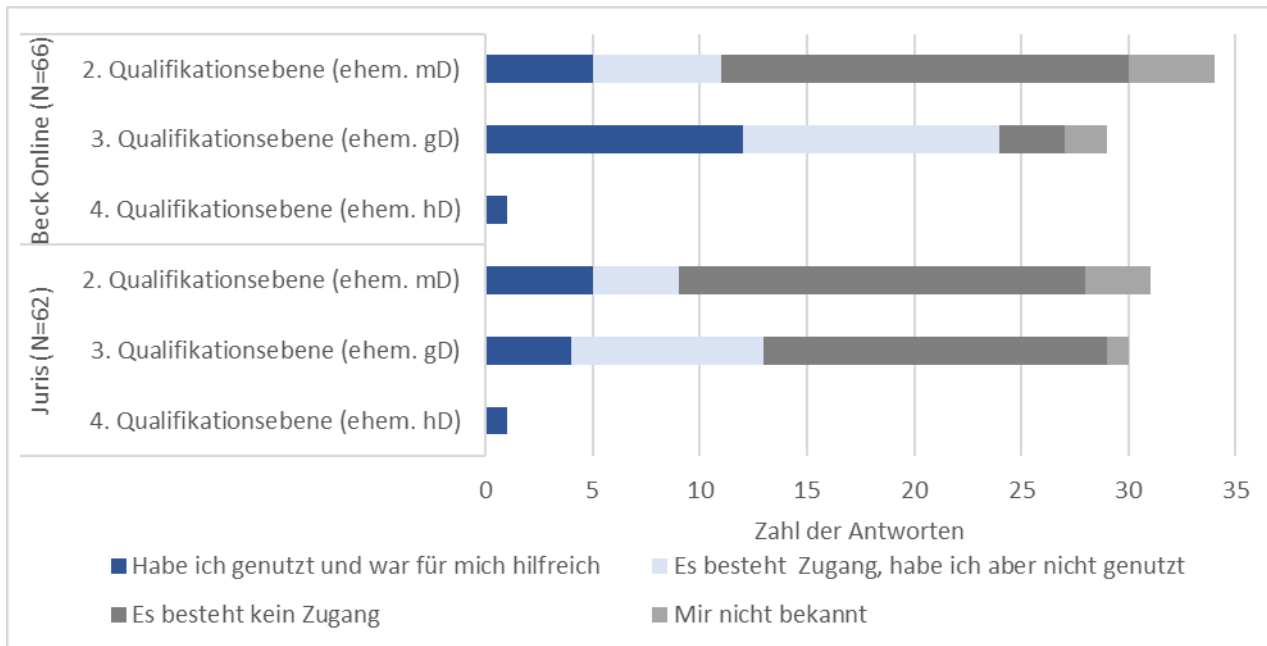
³⁵ *Dombert/Witt* (Hrsg.) Münchner Anwaltshandbuch Agrarrecht, 3. Auflage, C. H. Beck, München 2022.

³⁶ *Netz*, Grundstücksverkehrsgesetz – Praxis Kommentar, 8. Auflage, Agricola Verlags GmbH, Hildesheim 2017/18.

³⁷ Weitere Verlage halten inzwischen eine „eLibrary“ für ihre Werke vor. Diese Portale erlauben aber nur die Recherche ihrer eigenen Publikationen und ermöglichen es so nicht umfassend, die Titel zu einem Thema zu recherchieren.

„Beck-Online“. Insbesondere zur Einsicht in Urteile sind beide sehr relevant, wobei Juris aufgrund seiner Kooperation mit einigen Landesjustizportalen scheinbar mehr Urteile zum Agrarrecht vorhält. Da beide Portale einen schnellen Zugriff auf Urteile und weitere Literatur ermöglichen, wurde der Zugang zu diesen Medien erfragt.

Abbildung 18: Nutzung von elektronischen Rechtsdatenbanken nach Qualifikationsebene



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstückverkehrsbehörden.

Die grafische Aufbereitung zeigt Differenzen zwischen den Qualifikationsebenen. Es zeigt sich insgesamt, dass 56 % der Befragten keinen Zugriff auf Juris und 31 % keinen Zugriff auf Beck-Online besitzen. Keine Person wählte die Antwortoption, dass die Portale genutzt wurden, aber subjektiv als nicht hilfreich wahrgenommen wurden. Dies unterstreicht den Befund, dass die Personen, die Zugang besitzen, es als nützliches Arbeitsmedium betrachten. Abbildung A- 6 in der Anlage deutet wiederum – ähnlich wie beim Zugang zu juristischen Kommentaren – darauf hin, dass merkbare Unterschiede zwischen Landratsämtern und kreisfreien Städten bestehen. Insgesamt 50 % der Befragten in kreisfreien Städten geben an, keinen Zugang zu Beck-Online zu besitzen, wohingegen es nur 30 % in den Landratsämtern sind. Dagegen kennen alle zwölf Personen aus den kreisfreien Städten, die diese Frage beantwortet haben, das Portal – sie haben allerdings teilweise keinen Zugang. In den Freitexten wird angegeben, dass Beck-Online z.B. für die Recherche von Gerichtsurteilen genutzt werde.

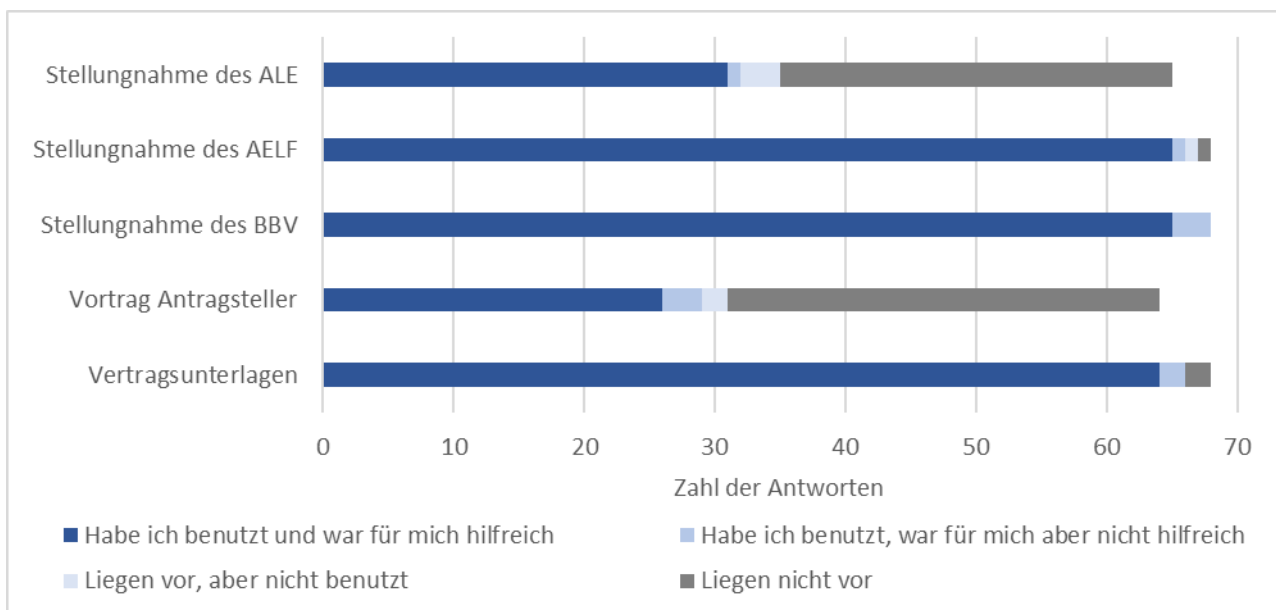
3 Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung – Aktenbestandteile

Aus dem vorherigen Fragenkomplex der benutzen Wissensquellen wurden anschließend vertiefte Fragen zu den vorhandenen und verwendeten Aktenbestandteilen gestellt. Die Vertragsunterlagen sind grundlegender Bestandteil des Verwaltungsvorgangs, weil erst sie es erlauben, die Eigenschaften des Grundstücks und der Vertragsparteien zu ermitteln. Als Aktenbestandteile wurden auch die aufgrund des Grundstückverkehrsgesetzes und der Bekanntmachung Grundstückverkehr einzuholenden Stellungnahmen einbezogen.

Stellungnahmen geben die örtlich zuständige Kreisgeschäftsstelle³⁸ des Bayerischen Bauernverbands als berufsständische Vertretung gemäß § 19 GrdstVG,³⁹ das Amt für Ländliche Entwicklung (ALE) als mittlere Landesbehörde im Regierungsbezirk sowie das zuständige Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) als untere Landesbehörde ab.⁴⁰ Dabei prüft das ALE, ob an dem Grundstück für Zwecke der Flurbereinigung ein vordringliches Erwerbsinteresse besteht.⁴¹ Das AELF trifft eine fachliche Einschätzung, ob Versagungsgründe vorliegen, und legt diese begründet nieder. Alle fachlichen Stellungnahmen sind innerhalb von zwei Wochen abzugeben.⁴² Ihnen kommt im Genehmigungsverfahren nach der Konzeption der Bekanntmachung Grundstücksverkehr eine herausragende Bedeutung zu, da die Genehmigungsbehörde „im Wesentlichen anhand der fachlichen Stellungnahmen⁴³“ prüft.

Um über das Vorhandensein solcher Aktenbestandteile hinaus auch zu erfahren, ob sie von den Befragten subjektiv als nützliche Informationsquelle eingeschätzt werden, wurden wiederum dieselben Antwortoptionen wie im vorherigen Fragenkomplex zur Auswahl gestellt.

Abbildung 19: Für die Entscheidung benutzte Aktenbestandteile nach Häufigkeit



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstücksverkehrsbehörden.

Bei den Ämtern für Ländliche Entwicklung ist unklar, ob diese teilweise nicht aufgefordert werden, eine Stellungnahme zur Verwendbarkeit des Grundstücks in der Flurbereinigung abzugeben, oder diese auf eine Anfrage hin ausbleibt. Jedenfalls liegt diese oftmals nicht vor. In kreisfreien Städten geben dies 77 % der Befragten an, in den Landratsämtern 38 %. Wenn die Stellungnahme vorliegt, wird sie als hilfreich eingeschätzt. Fragen der Flurbereinigung in Bayern stehen nicht im Zentrum des Gutachtens, so dass dem Verwaltungsverfahren nicht näher nachgegangen wurde. Dem Vernehmen nach wurde wohl die Praxis der Anforderung einer Stellungnahme in jedem

³⁸ Örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus 3.5 Satz 2 Bekanntmachung Grundstücksverkehr.

³⁹ in Verbindung mit § 62 Absatz 3 Zuständigkeitsverordnung (ZustV).

⁴⁰ 3.5 Satz 1, 3 Bekanntmachung Grundstücksverkehr.

⁴¹ 3.5 Satz 4 Bekanntmachung Grundstücksverkehr, wobei es dies auch für Gebiete prüft, in denen die Durchführung einer Flurbereinigung zu erwarten ist im Sinne des § 26c Flurbereinigungsgesetz.

⁴² 3.5 Satz 5 Bekanntmachung Grundstücksverkehr.

⁴³ Diese Formulierung in 3.6 Satz 1 umfasst wohl alle drei fachliche Stellungnahmen im Sinne des 3.5 Satz 1 Bekanntmachung Grundstücksverkehr.

Genehmigungsfälle aufgegeben. Eine rechtliche Grundlage für diese Änderung wurde nicht ausgemacht. Sollte diese allein anlassbezogene Stellungnahme von Experten der Flurbereinigung für sinnvoll erachtet werden, empfiehlt sich eine Anpassung der Bekanntmachung Grundstücksverkehr, damit dies allgemein bekannt wird und alle – insbesondere sich neu einarbeitende Personen – von diesem Verfahren Kenntnis erlangen.

Die Auswertung zeigt weiter, dass die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten flächendeckend⁴⁴ eine Stellungnahme abgeben, wobei eine Person in den Freitexten schildert, dass die Stellungnahmen nicht innerhalb der Frist eintreffen, so dass die Arbeit der Genehmigungsbehörden erschwert sei. In den Freitexten deutet eine Person an, dass an das AELF nur die Frage gerichtet sei, ob es sich beim Erwerber um einen Landwirt handle. Die befragte Person regt an, den Katalog an Fragen an das Amt um weitere entscheidungserhebliche Punkte zu erweitern. Einen breiten Umfang der Stellungnahme des AELF deutet allerdings eine andere Person an, wenn sie darauf hinweist, dass die Kreisverwaltungsbehörde nur weiterarbeiten könne, wenn die Einschätzung des Amtes vorliege, ob ein Betrieb geschlossen veräußert würde (und so eine Genehmigung zu erteilen ist). Im E-Verfahren komme die Frage nach dem Genehmigungszwang aber vor der Stellungnahme, die Bearbeitungspraxis benötige die umgekehrte Reihenfolge. Für die Begutachtung bestand kein Einblick in die Art und Weise der elektronischen Anfrage für eine Stellungnahme bei den Ämtern, so dass die beiden eben geschilderten Punkte nur berichtet, aber nicht bewertet werden können. Für die Verfahrensausgestaltung ist zu bedenken, dass die Bekanntmachung Grundstücksverkehr eigentlich eine Stellungnahme zu allen Versagungsgründen annimmt. Im Freitext wird weiterhin darauf hingewiesen, dass die Eigenschaft des Erwerbers als Landwirt sowohl vom AELF als auch vom Bayerischen Bauernverband in ihrer jeweiligen Stellungnahme beurteilt wird. Dabei beobachtet eine befragte Person oftmals Abweichungen in der Einschätzung. Die Person gibt dabei zu bedenken, dass der Verband von den Mitgliedsbeiträgen abhängig sei. Insgesamt wird die Stellungnahme des AELF in den Landratsämtern durchweg als hilfreich für die Bearbeitung eingeschätzt. In kreisfreien Städten geben diese Bewertung 77 % ab. Dieses Ergebnis kann dahin ausgedeutet werden, dass die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sehr gut in den Verwaltungsprozess integriert sind und wertvolle Beiträge leisten.

Die örtlichen Geschäftsstellen des Bayerischen Bauernverbands (BBV) geben nach dieser Erhebung flächendeckend eine Stellungnahme ab. In den Freitexten schilderte eine Person, dass diese Stellungnahme oft erst nach mehrmaliger Nachfrage eintreffe, wobei insgesamt sieben Wochen vergangen seien. Darüber hinaus falle sie mit einem Satz sehr kurz aus. Ganz weit überwiegend wird die Stellungnahme des BBV als nützlich für die Vorgangsbearbeitung eingeschätzt. Punktuelle Bedenken äußern befragte Personen in den Freitexten. So schildert eine Person, dass sie beobachte, dass der BBV in seiner Stellungnahme eine Übertragung des Betriebs als Ganzes annehme und damit für innerfamiliäre Rechtsgeschäfte eine Privilegierung bejahe, obwohl die begünstigten Personen aus dem Familienkreis schon in der 2. Generation keine Landwirtschaft mehr betreiben. Diese Person schildert weiter, dass nach ihrer Auffassung kein geschlossener Übergang eines Betriebes vorläge, weil keine Hofstelle übertragen werde und außerdem „Verpachtungsgesellschaften“ zusätzlich im Kaufvertrag stünden.

Dass der Vortrag von Antragsstellern nicht flächendeckend vorliegt, ist dadurch erklärlich, dass er für einen Antrag nicht zwingend erforderlich ist. Die Vertragsparteien werden aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes des § 28 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz⁴⁵ von der Genehmigungsbehörde bei einer negativen Entscheidung über den Antrag oder einer Genehmigung unter Auflagen und Bedingungen angehört.⁴⁶ Wird dieser ergänzende Vortrag der Parteien eingeholt oder liegt er bereits bei Antragsstellung vor, wird er von den Befragten weit überwiegend als hilfreich eingeschätzt.

⁴⁴ Es gab lediglich eine Person in einer kreisfreien Stadt an, dass diese Stellungnahme nicht vorliege.

⁴⁵ Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 2010-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 9a Absatz 1 des Gesetzes vom 25. März 2020 (GVBl. S. 174).

⁴⁶ So auch 3.5 Satz 7 Bekanntmachung Grundstücksverkehr.

Nach der Befragung scheinen die Vertragsunterlagen flächendeckend⁴⁷ vorzuliegen, werden für die Vorgangsbearbeitung herangezogen und werden als hilfreich eingeschätzt.⁴⁸ Beachtlich erscheint, dass in den Freitextfeldern darauf hingewiesen wird, dass die Urkunden unübersichtlich seien und ein Antragsformblatt samt konkreten Angaben zu den Vollmachten des Notars sinnvoll wäre. Diese Äußerung weist auf praktische Probleme hin, die dadurch entstehen, dass die Vollmachten⁴⁹ der Notare unterschiedliche Reichweiten haben, was insbesondere bei der Zustellung von behördlichen Schreiben relevant wird. Weiterhin erscheint die Idee eines strukturierten Antragsblattes geeignet, um auch weitere Informationen, die für die Bearbeitung erforderlich sind, zu erfragen. In den Freitextfeldern wird weiterhin die elektronische Einbindung der Notariate dringend angeregt. Dies vor allem, weil die Verträge entheftet, gescannt und die Daten der Vertragsparteien manuell in den Erhebungsbogen übertragen werden müssten. Diese Aufbereitungsschritte seien sehr zeitaufwendig.

Ergänzend notierten Befragte in den Freitexten, dass bedarfsweise Stellungnahmen der Gemeinde oder des Bau- und Umweltamtes eingeholt würden. Andere Hinweise von Befragten deuten ebenfalls darauf hin, dass weitere Unterlagen insbesondere beigezogen werden, um baurechtliche Belange zu prüfen. Dies ergibt Sinn, da z.B. § 4 Nr. 4 GrdstVG Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Sinne des § 30 Baugesetzbuch von der Genehmigungspflicht ausnimmt. Trotzdem ist im Rahmen eines beantragten Negativzeugnisses diese Voraussetzung positiv festzustellen. Als herangezogene Materialien geben die Befragten Geoinformationssysteme (z.B. SirisWeb oder RIWA-GIS Zentrum), Luftbilder, Lagepläne, Eigentüternachweise (Grundbuchauszüge) und Bebauungspläne an. In den Freitexten wird geschildert, dass mit Hilfe dieser Dokumente beurteilt werden soll, ob ein forst- oder landwirtschaftlich nutzbares Grundstück vorliegt. Weiterhin wird mit Verweis auf die Freistellung in § 4 Nr. 5 GrdstVG, der im Rahmen des bayerischen Almggesetzes genehmigte Veräußerungen von der Genehmigungspflicht des Grundstückverkehrsgesetzes ausnimmt, auf die Stellungnahme des alpenwirtschaftlichen Vereins verwiesen. Im Rahmen des Gutachtens bestand kein Einblick in die Maske der Vorgangsbearbeitung nach dem E-Verfahren, so dass nicht beurteilt werden kann, ob der Passus des Almggesetzes standardisiert erfragt wird. Für die Auswertung der Spezialisten des E-Verfahrens mag dies ein Merkposten sein. Weiterhin können diese Hinweise ggf. bei einer Aktualisierung von Vorgangsbeschreibungen berücksichtigt werden.

Insgesamt scheint die Einbindung der Stellungnahmen gut zu funktionieren. Dies dürfte auch an der Einbindung dieser Institutionen in das elektronische Verfahren zur Vorgangsbearbeitung liegen, da diese so ihre Stellungnahme übermitteln können und diese gleich dem Vorgang zugeordnet wird.

4 Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung – Beratung und Rücksprache

Ein wichtiger Punkt der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr ist, mit wem sich die Sachbearbeitungsebene intern und extern berät. Insbesondere die aufgelisteten Personen, wie die Gruppenleitung, Sachgebietsleitung und die Referatsleitung dürften Vorgesetzte der befragten Personen sein, die beim später erfragten Abschluss des Verwaltungsvorgangs mitwirken. Nach Recherchen im Internet zur Organisation insbesondere der Landratsämter konnte der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr teilweise in Referaten, teilweise auch in Sachgebieten ausgemacht werden. Manchmal konnten keine Anhaltspunkte in den Organisationsdiagrammen gefunden werden, welche Einheit dieses Rechtsgebiet bearbeitet. Mit Blick auf diese Vielfalt der Arbeitsstrukturen wurde nach Gruppen-, Sachgebiets- und Referatsleitungen gefragt.

⁴⁷ Nur zwei von 68 Personen, die die Frage beantwortet haben, gaben an, dass diese fehlen. Diese Befragten haben ihren Dienstsitz in einem Landratsamt und gehören der zweiten Qualifikationsebene an.

⁴⁸ Hier liegen wiederum nur zwei Aussagen von Befragten von einer kreisfreien Stadt vor, dass die Vertragsunterlagen nicht hilfreich seien. Die Aussagen stammen aus der zweiten und dritten Qualifikationsebene.

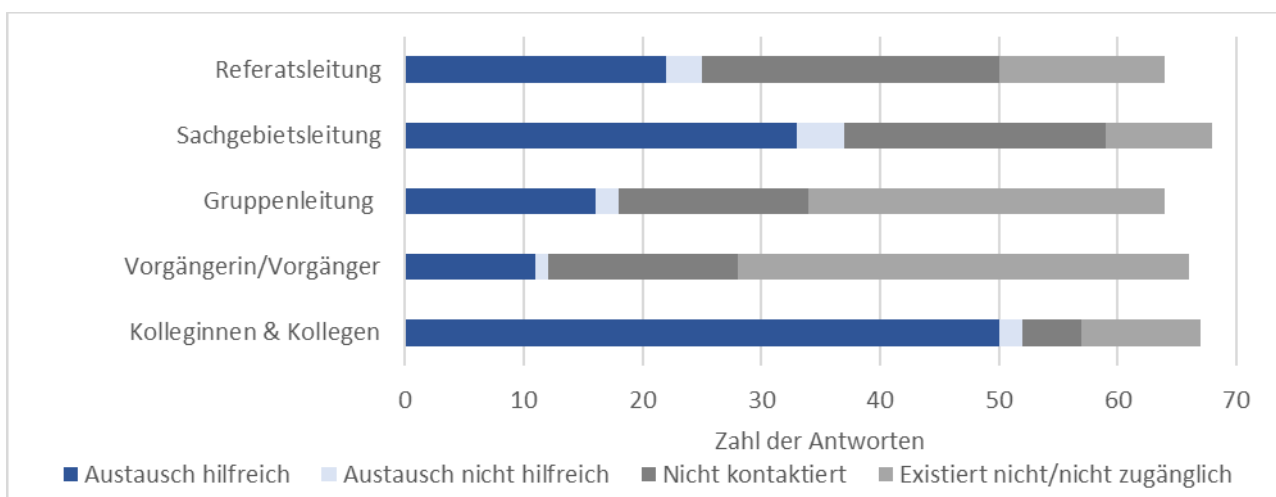
⁴⁹ In Hinblick auf Bevollmächtigungen regt eine Person in den Freitexten ebenfalls an, dass „hilfreich wäre vielleicht, wenn in der KVB-Rolle bei "Käufer" (z.B. Gemeinde) auch ein Bevollmächtigter eingetragen werden könnte. - Wenn dann dem Bevollmächtigten als Veräußerer bzw. Käufer mit dem 2. Häkchen auch die gleiche Adresse zugeteilt werden könnte. Wenn man beim Veräußerer das Häkchen "Bevollmächtigter" setzt, geht ein Feld auf, und man muß oft die gleiche Adresse noch einmal schreiben. Das Häkchen "gleiche Adresse" klappt dann nicht.“

Weitere denkbare behördeninterne Ansprechpartner sind Kolleginnen und Kollegen wie auch Vorgängerinnen und Vorgänger. Letztere sind interessante Akteure eines Wissenstransfers. Verwaltungsinterne Ansprechpartner können weiterhin die Juristinnen und Juristen in den Regierungen oder beim Staatsministerium sein, wie auch die Beschäftigten in den Ämtern, die eine Stellungnahme im Verfahren abgeben. Mit der Einführung des IT-Fachverfahrens wurde für technische Fragen eine Hotline eingerichtet.

Letztlich ist es auch denkbar, dass verwaltungsexterne Personen in die Bearbeitung des Verwaltungsvorgangs einbezogen werden. Als denkbare Partner wurde hier nach dem beurkundenden Notariat, den Vertragsparteien, erwerbswilligen Landwirten, den Beschäftigten der BBV LandSiedlung als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen und den Beschäftigten des Bayerischen Bauernverbandes gefragt.

Um ein umfangreiches Bild vorhandener Personen zu erlangen, wurde danach gefragt, ob diese Institution als Ansprechpartner existiert und weitergehend, ob sie kontaktiert und ob nach der subjektiven Einschätzung der Befragten dies nützlich war.

Abbildung 20: Kontaktierte Personen nach Funktion bei der behördeninternen Beratung



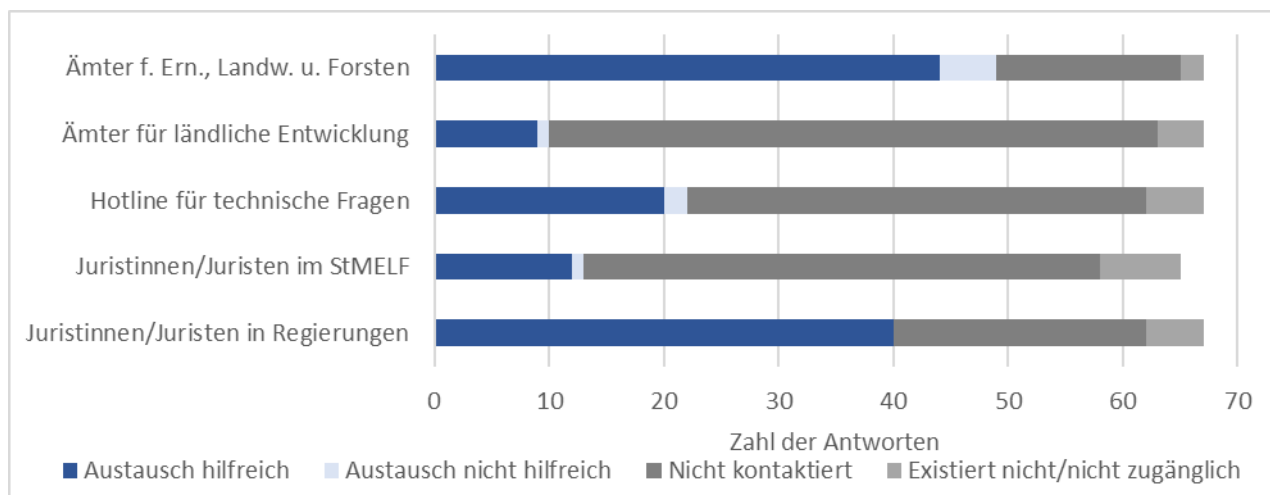
Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstückverkehrsbehörden.

Die Auswertung zeigt, dass behördenintern insbesondere der Austausch mit Kolleginnen und Kollegen stattfindet und als nützlich eingestuft wird. In den Freitexten bestätigt sich dieses Bild. Darin schildern Befragte, dass sie sich z.B. im Landratsamt Oberallgäu austauschen. Mit Blick darauf, dass einige Befragte in den Freitexten hervorheben, sich auch mit anderen Landratsämtern und Kreisverwaltungsbehörden⁵⁰ zu besprechen, ist davon auszugehen, dass der Begriff der „Kolleginnen und Kollegen“ in der Umfrage behördenübergreifend verstanden wurde. Aus den Freitexten lässt sich weiter schließen, dass in einige Prozesse Juristinnen und Juristen aus der eigenen oder anderen Behörden einbezogen werden. Dagegen sind Vorgängerinnen und Vorgänger weit überwiegend entweder nicht bekannt oder nicht erreichbar. In den Freitexten bezieht sich nur eine Person explizit auf ihre Vorgängerin. Wenn sie allerdings kontaktiert werden, wird der Kontakt als nützlich eingestuft. Dies spiegelt wieder, dass eine Beratungs- und Austauschkultur auf der Ebene der Sachbearbeitung stattfindet. Einschränkend berichten Personen in den Freitexten allerdings auch, dass sie das Rechtsgebiet alleine bearbeiten. Die vorangestellte Vermutung unterschiedlicher Arbeitsorganisation innerhalb der Dienststellen bestätigen die Aussagen der Befragten. Dabei scheinen mehr Sachgebietsleitungen denn Gruppenleitungen zu existieren. Wobei die nach Dienststelle differenzierende Abbildung A- 7 in Anlage 2 vermuten lässt, dass wenige Sachgebietsleitungen in

⁵⁰ Bzw. eine Person in den Freitexten angibt, Sachgebietsleiter zu sein und auch im Austausch mit benachbarten Kreisverwaltungsbehörden zu stehen.

kreisfreien Städten existieren. Werden die vorgesetzten Instanzen kontaktiert, wird der Austausch weit überwiegend als hilfreich eingeschätzt.

Abbildung 21: Kontaktierte Stellen bei der behördenexternen Beratung



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstücksverkehrsbehörden.

Verwaltungsintern, aber behördenextern ist nur wenigen Personen unbekannt, dass die Juristinnen und Juristen der Regierungen und des StMELF für Rückfragen zur Verfügung stehen. Wenn sie kontaktiert werden, ist die Rückbindung wohl hilfreich.⁵¹ In den Freitexten werden insbesondere Stellungnahmen und Telefonate mit der Regierung in Oberfranken und in Oberbayern hervorgehoben. Bei einer differenzierten Betrachtung (siehe Abbildung A- 7) zeigt sich, dass die Landratsämter wohl intensiver die Gelegenheit zur Rücksprache wahrnehmen. Dieser Befund zeigt sich auch bei der Kontaktaufnahme mit dem StMELF, wobei der Austausch insgesamt⁵² als hilfreich eingeschätzt wird.

Die Hotline für technische Fragen zum elektronischen Bearbeitungsverfahren scheint weit überwiegend bekannt zu sein. Die fünf Personen, denen die Rückfragemöglichkeit unbekannt ist, stammen aus beiden Dienststellen und der zweiten und dritten Qualifikationsebene. Es ist möglich, dass diese Angabe mit den Personen korreliert, denen auch das Handbuch zum IT-Fachverfahren unbekannt ist.

Es scheint weit überwiegend bekannt zu sein, dass ALE und AELF als Ansprechpartner zur Verfügung stehen.⁵³ Scheinbar gibt es weniger Rücksprachebedarf zur Flurbereinigung als zur gesamten Beurteilung der Versagungsgründe. In beiden Fällen wird der Kontakt weit überwiegend⁵⁴ als hilfreich eingeschätzt.

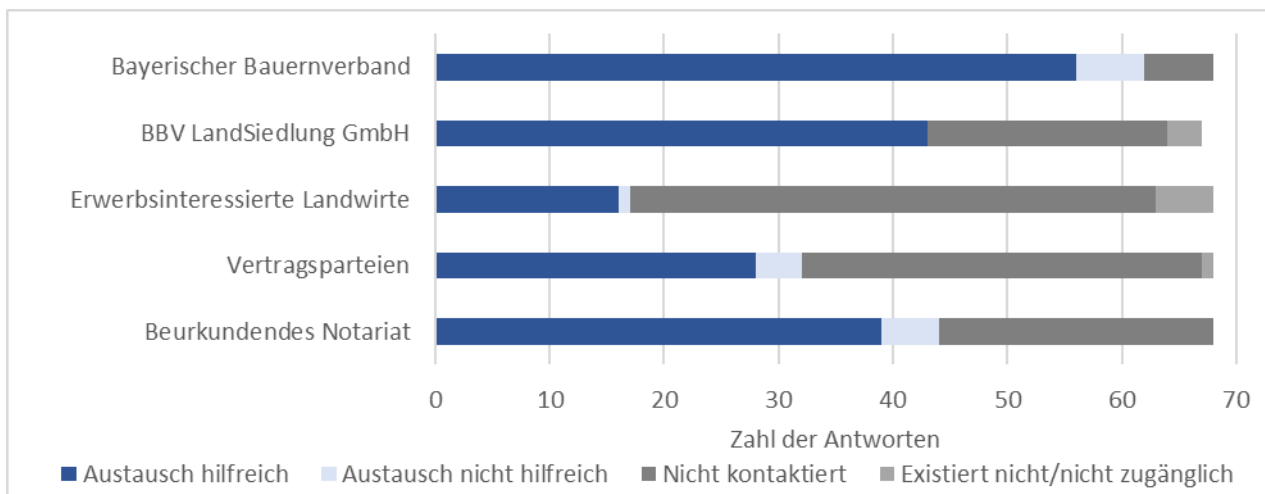
Diese Einschätzungen spiegeln insgesamt wider, dass die wahrgenommenen Gelegenheiten zur Beratung als hilfreich und produktiv wahrgenommen werden.

⁵¹ Eine Person aus der zweiten Qualifikationsebene aus einem Landratsamt gab an, dass der Austausch nicht hilfreich war.

⁵² Nur eine Person aus einem Landratsamt in der dritten Qualifikationsebene schätzte den Austausch als nicht hilfreich ein. In den Freitexten moniert diese eine Person, dass das StMELF „in der Regel für Sachbearbeiter nicht erreichbar“ sei. Nach dieser Meinung sei die Zusammenarbeit mit den Regierungen allerdings sehr hilfreich.

⁵³ Vier Personen aller Dienststellen und aus der zweiten und dritten Qualifikationsebene gaben mit Blick auf die ÄLE und zwei Personen, die ebenfalls aus beiden Qualifikationsebenen und Dienststellen stammen, hinsichtlich der ÄELF an, dass diese Ansprechpartner nicht existieren oder nicht zugänglich sind.

⁵⁴ Fünf Personen schätzten den Kontakt zu den ÄELF und eine Person bei der Rücksprache mit den ÄLF als nicht hilfreich ein.

Abbildung 22: Kontaktierte Stellen bei der verwaltungsexternen Beratung

Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstückverkehrsbehörden.

Die Auswertung der Frage zur Beratung mit verwaltungsexternen Personen zeigt, dass der Bayerische Bauernverband oftmals einbezogen wurde.⁵⁵ Obwohl im Befragungsbogen vorher explizit nach dessen Stellungnahme gefragt wurde, kann an dieser Stelle nicht ausgeschlossen werden, dass Personen einen Kontakt deswegen bejahten, weil eine Stellungnahme angefordert wurde. Da allerdings auch Personen angeben, dass er nicht kontaktiert wurde, obwohl wohl flächendeckend eine Stellungnahme abgegeben wird, erscheint es plausibel, dass der BBV auch über die Stellungnahme hinaus in die Beratung einbezogen wird. Zu welchem Zweck, ob etwa Nachfragen zur Stellungnahme oder darüberhinausgehende Fragen erörtert wurden, wird in den entsprechenden Antworten nicht erläutert. In einer weiteren Aufklärung könnte dem nachgegangen werden, um ggf. die Stellungnahme von vornherein strukturierter anzufordern, um Nachfragen zu reduzieren. Dies dürfte innerhalb der kurzen Bearbeitungsfrist von einem Monat⁵⁶ die Vorgangsbearbeitung vereinfachen.

Kommt die Genehmigungsbehörde zum Ergebnis, dass die Genehmigung zu versagen wäre, hat sie gemäß § 12 GrdstVG den Vertrag der Siedlungsbehörde vorzulegen, damit diese die Erklärung über die Ausübung des Vorkaufsrechts herbeiführt. Es ist davon auszugehen, dass im Lichte dieser Regelungen viele Befragten angegeben haben, dass sie die BBV LandSiedlung GmbH als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen kontaktiert haben. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Befragten die Kontaktaufnahme nicht nur im Rahmen dieser formalen Beteiligung bestätigt haben, da in den kreisfreien Städten von den 13 Personen, welche die Frage beantworteten, 61 % angeben, die BBV LandSiedlung nicht kontaktiert zu haben (ausführlich Abbildung A- 8 in Anlage 2).

Die Auswertung zeigt weiter, dass die Genehmigungsbehörden selten in Kontakt mit erwerbsbereiten Landwirten treten. Sie werden allerdings benötigt, um den Preismissbrauch zu begründen, und beim Erwerb durch einen Nichtlandwirt müssen sie sogar aufstockungsbedürftig sein. Nach Schilderung von im Rahmen des Gutachtens befragten Experten eruiert meistens die örtliche Geschäftsstelle des BBBV im Zuge der Stellungnahme bereits, ob ein erwerbsbereiter und aufstockungsbedürftiger Landwirt vorhanden ist. Darüber hinaus hält die BBV LandSiedlung auf ihrer Internetseite die Möglichkeit bereit, sich als Kaufinteressent registrieren zu lassen.⁵⁷ Dies erklärt wohl, warum die Genehmigungsbehörde selten im Kontakt mit Landwirten steht. Wenn dies allerdings stattfindet, wird der Austausch als hilfreich eingeschätzt. In den Freitextfeldern der Befragung werden Bedenken gegen das derzeit durchgeführte Verfahren geäußert. Es sei zu befürchten, dass aufgrund vorhandenen Neids unter

⁵⁵ Eine Person schildert in den Freitexten, dass Rücksprachen zu 90 Prozent mit den Beschäftigten des Bauernverbandes stattfänden. Andere Kontakte seien Einzelfälle.

⁵⁶ Bzw. verlängerbar auf zwei Monate. Verlängerungsmöglichkeit so vorgesehen in § 6 Absatz 1 Satz 2 GrdstVG.

⁵⁷ *BBV LandSiedlung GmbH*, Vormerkung.

den Landwirten die Ortsvorsteher des BBV die Informationen zu verfügbaren Flächen nicht weitergeben. Daher wird eine öffentliche Ausschreibung und eine Sammlung der Interessenten durch das Landwirtschaftsamt vorgeschlagen. Im Rahmen des Gutachtens, das auf agrarökonomische und rechtliche Fragen fokussiert, konnte dieser Hinweis nicht weiterverfolgt werden, um etwaige strukturelle Fehlentwicklungen zu offenbaren. Die Art und Weise, wie nach einem erwerbsbereiten Landwirt gesucht wird, kann ganz unterschiedlich ausgestaltet werden, wie die vergleichenden Ausführungen zu Frage 5 zum Vorkaufsrecht zeigen.

Ungefähr die Hälfte der Befragten gibt an, die Vertragsparteien nicht zu kontaktieren. Diejenigen, die es tun, schätzen den Kontakt als hilfreich ein. Bei der Auswertung bleibt unklar, ob die Befragten die förmliche Kontaktaufnahme im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes mit einbezogen haben oder nicht.

Bemerkenswert ist, dass das beurkundende Notariat oftmals als Ansprechpartner genannt wird. Es ist möglich, dass die Parteien bei einer Anhörung über diese Stelle angeschrieben werden. Es ist allerdings auch wahrscheinlich, dass an die Notariate Rückfragen zu Eigenschaften des Grundstücks gerichtet werden. Darauf deutet insbesondere ein Hinweis in den Freitexten hin, dass sie kontaktiert werden, um die Familienzugehörigkeit und ggf. Flurstücksteilungen zu erfragen. Das familiäre Verhältnis kann im Genehmigungsverfahren im Rahmen der zu erteilenden Genehmigung gemäß § 8 Nr. 2 GrdstVG bei geschlossenen Betriebsübergängen oder Verträgen der vorgenommenen Erbfolge und bei der Freistellung dieser Vertragspartner vom Vorkaufsrecht gemäß § 4 Absatz 2 Satz 1 RSG bedeutsam sein.

5 Abschluss des Verwaltungsvorgangs – Art des Abschlusses

Ein Verwaltungsvorgang nach dem Grundstücksverkehrsgesetz kann mit verschiedenen Akten enden. Es ist möglich, dass eine Genehmigung erteilt wird, dass diese mit Auflagen (§ 10 GrdstVG) oder Bedingungen (§ 11 GrdstVG) verbunden wird oder das Rechtsgeschäft versagt wird. Die Genehmigung kann entweder als Verwaltungsakt mit zivilrechtsgestaltender Wirkung⁵⁸ von der Behörde ausdrücklich erteilt werden. Sie gilt jedoch gemäß § 6 Absatz 2 GrdstVG durch eine Fiktion als gegeben, wenn dem Veräußerer innerhalb der Bearbeitungsfrist von einem Monat (bzw. verlängert auf zwei Monate durch Zwischenbescheid)⁵⁹ keine andere Entscheidung zugestellt wird. Als weiteres Verfahrensende ist denkbar, dass aufgrund gegebener Versagungsgründe die Mitteilung über die Ausübung des Vorkaufsrechts zugestellt wird.⁶⁰ Weiterhin können die Antragsteller bis zum Abschluss des Verfahrens durch Versagung, Genehmigung oder Mitteilung der Ausübung des Vorkaufsrechts den Genehmigungsantrag zurücknehmen.⁶¹ Letztlich kann gemäß § 5 Satz 1 GrdstVG ein Zeugnis darüber beantragt werden, dass das Rechtsgeschäft keiner Genehmigung bedarf.

Im Rahmen der Begutachtung lag kein Auszug aus dem elektronischen Bearbeitungsverfahren vor, der die Arten des Verfahrensabschlusses aufschlüsselt, wobei unklar ist, ob eine solche Ausgabe technisch möglich ist. Aus dem Tätigkeitsbericht des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften können für das in der Umfrage referenzierte Kalenderjahr 36 wirksame Mitteilungen des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts herausgelesen werden.⁶² Bei der statistischen Aufbereitung der im elektronischen Verfahren erfassten Fälle fiel auf, dass sehr

⁵⁸ BGH, Beschluss, NJW 1982, S. 2251, 2252.

⁵⁹ Verfahren siehe § 6 Absatz 1 GrdstVG.

⁶⁰ Die Mitteilung der Ausübung des Vorkaufsrechts kann von der vorkaufsberechtigten Stelle gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 und 2 RSG sobald an die Siedlungsbehörde übermittelt werden, wie diese den Kaufvertrag vorlegt. Die Siedlungsbehörde übermittelt diese Ausübungserklärung ihrerseits an die Genehmigungsbehörde, die diese innerhalb der meistens auf drei Monate verlängerten (§ 6 Absatz 1 GrdstVG) Frist an den Veräußerer als Vorkaufsrechtsverpflichteten übermitteln kann (§ 6 Absatz 1 Satz 3 Halbsatz 1, Absatz 2 RSG).

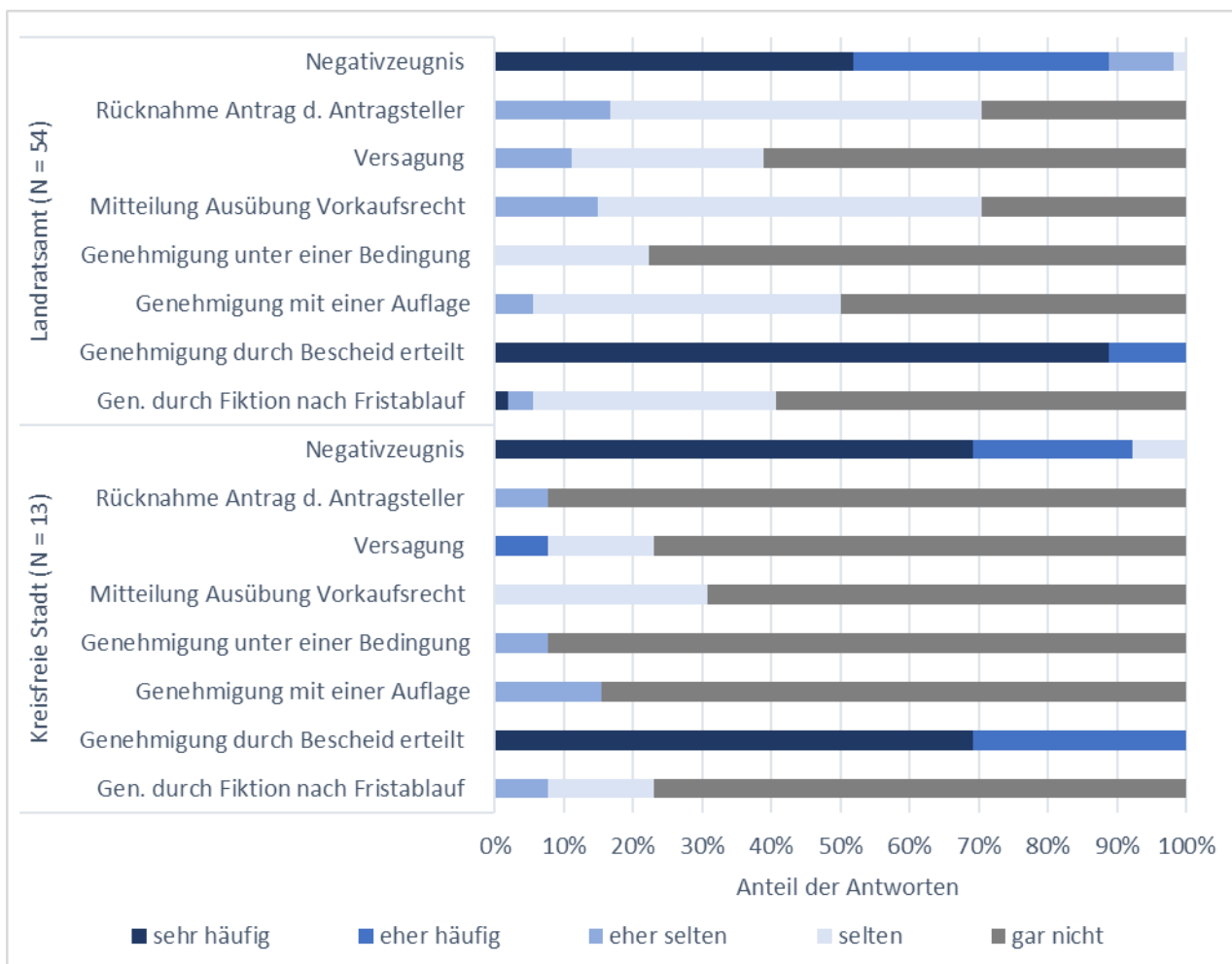
⁶¹ *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 12 GrdstVG, Rn. 9.

⁶² *BLG*, Tätigkeitsbericht, 2021, S. 17.

viele Verträge über sehr kleine Grundstücke vorliegen.⁶³ Dies legt nahe, dass viele Negativzeugnisse erteilt werden.

Die Befragung sollte nicht dazu dienen, konkrete Zahlen der Vorgangsabschlüsse zu erfragen. Es ging um eine subjektive Einschätzung der Antworteten nach den Kriterien, ob der Verfahrensabschluss „sehr häufig“, „eher häufig“, „eher selten“, „selten“ oder „gar nicht“ stattfände. Abbildung 23 zeigt die Auswertung, differenziert nach Dienststellen in Landratsämtern und kreisfreien Städten.

Abbildung 23: Vorgangsabschluss nach Art des Abschlusses und Dienststelle, in Prozent



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstückverkehrsbehörden.

Die Angabe von über der Hälfte der Befragten, dass keine Genehmigungen durch Fiktion ergehen, korreliert mit der Einschätzung, dass die Genehmigung durch Bescheid sehr häufig geschieht. Die Angabe, dass sehr häufig eine Genehmigung durch Fiktion eintritt, machte eine Person der zweiten Qualifikationsebene aus einem Landratsamt. Insgesamt korrelieren die Einschätzungen von seltenen oder gar nicht vorkommenden Genehmigungen durch eine Fiktion in beiden Dienststellen. Genehmigungen mit einer Auflage gemäß § 10 GrdstVG oder einer Bedingung gemäß § 11 GrdstVG werden eher selten bis gar nicht erteilt, wobei Auflagen noch etwas häufiger genannt werden. Ein guter Referenzpunkt in der Umfrage sind die Aussagen zur Mitteilung des Vorkaufsrechts. Hier ist bekannt, dass dieses in 36 Fällen im Kalenderjahr 2021 ausgeübt wurde. Dies war auch das Referenzjahr

⁶³ Von den insgesamt erfassten Fällen im E-Verfahren unterschreiten 76 % der Fälle die maßgebliche Größe von 1 ha. Selbst bei den selektierten Kauffällen von Landwirtschaftsfläche in den Landkreisen ohne kreisfreie Städte unterschreitet noch fast die Hälfte der Fälle die Größe von 1 ha (vgl. Tabelle 5 im Abschnitt Datenbasis 1).

für die Beurteilung der Befragten nach dem Vorgangsabschluss. Das Antwortverhalten erscheint schlüssig, dass das Vorkaufsrecht in kreisfreien Städten selten bis gar nicht ausgeübt wird, während dies in Landratsämtern hin und wieder vorkommt. Wie die Auswertung der Falldaten aus dem E-Verfahren (Datenbasis 1, Tabelle 4) zeigt, sind die in kreisfreien Städten verkauften Grundstücke im Durchschnitt sowohl kleiner als auch hochpreisiger als in den Landkreisen. Ein größerer Teil der – ohnehin zahlenmäßig wenigen – Käufe in Städten findet möglicherweise in Erwartung einer zukünftigen Bauentwicklung statt.

Bemerkenswert sind die Aussagen der Befragten zur Versagung. Über die Qualifikationsebenen und Dienststellen hinweg geben 64 % an, dass diese gar nicht vorkomme, und weitere 25 %, dass sie selten sei. Dieses Ergebnis darf nicht dahin fehlgedeutet werden, dass das Grundstückverkehrsgesetz keine Wirkung besäße. Nicht zu vernachlässigen ist der präventiv wirkende Charakter, dass also Personen von vornherein Abstand von Rechtsgeschäften nehmen, die keine Aussicht auf Genehmigung besitzen. Insoweit sprechen wenige Versagungen auch für eine funktionierende Steuerungswirkung.

Von Rücknahmen der Genehmigungsanträge berichten Befragte in kreisfreien Städten selten. Die Mehrzahl von ihnen gibt an, diese im vergangenen Kalenderjahr gar nicht erlebt zu haben. In den Landratsämtern scheinen sie häufiger vorzukommen. Diese Beobachtung mag damit korrelieren, dass es in den Zuständigkeitsgebieten der kreisfreien Städte weniger zur Prüfung der Voraussetzungen der Ausübung des Vorkaufsrechts kommt. Gerade diese Zwischenmitteilung, dass die Genehmigungsfrist gemäß § 6 Absatz 1 Satz 2 GrdstVG wegen der Prüfung der Ausübung des Vorkaufsrechts auf drei Monate verlängert wird, dürfte Vertragsparteien zur Rücknahme des Antrags bewegen, sofern der Verkäufer ein besonderes Interesse am Verkauf an seinen ausgewählten Vertragspartner besitzt. Grundsätzlich kann auch die Anhörung der Parteien mit dem Beweggrund, die Genehmigung mit einer Nebenbestimmung zu versehen, die Antragsteller zur Rücknahme animieren. Die vorstehende Auswertung zeigt allerdings, dass diese Option einer eingeschränkten Genehmigung selten gewählt wird, so dass vor diesem Hintergrund auch selten Parteien angehört werden dürften.

Letztlich geben 92 % der Befragten in kreisfreien Städten und 98 % in Landratsämtern an, dass sie sehr häufig oder eher häufig Negativzeugnisse erteilen. Angaben in den Freitextfeldern unterstreichen dies, indem teilweise von bis zu 95 % Negativzeugnissen als Ergebnis des Verfahrens berichtet wird. Dies wird in den Freitexten mit Schilderungen einer hohen Arbeitsbelastung flankiert. Die Negativzeugnisse würden sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, so dass für andere Fälle die Kapazitäten fehlten. In diesem Zusammenhang wird auch eine nicht passende Berechnung des Arbeitsaufwandes moniert. Befragte schildern dabei auch ihre Beobachtung, dass das Grundstückverkehrsgesetz in manchen Kreisverwaltungsbehörden als Nebensache behandelt würde.

Die vielen Negativzeugnisse überraschen zunächst, da genehmigungsfreie Rechtsgeschäfte sofort im Grundbuch eingetragen werden können. Das Grundbuchamt prüft in diesem Fall eigenständig, ob die Befreiungstatbestände nach dem GrdstVG vorliegen. Die Rechtsprechung hat hierbei festgestellt, dass es nicht zulässig ist, pauschal immer Negativzeugnisse oder Genehmigungen zu verlangen.⁶⁴ Im Bayerischen Landesrecht zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr ist allerdings eine Sonderregelung enthalten, die es der bearbeitenden Rechtspflegerschaft unmöglich macht, alleine mit Hilfe des Grundbuchs und der Vertragsurkunde die Eintragungsvoraussetzungen zu beurteilen. Eigentlich stellt Art. 2 Absatz 1 Satz 1 BayAgrG 2016⁶⁵ alle Verträge über Grundstücke bis zu einer Größe von weniger als einem Hektar genehmigungsfrei, wobei allerdings bebaute Hofstellen unabhängig von der Grundstücksgröße einer Genehmigungspflicht unterfallen. Beurteilungsgrundlage für die Kontrollschwelle von einem Hektar ist jedoch nicht nur das aktuell abgeschlossene Geschäft, sondern gemäß Art. 2 Absatz

⁶⁴ OLG Frankfurt am Main, Beschluss, MittBayNot 2018, S. 70, 71; bereits mit umfangreichen Nachweisen zu vorhergehenden Rechtsprechung BayObLG, Beschluss, RdL 1957, S. 69, 70.

⁶⁵ Tölle, Entwurf NGrdstLwG 2022, S. 1, 6 zu Überlegungen, ob es innerhalb der Länderöffnungsklausel des § 2 Absatz 3 Nr. 2 GrdstVG liegt, dass neben der Grundstücksgröße für eine Genehmigungsfreiheit auch auf die Eigenschaft als Gemeinde, Gemeindeverband oder kommunaler Zweckverband abgestellt werden kann.

2 Satz 2 BayAgrG 2016 die Gesamtgröße aller vom Veräußernden im Zuständigkeitsbereich derselben Kreisverwaltungsbehörde gelegenen veräußerten landwirtschaftlichen Grundstücke innerhalb von drei Jahren vor dem jetzigen Geschäft.⁶⁶ Diese rückwirkende Betrachtung möchte Kettengeschäfte aufdecken.⁶⁷ Da allerdings die Grundbuchblätter nach den Grundstücken und nicht nach Personen geführt werden, kann die Rechtspflegschaft beim Grundbuchamt nicht beurteilen, ob der Veräußerer in dieser Zeitspanne weitere Rechtsgeschäfte vornahm, denn auch im inzwischen elektronisch geführten Grundbuch ist eine Suche nach Personen nicht möglich. Es kann mit den vorhandenen Quellen nicht nachvollzogen werden, aber es ist zu vermuten, dass Grundbuchämter wegen der von ihnen nicht überprüfbaren 3-Jahresfrist begannen, immer ein Negativzeugnis auch bei kleineren Flächen zu verlangen, und deswegen inzwischen die Notariate⁶⁸ flächendeckend ein Negativzeugnis beantragen. Mit Blick auf das nunmehr elektronische Bearbeitungsverfahren ist es wahrscheinlich, dass nach dem Namen des Veräußerers im System recherchiert werden kann und so effektiv Kettengeschäfte aufgedeckt werden können.

Im Rahmen der Begutachtung lag keine Aufstellung vor, wie oft seit der Einführung des elektronischen Bearbeitungsverfahrens über die 3-Jahres-Klammer und der Grenze von einem Hektar genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte aufgespürt wurden. Für eine abschließende Beurteilung der Effektivität der 3-Jahres-Regelung ist zwischen dem hohen Verwaltungsaufwand, der durch die Erfassung von Fällen unter einem Hektar entsteht, und den in diesem Zeitraum über geklammerte Rechtsgeschäfte ausgesprochenen Versagungen oder eingeschränkten Genehmigungen abzuwägen. Beachtlich ist weiterhin, dass in diesem Fall kein Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, denn dieses greift erst bei einer Grenze von einem Hektar. Auch wenn erst die Ex-post-Betrachtung eine Genehmigungspflicht des letzten Erwerbs auslöst, kann das Vorkaufsrecht nicht rückwirkend die bereits vollzogenen Eigentumserwerbe umkehren. Dies vor allem, weil die vorangegangenen Rechtsgeschäfte für sich genommen rechtmäßig waren. Eine rückblickende Erhebung der Zahl tatsächlich aufgespürter Kettengeschäfte empfiehlt sich allerdings dringend, um zu ergründen, ob viel unnötige Bürokratie verursacht wird, ohne dass merklich positive Effekte für die Agrarstruktur entstehen.

Empfehlenswert erscheint auch eine Evaluation der Freigrenze von einem Hektar. Diese wurde im Zuge der Einführung des Bayerischen Agrarstrukturgesetzes zum 1. Januar 2017 von zuvor zwei auf einen Hektar abgesenkt, mit dem Argument, dass unter Geltung der höheren Grenze 80 % der Verkäufe nach dem GrdstVG genehmigungsfrei gewesen seien.⁶⁹ Die eigene Auswertung der Daten aus dem E-Verfahren zeigt allerdings ein differenzierteres Bild (vgl. Tabelle 5 in Datenbasis 1). Demnach unterschreiten 74 % der erfassten Kauffälle von Landwirtschaftsfläche die 2-ha-Grenze. Die Gesamtfläche dieser Kauffälle stellt aber nur einen Anteil von 32 % der insgesamt veräußerten Fläche dar. Wichtiger noch ist das Ergebnis, dass die Mehrzahl der erfassten Fälle unter 2 ha (47 % der Fälle mit 10 % der Fläche) auch die neu gezogene Grenze von einem Hektar unterschreitet.

⁶⁶ Diese Regelung steht in einer jedenfalls bis 1949 zurückverfolgbaren Tradition. Auf Grundlage von § 7 Absatz 2 der Bayerischen Durchführungsverordnung 127 (DVO 127) zum 45. Kontrollratsgesetz (Bayerisches Gesetzes- und Verordnungsblatt Nr. 14/1947) erging mit Datum vom 10. September 1949 eine Ministerialbekanntmachung über genehmigungsfreie Rechtsgeschäfte im Grundstücksverkehr (Bayerischen Staatsanzeiger Nr. 37 16.9.1949), worin Grundstücke bis zu einer Größe von 0,5 Hektar keiner Genehmigung bedürfen, aber Absatz 2 der Bekanntmachung gibt vor, dass die Genehmigung erforderlich sei, wenn „aus dem gleichen Grundbesitz“ innerhalb eines Zeitraums von 3 Jahren mehrere land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke veräußert werden. Diese Regelung wurde dann in Art. 2 des Bayerischen Ausführungsgesetzes zum Grundstückverkehrsgesetz vom 21.12.1961 übernommen.

⁶⁷ Diesen Hintergrund erläutert ausführlich BayObLG, Beschluss, RdL 1957, S. 69, 70 f.; außerdem bringt dies die Entschließung des StMELF vom 28.8.1951, Aktenzeichen 3 p-9/148 Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, MittBayNot 1951, S. 161 zum Ausdruck, wo es sich mit dem Beginn der drei Jahresfrist auseinandersetzt.

⁶⁸ Eine Person deutet in den Freitexten an, dass sie beobachte, dass Notariate Negativzeugnisse beantragen, obwohl absehbar sei, dass der Vorgang nicht genehmigungspflichtig ist. Die Person verweist zusätzlich auf die Kostenfreiheit des Verfahrens nach dem Grundstückverkehrsgesetz.

⁶⁹ *Bayerischer Landtag*, Drs. 17/13794, S. 1.

Die Begründung des Landtags für die abgesenkte Freigrenze verweist auf eine Gefahr für die Agrarstruktur durch steigende Preise auf dem Bodenmarkt und die Inanspruchnahme für außerlandwirtschaftliche Zwecke. Zur Effektivität der Preissmissbrauchskontrolle stellt dieses Gutachten unter Frage 7 detaillierte Analysen vor. Die Flächeninanspruchnahme für außerlandwirtschaftliche Zwecke droht vor allem durch außerlandwirtschaftliche Erwerber, die nicht die Absicht hegen, das Grundstück weiterhin landwirtschaftlich zu nutzen. Dieser Plan ist insbesondere Kommunen und Baulandentwicklern zu unterstellen. Gerade Gemeinden, Gemeindeverbände und kommunale Zweckverbände wurden allerdings im Art. 2 Absatz 1 Satz 3 BayAgrG 2016 mit einer erhöhten Freigrenze von 2 ha bedacht. Diese Regelung steht diametral gegen das gesetzte Ziel, den außerlandwirtschaftlichen Flächenverbrauch zu beschränken. Die Genehmigungsfreiheit für diese Träger innerhalb bestehender Bebauungspläne (§ 4 Nr. 4 GrdstVG) bzw. unter Nachweis der alsbaldigen Verpachtung oder Veräußerung an durch sie verdrängte Landwirte (§ 8 Nr. 7 c) GrdstVG) steckt einen klaren Rahmen. Dieser aus der Sicht der Gemeinden vermeintlich enge Rahmen soll gewährleisten, dass keine Bodenbevorratung durch die Gemeinden stattfindet. In diesem Zusammenhang ist eine Äußerung aus einem Freitextfeld in der Befragung beachtlich, wo eine Person gerade die Veräußerung von verpachteten Flächen durch ehemalige oder Nichtlandwirte an Gemeinden unterhalb der Grenze von 2 ha schildert, die zur Bevorratung von Bau- oder Tauschland verwendet werden. Diese Überlegungen und die statistische Auswertung der im E-Verfahren erfassten Daten, die gerade Gemeinden als preistreibende Kraft auf dem Bodenmarkt herausstellt (vgl. Tabelle 6 in Datenbasis 1), appellieren dafür, die Freigrenze von zwei Hektar für Gemeinden auf den Prüfstand zu stellen.

6 Abschluss des Verwaltungsvorgangs – Beteiligte Personen

Vor der Umfrage war nicht bekannt, welche Verfahrensakte die Sachbearbeitungsebene auf dem Rechtsgebiet des Grundstückverkehrsgesetzes alleine verantworten kann und bei welchen Schritten andere Personen einbezogen sind. Um hierüber mehr zu erfahren, sollten die Befragten angeben, ob sie das Negativezeugnis, die Genehmigung, die Genehmigung mit Auflagen/Bedingungen, die Versagung und die Mitteilung des Vorkaufsrechts alleine ohne weitere Beteiligung, nach einer erforderlichen Mitzeichnung oder sogar erst nach Schlusszeichnung einer anderen Person erteilen können. Als Auffangkategorie wurde die Antwort „ich weiß nicht“ eröffnet.

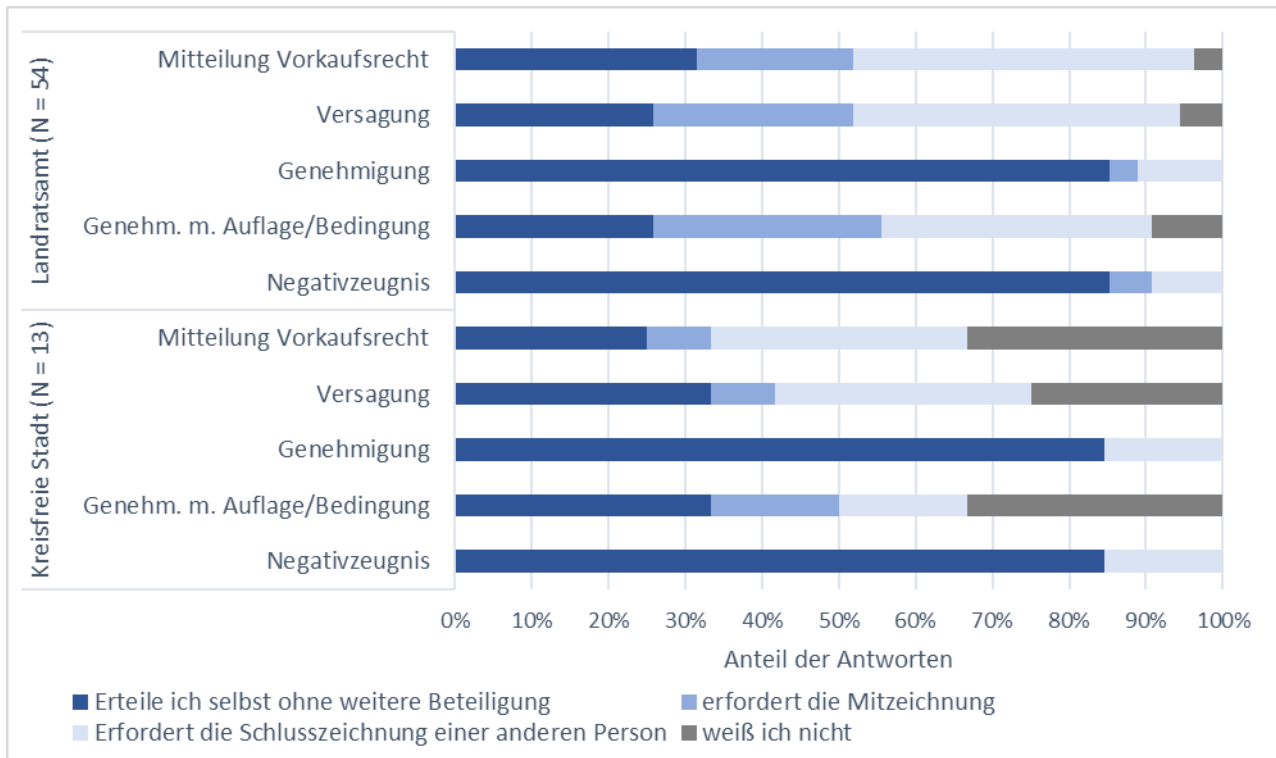
Die Auswertung in Dass in den kreisfreien Städten teilweise das Verfahren für die Mitteilung des Vorkaufsrechts unbekannt ist, mag daran liegen, dass es dort nicht bzw. selten ausgeübt wird. Insgesamt zeigen sich für diesen Verfahrensabschluss ganz unterschiedliche Beteiligungs- und Verantwortungskreise. Dies gilt auch für die Versagung. Interessanterweise darf die Mehrheit der Befragten die Genehmigung ohne weitere Beteiligung erteilen. Größere Varianz zeigt sich wieder bei der eingeschränkten Genehmigung. Der hier wiederum erhöhte Anteil an „ich weiß nicht“-Antworten geht wohl wieder auf den seltenen Anwendungsfall zurück. Der häufig vorkommende Fall eines Negativezeugnisses kann von den meisten Befragten ohne weitere Beteiligung erlassen werden.

Abbildung 24 zeigt, dass innerhalb der Behörden unterschiedliche Beteiligungsprozesse für die Verfahren nach dem Grundstückverkehrsgesetz vorgesehen werden. In den Freitexten gab eine Person explizit an, dass zweimal die letzte Entscheidung beim Landrat lag und eine weitere Person schildert, dass der Landrat einbezogen wurde. Die Frage in der Erhebung zielte auf die formale Beteiligungsstruktur durch Mit- oder Schlusszeichnung. In den Freitexten wurde ergänzend vielfach darauf hingewiesen, dass Juristinnen und Juristen oftmals in den Prozess einbezogen werden, gerade wenn es sich um Versagungen, eingeschränkte Genehmigungen oder die Mitteilung des Vorkaufsrechts handelt.

Dass in den kreisfreien Städten teilweise das Verfahren für die Mitteilung des Vorkaufsrechts unbekannt ist, mag daran liegen, dass es dort nicht bzw. selten ausgeübt wird. Insgesamt zeigen sich für diesen Verfahrensabschluss ganz unterschiedliche Beteiligungs- und Verantwortungskreise. Dies gilt auch für die Versagung. Interessanterweise darf die Mehrheit der Befragten die Genehmigung ohne weitere Beteiligung erteilen. Größere Varianz zeigt

sich wieder bei der eingeschränkten Genehmigung. Der hier wiederum erhöhte Anteil an „ich weiß nicht“-Antworten geht wohl wieder auf den seltenen Anwendungsfall zurück. Der häufig vorkommende Fall eines Negativzeugnisses kann von den meisten Befragten ohne weitere Beteiligung erlassen werden.

Abbildung 24: Beteiligte Personen beim Abschluss des Genehmigungsvorgangs, in Prozent



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstückverkehrsbehörden.

Im Verwaltungsvollzug ist eigentlich zu erreichen, dass alle damit befassten Personen wissen, in welchem Fall welche Personen zu beteiligen sind. Dies einmal mehr, weil fehlendes Wissen im schlimmsten Fall dazu führt, dass diese Option nicht gewählt wird. Da die Erhebung unterschiedliche Beteiligungspraktiken in den Kreisverwaltungsbehörden andeutet, kann der Beteiligungspfad nicht in zentralen Schulungen niedergelegt werden. Es ist aber wohl ratsam, die Personen zu animieren, sich eigenständig über den Verfahrensgang und Mitzeichnungserfordernisse in der eigenen Dienststelle zu informieren.

7 Wissenstransfer

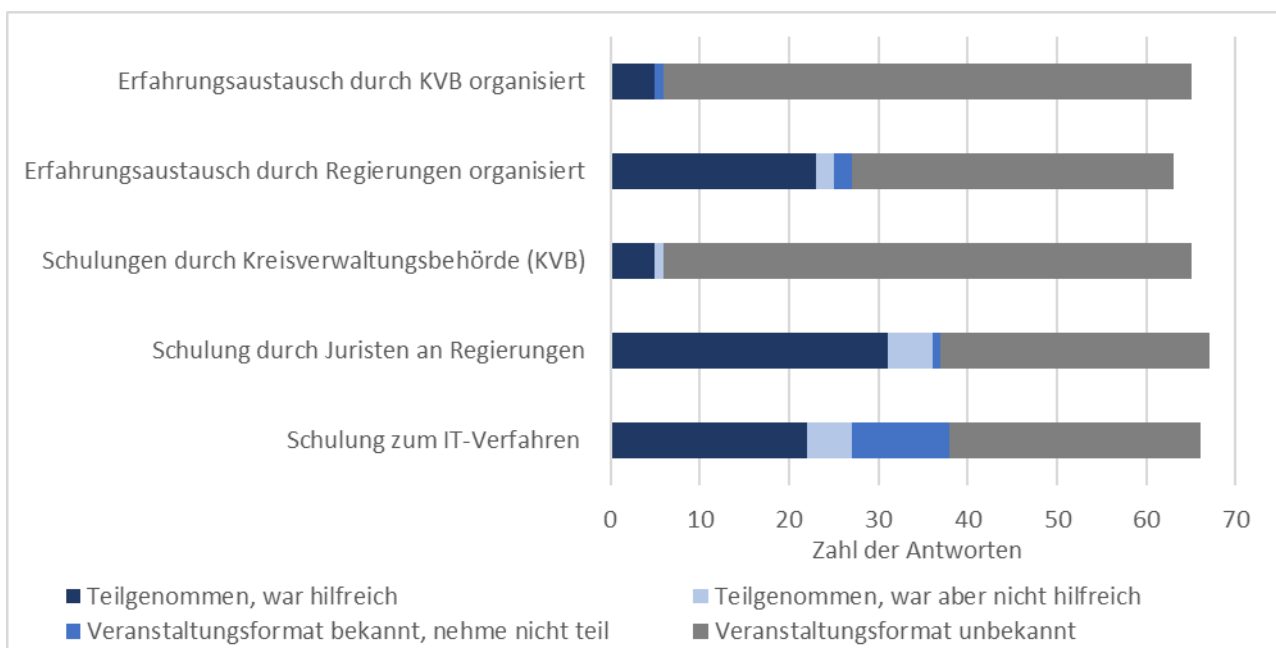
Ein wichtiges Element des Wissensmanagements ist der Wissenstransfer. Dieser beginnt bei der strukturierten Einarbeitung von Personen, die beginnen, sich mit der Rechtsmaterie zu befassen und damit auch das für sie neue elektronische Bearbeitungsverfahren zu verwenden. Eine besondere Herausforderung stellt dar, dass die Einstellung oder der Wechsel in Arbeitseinheiten zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr aperiodisch erfolgt, so dass es nicht möglich ist, zu gewissen Stichtagen Schulungen anzubieten. Vor der Einführung des elektronischen Verfahrens wurden zentrale Schulungen durchgeführt. Inzwischen könnten Personen allerdings die Arbeitsstelle gewechselt haben, so dass von Interesse ist, ob die aktuell an der Umfrage teilnehmenden Personen diese Einführung mitgemacht haben.

Während der Arbeit im Rechtsgebiet entsteht neuer Bedarf am Wissenstransfer. Dieser kann einerseits dadurch entstehen, dass sich die gesetzliche Grundlage geändert hat oder neue ergänzende Auslegungshinweise für den Verwaltungsvollzug gegeben werden. Andererseits dürfte die Sachbearbeitungsebene knifflige Fälle oder

Rechtsphänomene beobachten, zu denen ein Austausch gewünscht wird. Daher sind zwei Ebenen des Wissenstransfers während der Bearbeitung auszumachen: die strukturierte Information über die fortentwickelte Rechtsanwendung, die meistens von übergeordneter Stelle erfolgt, und andererseits der Austausch auf der eigenen Arbeitsebene oder mit übergeordneten Ebenen.

Vor der Umfrage war bekannt, dass Schulungen zum IT-Verfahren stattgefunden haben und dass das Staatsministerium Schulungsunterlagen zur Verfügung gestellt hat. Diese auszugsweise zur Begutachtung vorliegenden Materialien enthalten z.B. eine Übersicht zur Preiskontrolle als Schaubild. Die Umfrage sollte die Wissenslücke schließen, ob die aktuell zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr arbeitenden Personen an der IT-Schulung teilgenommen haben, oder ob hier neuerlicher Schulungsbedarf besteht. Außerdem sollte eruiert werden, ob Schulungen seitens der Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden (KVB) durchgeführt werden; weiterhin, ob Erfahrungsaustausche auf Ebene der Regierungen und der KVB stattfinden.

Abbildung 25: Häufigkeit und Beurteilung von Schulungen und Erfahrungsaustauschen



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstücksverkehrsbehörden.

Bei der Schulung zum IT-Verfahren geben über 40 % an, dass ihnen dieses Format nicht bekannt ist. Dabei geben dies mehr Personen mit einer Dienststelle im Landratsamt an als in einer kreisfreien Stadt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Befragte die Frage so interpretiert haben, ob zurzeit Schulungen angeboten werden, und nicht in der Richtung, ob es ihnen insgesamt bekannt ist. Allerdings geben auch 16 % an, dass sie das Format zwar kennen, aber nicht teilgenommen haben. Der überwiegende Teil der Befragten, die an einer Schulung teilgenommen haben, schätzt diese als hilfreich ein. Insgesamt berichten die Befragten in den Freitextfeldern kaum über Anwendungsprobleme mit dem IT-Verfahren, vielen sind das dazugehörige Handbuch und die im System hinterlegten Informationsfelder bekannt. Es scheint somit keine großen Probleme beim Umgang zu geben. Soweit das System um neue Funktionen erweitert wird, empfiehlt es sich aber wahrscheinlich, neue Schulungen anzubieten.

Für die rechtliche Vorgangsbearbeitung geben fast die Hälfte der Befragten an, dass auf Regierungsebene Schulungen angeboten und diese als hilfreich eingeschätzt werden. Allerdings wird dieses Angebot offensichtlich nicht flächendeckend in allen Regierungsbezirken angeboten, da weiteren 40 % das Format unbekannt ist. Wo diese Lücken sind, kann anhand der Umfrage nicht nachvollzogen werden, da sie ohne Abfrage der örtlichen Belegenheit der Dienststelle erfolgt. Die lokale Disparität bekräftigen Schilderungen von Befragten in den Freitexten. Eine

Person berichtet über jährlich stattfindende Schulungen der Regierungen. Diese Veranstaltungen haben teilweise auch online stattgefunden, wohingegen andere Befragte schildern, dass während der Pandemie keine Veranstaltungen stattfanden. Eine andere Person berichtet von Informationsschreiben der Regierung von Oberfranken. Gleichzeitig berichtet eine Person, dass sie nur einmal eine Schulung in fünf Jahren Dienstzeit besuchen konnte; weiterhin, dass auch viele Kolleginnen und Kollegen in anderen Landratsämtern ohne Schulung oder Einführung die Sachbearbeitung begonnen haben. Ihr Wissen stützt die Person auf den entstandenen Austausch unter den Kolleginnen und Kollegen. Diese Person berichtet weiter, dass das Schulungsangebot zur Einführung des IT-Fachverfahrens bekannt gemacht wurde, andere Schulungsangebote aber kaum kommuniziert würden. In diese Richtung geht auch die Schilderung einer Person, die nach eigenen Angaben vor sieben Jahren ohne Einarbeitung mit der Rechtsmaterie begann.

Die weitere Auswertung zeigt, dass auf der Kreisverwaltungsebene nur sehr selten Schulungen stattfinden.⁷⁰ Eine Person offenbart in den Freitexten, dass sie selber Schulungen auf der Kreisverwaltungsebene durchführe und sich dadurch ein fruchtbares Netzwerk entwickelt habe. Gerade der letzte Hinweis betont die Bedeutung eines überregionalen Austauschs, so dass es sinnvoll erscheint, zentrale Schulungsangebote, z.B. auf der Ebene der Regierungen und unter Einbeziehung vorhandenen Know-Hows in den KVB, auszubauen. In den Freitextfeldern berichten die Befragten darüber, dass sie auch an externen Schulungsangeboten teilnehmen. Neben einem Schulungsangebot der Bayerischen Verwaltungsschule (BVS) wird ein Lehrgang bei Herrn Joachim Netz genannt, wobei die subjektiven Einschätzungen über die Nützlichkeit und Qualität schwanken.

Das zweite Element des Erfahrungsaustausches findet nach Auswertung der Umfrage auch weit häufiger auf Ebene der Regierungen statt als auf der unmittelbaren Arbeitsebene. Die Mehrheit der Befragten, die daran teilgenommen haben, schätzen es als nützlich ein. In den Freitexten konkretisieren bzw. ergänzen Befragte, dass es Dienstbesprechungen mit anderen KVB und übergeordneten Behörden gäbe. Eine weitere Person gibt konkret an, dass es mit der Regierung in Oberfranken Dienstbesprechungen gäbe und dort auch einzelne Gerichtsurteile besprochen würden. Eine Person berichtet über einen seit zehn Jahren stattfindenden Austauschzirkel zwischen Kreisverwaltungsbehörden, der BBV Landsiedlung und dem AELF, der als sehr wichtig und positiv beschrieben wird; weiterhin, dass ein Austausch mit anderen Behörden auch informell zu schwierigen Fällen stattfände. Außerdem melden viele Befragte zurück, dass weiterer Erfahrungsaustausch als hilfreich eingeschätzt wird. Dazu wird auch eine Liste mit den Kontaktdaten der anderen Sachbearbeiter im Regierungsbezirk angeregt.

8 Zwischenfazit und Empfehlungen

Viele punktuelle Empfehlungen wurden bereits in der vorstehenden Auswertung formuliert. Im Fazit und abschließenden Empfehlungen werden darüberhinausgehende Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen gegeben.

8.1 Elektronische Antragsbearbeitung

Insgesamt zeigt die Befragung des Verwaltungsvollzugs, dass die Einführung des E-Verfahrens von den Befragten als positiv wahrgenommen wird. Es dürfte auch einen wesentlichen Beitrag zur rationellen, strukturierten und digitalen Verwaltung leisten. Soweit ersichtlich war diese Erhebung die erste seit Einführung des Verfahrens, so dass die vorstehenden Hinweise im Detail voraussichtlich geeignet sind, die Vollzugs- und Anwenderorientierung auszubauen. Mit Blick darauf, dass „alle Möglichkeiten der Digitalisierung“⁷¹ ausgeschöpft werden sollen, erscheint es sinnvoll, die weitergehende digitale Einbindung der Notariate und ein elektronisches Antragsformular

⁷⁰ Insgesamt gaben von den 53 Personen aus einem Landratsamt, die diese Frage beantworteten, eine Person an, dass die Schulung nicht hilfreich war und vier Personen, dass sie nützlich war. Auf Ebene der kreisfreien Städte nahm eine Person von 12, die diese Frage beantworteten, an einer für sie hilfreichen Schulung teil.

⁷¹ Bayerischer Landtag, Drs. 17/9764.

zu prüfen. Dies würde es ermöglichen, antizipiert für den Verwaltungsvorgang erforderliche Informationen abzufragen und Zwischenschritte in der Vorgangsbearbeitung zu reduzieren.

Für agrarökonomische Erkenntnisse konnten Zahlen aus dem E-Verfahren für dieses Gutachten verwendet werden (siehe Datenbasis 1). Für juristische Fragestellungen offenbarten sich allerdings viele Grenzen bei möglichen statistischen Auswertungen der im E-Verfahren erfassten Vorgänge. So werden die Rechtsgeschäfte nicht anhand der Kategorien des § 2 Absatz 1 und 2 GrdstVG erfasst. Daher ist es z.B. nicht möglich, eine Aussage darüber zu treffen, welche Rechtsgeschäfte die Verwaltung konkret unter „sonstiges“ subsumiert und in welchem Umfang hierunter z.B. Nießbrauchbestellungen oder Erbanteilserwerbe aus § 2 Absatz 2 Nr. 2 und 3 GrdstVG fallen. Weiterhin ist so auch unklar, ob der Fall der Einräumung oder Übertragung eines Miteigentumsanteils an einem Grundstück aus § 2 Absatz 2 Nr. 1 GrdstVG in den letzten Jahren nicht vorkam oder unter die Fallgruppe „Eigentumserwerb“ bei der behördlichen Erfassung subsumiert wurde. Gleichwohl erlauben die geführten Kategorien, wie „Übergabevertrag“, der als Hofübergabevertrag für das Gutachten interpretiert wurde, oder auch „Schenkungen“ interessante Einblicke in Arten des Eigentumstransfers in Bayern. Sofern in Zukunft die Erfassungsmaske im E-Verfahren für statistische Zwecke optimiert werden soll, wäre eine Erfassung entlang der gesetzlichen Kategorien behördlich zu kontrollierender Rechtsgeschäfte zuzüglich einer Differenzierung nach Vertragsarten für rechtsgeschäftliche Übereignungen (Kaufvertrag, Schenkung, Übergabevertrag usw.) wünschenswert.

Für eine weitergehende statistische Auswertung der Bearbeitungsfälle, wie zum Beispiel das Gutachten in seiner Frage 4 nach der Geldanlage adressiert, wäre es erforderlich, dass die geprüften und angenommenen Versagungsgründe aus § 9 GrdstVG differenzierter erhoben werden. Wie die rechtlichen Ausführungen in diesem Gutachten zeigen, werden unter eine ungesunde Verteilung von Grund und Boden im Sinne des § 9 Absatz 1 Nr. 1 GrdstVG verschiedene Fallgruppen subsumiert. Es wäre dabei von rechtswissenschaftlichem Erkenntnisinteresse, folgende Aufschlüsselungen nach Erwerben zu erfassen:

- eines Landwirts,
- einem Landwirt gleichgestellte Erwerber (z.B. Existenzgründungen),
- einer ggf. vorliegenden Kapitalanlage durch Landwirte, die sie einem Nichtlandwirt gleichstellen lässt,
- eines Nichtlandwirts,
- eines Nichtlandwirts für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und
- einer Auffangkategorie

Eine solche Ausdifferenzierung ließe klarere Aussagen über die Eigenschaften von Erwerbern auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Bayern erwarten lassen.

8.2 Wissenstransfer im Verwaltungsvollzug

Ins Auge fällt allerdings der Wissenstransfer. Die Bekanntmachung Grundstücksverkehr erscheint geeignet, den Verwaltungsablauf klar zu strukturieren und den Personen eine Orientierung zu geben. Die fehlende Kenntnis um Beteiligungsstrukturen für verschiedene Verfahrensabschlüsse liegt dabei innerhalb der Verantwortung jeder Kreisverwaltungsbehörde. Die zur Begutachtung vorliegenden Vollzugsschreiben des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten greifen darüber hinaus Fragestellungen auf und geben sinntragende Bearbeitungshinweise.

Dieser solide Ausgangspunkt an zentraler Wissensaufbereitung scheint die Personen in den Kreisverwaltungsbehörden jedoch regional sehr unterschiedlich gut zu erreichen. Darüber hinaus schildern sehr viele Personen einen bisher nicht hinreichend befriedigten Bedarf nach Schulung und Erfahrungsaustausch. Für einen effektiven, konsequenten und einheitlicheren Vollzug, wie ihn der Landtag in seinem Beschluss aus dem Jahre 2016 einforderte, ist an zwei Dinge zu erinnern: zum einen, dass neuem Personal in der Verwaltung eine strukturierte Anleitung zur Einarbeitung in das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsrecht an die Hand gegeben werden muss, und

zum anderen, dass alle Bearbeiter über Neuerungen oder Änderungen informiert werden müssen. Letzteres besitzt einen sehr hohen Stellenwert für einen Verwaltungsvollzug im Einklang mit der aktuellen Rechtsprechung. Die herausragende Bedeutung illustriert, dass während der Begutachtungszeit vom 1. September 2021 bis 31. Mai 2022 erst in den letzten Wochen neue Auflagen der beiden Kommentare⁷² zum Agrarrecht erschienen, die auch das Grundstückverkehrsgesetz behandeln. Bis dato waren sie zuletzt im Jahre 2016 – vor dem entscheidenden Wechsel der Rechtsprechung in der Preiskontrolle vom innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert zum Marktwert – erschienen.⁷³ Weiterhin liegt bis zum Redaktionsschluss keine neue Auflage des Praxiskommentars von *Netz* vor, dessen Rechtsansichten zum Preismissbrauch vom Bundesgerichtshof im Jahre 2018 an entscheidenden Stellen abgelehnt wurden.⁷⁴ In der Befragung nannten einige Befragte diesen Kommentar als Arbeitsmittel, allerdings führt eine Orientierung daran momentan dazu, dass das Recht nicht entsprechend den aktuellen Leitlinien des Bundesgerichtshofs angewendet wird. Fehlt dann, wie von den Befragten vielfach beschrieben, der Zugang zu Fachzeitschriften oder Rechtsprechungsdatenbanken, ist der zentrale verwaltungsinterne Wissenstransfer essentiell. Dabei ist einschränkend zu konstatieren, dass in den Fachzeitschriften während der Begutachtung keine ausführliche Aufbereitung des Themas „Preismissbrauch“ und „Geldanlage“, wie in diesem Gutachten niedergelegt, erschienen ist. Weiterhin ist die zentrale Informationsaufbereitung zeit- und ressourceneffektiver, als wenn alle Personen in den Kreisverwaltungsbehörden sich selbst informieren.

Mit Blick auf einen effektiven und gleichzeitig auch zeitgemäßen digitalen Wissenstransfer erscheinen folgende Werkzeuge prüfenswert:

- (1) Erstellung und kontinuierliche Pflege eines zentralen Wikis für das Grundstückverkehrsgesetz. Dieses würde es erlauben, stets den aktuellen Rechtsstand abzubilden. Wenn es für alle Personen im Verwaltungsvollzug einsehbar ist, können sich einarbeitende Personen jederzeit den aktuellen Stand nachlesen, ohne beim Lesen von mehreren Vollzugsschreibern ggf. durch wechselhafte Rechtsauslegungen irritiert zu sein. Weiterhin ist dadurch ausgeschlossen, dass in Kreisverwaltungsbehörden mit wenigen Prüffällen ggf. einzelne Vollzugsschreiber unbeachtet bleiben. Darüber hinaus können Informationen zwecks Erleichterung der Navigation detailliert verschlagwortet werden. Um ein abgesichertes Wissen zu gewährleisten, sollte der Personenkreis mit einer Schreibberechtigung klein gehalten werden. Innerhalb dieses Werkzeugs können dann auch prozessuale Abläufe, wie sie in der Bekanntmachung geschildert werden, mit dem materiellen Wissen verbunden werden. Weiterhin können Materialien wie der agrarpolitische Bericht der Bundesregierung oder der Bayerische Agrarbericht dort eingebunden werden und so besser bekannt gemacht werden. Letztlich wäre es auf einer solchen Plattform auch möglich, einführende Videos z.B. als Screencast zur Bedienung des E-Verfahrens vorzuhalten, um es zu ermöglichen, dass Einsteiger das Programm jederzeit kennenlernen können, ohne auf eine zentrale Schulung zu warten.
- (2) An einem zentralen Ort im Intranet der Bayerischen Behörden können als Übergang bis zur Einrichtung des eben erwähnten Wikis alle Unterlagen zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr, wie Vollzugsschreiben oder der agrarpolitische Bericht, abgelegt werden. Dies sichert, dass die Informationsquellen abschließend und zentral vorgehalten werden können.
- (3) Elektronischer Zugang oder Zeitschriftenumlauf zwischen den Behörden mit den wichtigsten Fachzeitschriften.
- (4) Flächendeckend organisierte und bekanntgemachte Schulungen und Erfahrungsaustausche.

⁷² *Dombert/Witt* (Hrsg.), MünchAnwaltsHbB AgrarR, 2022; *Düsing/Martínez*, AgrarrechtsKom, 2022.

⁷³ Gleichwohl ist die späte Aktualisierung der Kommentare dadurch erklärlich, dass das Grundstückverkehrsgesetz in ihnen nur eine von vielen Passagen ist, so dass eine Rechtsprechungsänderung in diesem Rechtsgebiet keine neue Auflage des gesamten Werkes zum Agrarrecht veranlasst.

⁷⁴ vgl. Kap. 1.4.2 in der Antwort auf Frage 7.

Frage 1: Welche Möglichkeiten können Landwirte heute nutzen, um ihre Flächenbasis zu erweitern?

Generell ist Fläche begrenzt verfügbar und nicht vermehrbar, und landwirtschaftliche Nutzung ist nur eine der möglichen Nutzungsoptionen von Fläche. Eine Erweiterung der Flächenbasis im landwirtschaftlichen Sektor insgesamt ist kaum möglich. Dies wird nachfolgend mit Blick auf den anhaltenden Flächenverbrauch und die Konkurrenzsituation der Bodennutzung belegt. Anschließend werden die möglichen Optionen einzelner Landwirte in rechtlicher Hinsicht referiert, bevor auf Erkenntnisse der Statistik zu Betriebsgrößen im landwirtschaftlichen Strukturwandel eingegangen wird.

1 Flächenverbrauch und Nutzungskonkurrenz

In Bayern – wie in Deutschland insgesamt – unterliegt landwirtschaftlich genutzte Fläche einem stetig anhaltenden Abnahmetrend, weil andere Nutzungen, wie Verkehrswege, Wohn- und Gewerbegebiete, Energieanlagen stetig wachsenden Raum einnehmen. Mit der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche einher geht auch die Zunahme von naturnahen, aus der Nutzung genommenen Flächen, da der „Verbrauch“ von Fläche durch Bauvorhaben eine naturschutzrechtliche Kompensation an anderer Stelle erfordert. Die Waldfläche unterliegt einem besonderen gesetzlichen Schutz durch die Bundes- und Landeswaldgesetze, die eine Rodung nur in besonderen Ausnahmefällen zulassen. In Abwägungs- und Entscheidungsprozessen über geplante und zulässige Flächennutzungen ist Landwirtschaftsfläche die einzige Nutzungsart, die keinen besonderen Schutz in Form eines eigenen Schutzgesetzes genießt.

Tabelle 13 zeigt die Entwicklung der Bodennutzungsarten in Bayern im Vergleich zwischen 2015 und 2020. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist in diesem Zeitraum um 19.534 ha, das sind 3.907 ha pro Jahr, angewachsen. Im Jahr 2021 wurden 4.244 ha für neue Siedlungs- und Verkehrsfläche in Anspruch genommen.⁷⁵ Der tägliche „Flächenverbrauch“ betrug 11,6 ha pro Tag und ist damit im Vergleich zu 2020 (10,8 ha/Tag) wieder angestiegen, entgegen den politischen Willensbekundungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Laut Koalitionsvertrag der Landesregierung von 2018 wurde ein Zielwert von 5 ha pro Tag angestrebt.

Tabelle 13: Bodenfläche in Bayern nach Nutzungsarten im Vergleich 2015 und 2020

Nutzungsart	2015		2020		Zu-/Abnahme	
	ha	Anteil	ha	Anteil	ha	ha/Jahr
Siedlungs- und Verkehrsfläche	839.900	11,9%	859.434	12,2%	19.534	3.907
Landwirtschaftsfläche	3.291.200	46,7%	3.258.715	46,2%	-32.485	-6.497
Wald	2.572.100	36,5%	2.583.733	36,6%	11.633	2.327
Gewässer	123.500	1,8%	121.802	1,7%	-1.698	-340
Sonstige Vegetation	228.300	3,2%	230.473	3,3%	2.173	435
Summe	7.055.000	100,0%	7.054.157	100,0%		

Quelle: Eigene Berechnung nach dem Statistischen Bundesamt⁷⁶

Tabelle 13 zeigt weiterhin, dass die sonstige Vegetation um 2.173 ha seit 2015 zugenommen hat, die Waldfläche um 11.633 ha. Die Landwirtschaftsfläche wurde im Gegenzug um 32.485 ha reduziert, das entspricht einem jährlichen Rückgang um fast 6.500 ha. Zwar nutzt die Landwirtschaft mit 46,2 % der Gesamtfläche nach wie vor den größten Flächenanteil Bayerns, doch verliert sie stetig Fläche zugunsten der anderen Nutzungsarten.

⁷⁵ <https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2021/pm295/index.html> (zuletzt aufgerufen am 25.02.2022).

⁷⁶ Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Reihe 5.1, 2021.

Die Landwirtschaft insgesamt hat daher keine realistische Möglichkeit, ihre Flächenbasis zu erweitern, sondern muss sich im Gegenteil mit einem fortlaufenden Entzug nutzbarer Flächen auseinandersetzen, solange dieser Trend nicht gestoppt wird.

2 Rechtliche Möglichkeiten, die Flächenbasis zu erweitern

Bezogen auf die Fläche einzelner Betriebe besteht eine Erweiterungsmöglichkeit durch verschiedene Arten rechtsgeschäftlicher Verfügungen über Landwirtschaftsfläche. Dadurch, dass Pachtverträge nicht verlängert werden, Landwirte in den Ruhestand gehen, versterben oder aus anderen Gründen die Flächenbewirtschaftung aufgeben, steht Boden in begrenztem Umfang für einzelbetriebliche Erweiterungen, Hofnachfolgen oder Neugründungen zur Verfügung. Bei den möglichen Rechtsgeschäften ist primär danach zu unterscheiden, ob das Grundstück dauerhaft oder zeitlich befristet bewirtschaftet werden kann.

2.1 Dauerhafte Flächenerweiterungen

Grundstücke können dauerhaft kraft Gesetz oder durch eine rechtsgeschäftliche Verfügung erlangt werden.

Im Rahmen der Universalsukzession (§ 1922 Absatz 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)) erlangt ein Erbe das Eigentum an den Flächen, die zuvor im Eigentum des Verstorbenen standen. Zum Erben kann eine Person berufen sein, weil die gesetzliche Erbfolge (§§ 1924 ff. BGB) dies vorsieht und der Erblasser keine anderslautenden Verfügungen getroffen hat. Der Erblasser kann allerdings jedes Familienmitglied oder einen Dritten in seinem Testament einsetzen oder mit ihm einen Erbvertrag schließen. Die so berufenen Erben erlangen das Eigentum an den Grundstücken kraft Gesetz mit dem Erbfall. Ihr Rechtserwerb bedarf keiner Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz.⁷⁷

Anders allerdings, wenn sich mehrere Miterben über erworbenen Grundbesitz auseinandersetzen. Mehrere Erben bilden eine sogenannte Erbengemeinschaft (§ 2032 Absatz 1 BGB). Die Erbengemeinschaft ist nicht rechtsfähig, auf eine Auseinandersetzung ausgerichtet und kann so auch nicht im Grundbuch eingetragen werden. Eine Möglichkeit der Erbausinandersetzung ist, dass ein Miterbe alleine oder alle Miterben sich als Miteigentümer oder entsprechend ihrer realen Teile auflassen. Hierbei handelt es sich wieder um eine rechtsgeschäftliche Auflassung, die der Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz bedarf. Eine andere Möglichkeit der Erbausinandersetzung ist, dass ein Miterbe oder ein Dritter die Erbanteile erwirbt. Jeder Miterbe ist berechtigt, über seinen angefallenen Anteil am Nachlass zu verfügen. Diesem liegt dann ein schuldrechtlicher notariell zu beurkundender Erbschafts Kauf gemäß § 2371 BGB zugrunde.⁷⁸ Mit dem ebenfalls notariell zu beurkundenden dinglichen Vollzug des Kaufes gemäß § 2033 Absatz 1 S. 1 BGB tritt der Erwerber in die vermögensrechtliche Stellung des Veräußerers ein und erlangt dessen gesamthändige Berechtigung am Nachlass.⁷⁹ Mit diesen Rechtsgeschäften erlangt der Erwerber einzelner oder aller Erbteile mittelbar das wirtschaftliche Eigentum an Grundstücken, die zum Nachlass gehören.⁸⁰ Dieser mittelbare Erwerb wird gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 2 GrdstVG jedenfalls dann kontrolliert, wenn ein Dritter die Erbanteile erwirbt und der Nachlass im Wesentlichen aus einem landwirtschaftlichen Betrieb besteht.

Ein Testament kann, genau wie ein Erbvertrag, ein Vermächtnis über ein landwirtschaftliches Grundstück vorsehen.⁸¹ In diesem Fall erhält eine Person, die nicht selbst Erbe ist, gegen den Erben oder die Erbengemeinschaft

⁷⁷ Netz, Praxiskommentar, Rn. 923 zum Erbvertrag; Rn. 984 zur den gesetzlichen oder gewillkürten Erbschaften kraft Testament.

⁷⁸ Weidlich, in: Grüneberg, BGB, § 2033 BGB, Rn. 1.

⁷⁹ Weidlich, in: Grüneberg, BGB, § 2033 BGB, Rn. 3.

⁸⁰ Netz, Praxiskommentar, Rn. 819.

⁸¹ § 1939 BGB so für die Anordnung des Vermächtnisses im Testament und § 1941 BGB für die Anordnung im Erbvertrag.

einen schuldrechtlichen Anspruch auf Übereignung des Grundstücks.⁸² Die Anordnung im Testament als Verfügung von Todes wegen unterliegt nicht der Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz. Dagegen wird allerdings ihr Erfüllungsgeschäft als dingliche Auflassung kontrolliert. Es wird also geprüft, ob Versagungsgründe vorliegen.⁸³

Die bewirtschaftete Fläche kann außerdem erweitert werden, indem ein Betrieb übernommen wird. Wird er von natürlichen Personen als Einzelunternehmer bewirtschaftet, kommt der genehmigungspflichtige Übergabevertrag bzw. Hofübergabevertrag in Betracht. Bei ihm verpflichtet sich die bisherige Hofinhaberschaft, ihr Vermögen – vor allem den vorhandenen Grundbesitz – an den Übernehmer zu übergeben. Regelmäßig wird dies gegen Zahlung eines ausreichenden Lebensunterhaltes (sog. Altenteil) vereinbart. Der Hofübernehmende kann Abkömmling sein, so dass ein Fall der vorweggenommenen Erbfolge vorliegt, es kann aber auch ein Dritter begünstigt sein. Soweit auch Grundstücke übertragen werden, liegt eine Genehmigungspflicht nach dem Grundstückverkehrsgesetz vor.⁸⁴ Eine Privilegierung sieht § 8 Nr. 2 GrdstVG dahingehend vor, dass der Hofübergabevertrag ohne weitere Prüfung zu genehmigen ist, wenn der Betrieb geschlossen im Rahmen der vorweggenommenen Erbfolge an den Ehegatten oder eine Person, die mit dem Eigentümer in gerader Linie oder bis zum dritten Grad in der Seitenlinie verwandt oder bis zum zweiten Grad verschwägert ist, übertragen wird. Mit anderen Worten unterliegt die Hofübernahme familienfremder Personen den normalen Kontrollmaßstäben des Grundstückverkehrsgesetzes.

Wird ein Hof als Gesellschaft betrieben, kann eine Person als neuer Gesellschafter in das Unternehmen eintreten. Dies kann über verschiedene Rechtsgeschäfte, unter anderen den Anteilerwerb (sog. share deal) geschehen. Mit dem Eintritt in die Gesellschaft wird mittelbar auch die Verfügungsmacht über die Grundstücke im Eigentum des Unternehmens erlangt. Diese Gesellschafterwechsel, wie auch andere Unternehmensumwandlungen nach dem Umwandlungsgesetz, unterliegen nicht der Genehmigungspflicht nach dem Grundstückverkehrsgesetz.

Neben solchen Flächenerweiterungen in großem Umfang durch die Übernahme ganzer Betriebe können einzelne Flächen über einen Kaufvertrag, Tausch oder Schenkung erworben werden. Diese gemäß § 311b Absatz 1 Satz 1 BGB notariell zu beurkundenden Verträge unterliegen wie die mit ihnen im Zusammenhang stehenden dinglichen Auflassungen (§§ 873, 925 BGB) zum Eigentumserwerb der Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz.

2.2 Vorübergehende Flächenerweiterungen

Vorübergehend können die bewirtschafteten Flächen über die Pacht, die Nießbrauchs- oder die Erbbaurechtsbestellung erweitert werden. Landpachtverträge im Sinne des § 585 Absatz 1 Satz 1 BGB können mit beliebiger Laufzeit abgeschlossen und verlängert werden. Ihre Kontrolle unterliegt dem Landpachtverkehrsgesetz. Weiterhin ist es gemäß § 1030 Absatz 1 BGB möglich, ein Nießbrauchrecht an einem Grundstück zu erlangen. Dieses unverkäufliche und nicht vererbbaare Nutzungsrecht am fremden Eigentum wird im Grundbuch eingetragen.⁸⁵ Dieses Rechtsgeschäft unterliegt gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 3 GrdstVG einer Kontrolle. Dagegen beinhaltet das Erbbaurecht im Sinne des § 1 Absatz 1 Erbbaurechtsgesetz ein veräußerliches und vererbbares Nutzungsrecht am fremden Eigentum, wobei es regelmäßig zeitlich befristet wird.⁸⁶ Baden-Württemberg hat die Erbbaurechtsbestellung in § 3 Absatz 2 Nr. 3 ASVG aufgenommen. Die beiden zuletzt genannten Rechtsgeschäfte bewirken zwar auch nur eine vorübergehende Nutzungsmöglichkeit des fremden Eigentums, erweitern aber regelmäßig die bewirtschaftete Fläche langfristiger als es Pachtverträge vorsehen.

⁸² Rudy, in: MüKo BGB, § 2174 BGB, Rn. 5.

⁸³ Netz, Praxiskommentar, Rn. 962 f.

⁸⁴ Netz, Praxiskommentar, Rn. 975.

⁸⁵ Pohlmann, in: MüKo BGB, § 1030 BGB, Rn. 7.

⁸⁶ Beschreibung nach § 1 Absatz 1 Erbbaurechtsgesetz. Eine zeitliche Befristung wird gesetzlich nicht verlangt, wird aber regelmäßig in Verträgen vereinbart.

3 Betriebsgrößen landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern

Der landwirtschaftliche Strukturwandel in Bayern zwischen 2010 und 2020 wird durch Zahlen der Landwirtschaftszählungen in Tabelle 14 verdeutlicht. Landesweit ist die Zahl der statistisch erfassten Betriebe in diesem Zeitraum von 97.873 auf 84.756 zurückgegangen, das ist ein Rückgang um 13 % (1,4 % pro Jahr). Die Zahl der Haupterwerbsbetriebe in der Rechtsform Einzelunternehmen ist deutlich stärker geschrumpft, nämlich um 3,4 % pro Jahr. Dagegen sind die Nebenerwerbsbetriebe an Zahl kaum gesunken (0,3 % pro Jahr). Da gleichzeitig die Zahl viehhaltender Betriebe in Bayern stark abgenommen hat, kann die These aufgestellt werden, dass im betrachteten Zeitraum viele Haupterwerbslandwirte durch Aufgabe der Viehhaltung Arbeitszeit eingespart haben, die ihnen die Aufnahme einer weiteren beruflichen Tätigkeit ermöglicht. Gleichzeitig haben Neben-, aber auch Haupterwerbslandwirte ihren Betrieb aufgegeben. Deutlich zugenommen hat die Zahl der Personengesellschaften und juristischen Personen, wobei vor allem letztere in Bayern nur eine relativ kleine Rolle spielen. Die zusätzlichen Betriebe dieser Rechtsformen sind vermutlich ebenfalls aus den Gruppen der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe hervorgegangen.

Tabelle 14: Landwirtschaftliche Betriebe nach Rechtsform in Bayern, 2010 und 2020

Betriebe der Rechtsform	2010			2020		
	Zahl Betriebe	LF (ha)	LF pro Betrieb (ha)	Zahl Betriebe	LF (ha)	LF pro Betrieb (ha)
Einzelunternehmen	93.337	2.808.988	30,1	78.145	2.618.221	33,5
<i>Haupterwerbsbetriebe</i>	47.852	2.000.060	41,8	33.825	1.710.218	50,6
<i>Nebenerwerbsbetriebe</i>	45.485	808.928	17,8	44.320	908.002	20,5
Personengesellschaften	4.234	306.153	72,3	6.093	450.504	73,9
Juristische Personen	302	21.702	71,9	518	38.973	75,2
Summe	97.873	3.136.843	32,1	84.756	3.107.697	36,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt⁸⁷

Mit Blick auf die von allen Betrieben landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) ist zunächst zu bemerken, dass die Summe der LF kleiner ist als der Umfang der Landwirtschaftsfläche in Tabelle 13 (s.o.) im selben Jahr. Die Differenz ist damit zu erklären, dass die Landwirtschaftsfläche im Rahmen der Flächennutzungserhebung der Landesvermessung als solche klassifiziert wird. Sie wird aber nicht zwangsläufig von Betrieben bewirtschaftet, die im Rahmen der Landwirtschaftszählung auskunftspflichtig sind. Bei der fehlenden Fläche, die im Jahr 2020 immerhin mehr als 150.000 Hektar umfasst, handelt es sich z. B. um Grünland von Hobby-Tierhaltern, Kleinstflächen oder brachliegende Ländereien von Nichtlandwirten. Es ist davon auszugehen, dass solche Flächen dauerhaft nicht oder nur in geringem Umfang für die landwirtschaftliche Nutzung reaktiviert werden können.

Die bayerischen Haupterwerbsbetriebe bewirtschaften aktuell (2020) 1.710.218 ha, das sind 55,0 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Dieser Anteil lag 2010 noch bei 63,8 %. Dagegen ist der Flächenanteil der Nebenerwerbsbetriebe von 25,8 auf 29,2 % gewachsen. Nebenerwerbslandwirte müssen ihr Einkommen nicht allein aus der Landwirtschaft erzielen und können die Flächen arbeitsextensiv bewirtschaften. Ob daraus ein Wettbewerbsvorteil der Nebenerwerbslandwirte auf dem Bodenmarkt resultiert, kann mit den vorliegenden Daten nicht beantwortet werden.

Anhand der Spalten „LF pro Betrieb“ ist erkennbar, dass die Betriebe in Bayern ihre Flächenausstattung im Durchschnitt von 32,1 auf 36,7 Hektar pro Betrieb erweitern konnten. Anzuführen ist allerdings, dass landwirtschaftliche

⁸⁷ Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Rechtsformen und Erwerbscharakter Landwirtschaftszählung, Reihe 2.1.5, 2021.

Haupterwerbsbetriebe in Bayern im Durchschnitt im Jahr 2020 eine Flächenausstattung von 50,6 Hektar pro Betrieb haben. Dies ist relativ wenig, verglichen mit dem bundesweiten Durchschnitt von 71,6 Hektar pro Haupterwerbsbetrieb. Man könnte also vermuten, dass Haupterwerbsbetriebe in Bayern besonders dringlich auf eine Flächenaufstockung angewiesen sind. Allerdings werden bei dieser Betrachtung Tierhaltung und landwirtschaftliche Nebenbetriebe (wie Direktvermarktung, erneuerbare Energien, Tourismus) nicht berücksichtigt, deren Einkommensbeitrag in Bayern möglicherweise höher ist als in anderen Bundesländern.

4 Zwischenfazit

Die Landwirtschaftsfläche in Bayern unterliegt einem stetigen Abnahmetrend aufgrund der Inanspruchnahme durch außerlandwirtschaftliche Flächennutzungen. Gleichzeitig nimmt die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe im Strukturwandel ab. Dadurch haben die im Sektor verbleibenden Betriebe die Möglichkeit, ihre Flächenbasis – dauerhaft durch Hofübernahme, Erbschaft oder Kauf bzw. vorübergehend durch Pacht oder Nießbrauch – zu erweitern. Dies führte zwischen 2010 zu einer Vergrößerung der betrieblichen Landwirtschaftsfläche um 14 % von 32,1 Hektar auf 36,7 Hektar pro Betrieb. Die Zunahme entspricht etwa dem bundesdeutschen Durchschnitt, der im selben Zeitraum 13 % betrug. In Baden-Württemberg betrug die Zunahme ebenso 14 %, in Niedersachsen 18 %.

Frage 2: Wie haben sich die Eigentumsverhältnisse in ausgewählten Beispielsregionen in Bayern innerhalb der letzten zehn Jahre entwickelt?

Die Frage wird so verstanden, dass es um die Verteilung des Eigentums an landwirtschaftlicher Fläche auf Landwirte und andere Eigentümerkategorien geht. Landeigentum wird in Deutschland von keiner Statistik flächendeckend erfasst, da das Grundbuch nicht statistisch auswertbar ist. Lediglich bei landwirtschaftlichen Betrieben wird im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Landwirtschaftszählungen die Eigentumsfläche innerhalb der von ihnen bewirtschafteten, landwirtschaftlich genutzten Fläche erhoben⁸⁸. Diese wird nachfolgend ausgewertet, um die Entwicklung der Eigentumsverhältnisse der Landwirte darstellen zu können. Anhand der Bewegungen auf dem Bodenmarkt kann darüber hinaus abgeschätzt werden, wieviel landwirtschaftlich genutzte Fläche in Bayern pro Jahr den Eigentümer wechselt.

Das Thünen-Institut hat 2021 in einem Pilotvorhaben anhand der Liegenschaftsdaten in ausgewählten Stichprobengemeinden aller Bundesländer ausgewertet, wie Fläche der Nutzungskategorie Landwirtschaft auf verschiedene Eigentümerkategorien verteilt ist.⁸⁹ In Bayern wurden sieben Gemeinden (eine pro Regierungsbezirk) in die Untersuchung einbezogen. Im Rahmen des Gutachtens wurden die Daten weiterer Gemeinden ausgewertet. Das Ergebnis ist eine Bestandsaufnahme der aktuell dokumentierten Eigentumsverhältnisse. Eine Entwicklung ist daraus nicht ableitbar.

1 Eigentumsverhältnisse anhand der Landwirtschaftszählungen

In der Beantwortung von Frage 1 dieses Gutachtens wurde bereits ausgeführt, dass die Landwirtschaftsfläche in Bayern im fortlaufenden Rückgang begriffen ist. Für die Eigentumsfläche der landwirtschaftlichen Betriebe gilt dies in besonderem Maße, wie ein Vergleich der Daten der Landwirtschaftszählungen 2010 und 2020 zeigt (Tabelle 15). Die Eigentumsfläche der erhobenen Betriebe ist von rund 1.711.000 ha (2010) auf 1.476.000 ha zurückgegangen, das ist ein Rückgang um 23.400 ha pro Jahr. Da in diesem Zeitraum viele landwirtschaftliche Betriebe aufgegeben wurden, wird die Eigentumsfläche dieser Betriebe 2020 nicht mehr mitgezählt. Wenn diese Fläche von anderen Betrieben gepachtet wurde, ist sie als Pachtfläche in der Statistik enthalten. Gleichzeitig wurden aber auch Flächen an Nichtlandwirte verkauft und aus der landwirtschaftlichen Nutzung genommen.

Dies führt dazu, dass die Ausstattung der Betriebe mit Eigentumsfläche im Durchschnitt aller Betriebe nicht gewachsen, sondern sogar minimal von 17,5 auf 17,4 Hektar pro Betrieb zurückgegangen ist. Die Haupterwerbsbetriebe haben insgesamt 277.000 ha Eigentumsfläche in den zehn Jahren verloren; da auch die Zahl der Betriebe deutlich geschrumpft ist, steigt die durchschnittliche Eigentumsfläche minimal um 0,9 ha pro Betrieb. Die Nebenerwerbsbetriebe haben 17.000 ha Eigentumsfläche dazugewonnen und ihre Eigentumsfläche steigt um 0,7 ha pro Betrieb. Hier wird deutlich, dass das betriebliche Flächenwachstum, das in Frage 1 (Tabelle 14) festgestellt wurde, fast ausschließlich über die Zupacht und kaum über Zukauf erfolgt ist.

Die Personengesellschaften haben deutlich an Zahl und bewirtschafteter Fläche zugewonnen, die eigene Fläche ist aber nur wenig mehr geworden, sodass die durchschnittliche Eigentumsflächenausstattung deutlich gesunken ist. Noch deutlicher bei den juristischen Personen, die aber zahlenmäßig von sehr geringer Bedeutung sind.

Insgesamt führt dies zu einem Rückgang des Eigentumsanteils an der bewirtschafteten Landwirtschaftsfläche von 54,5 auf 47,5 Prozent. Bei den Einzelunternehmen ist der Eigentumsanteil von 55,8 auf 50,0 Prozent zurückge-

⁸⁸ Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Eigentums- und Pachtverhältnisse Landwirtschaftszählung, Fachserie 3 Reihe 2.1.6, 2021.

⁸⁹ Tietz / Neumann / Volkenand, Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, 2021.

gangen (Rückgang um 5,8 Prozentpunkte). Dieser Rückgang entspricht einem bundesweiten Trend (mit Ausnahme von Ostdeutschland), er ist in Bayern aber besonders ausgeprägt. In den westdeutschen Bundesländern insgesamt betrug der Eigentumsanteil der Einzelunternehmen 46,6 % im Jahr 2010 und 43,7 % im Jahr 2020 (Rückgang um 2,9 Prozentpunkte). Somit ist der Eigentumsanteil der Landwirte in Bayern immer noch relativ hoch, verglichen mit den westdeutschen Bundesländern.

Tabelle 15: Eigentumsfläche und Eigentumsanteil landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern, 2010 und 2020 im Vergleich

Betriebe der Rechtsform	2010					2020				
	Zahl Betriebe	LF	davon eigene LF	Eigene LF/Betrieb	Eigentumsanteil	Zahl Betriebe	LF	davon eigene LF	Eigene LF/Betrieb	Eigentumsanteil
			1.000 ha	ha				1.000 ha	ha	
Einzelunternehmen	93.337	2.809	1.568	16,8	55,8%	78.145	2.618	1.308	16,7	50,0%
<i>Haupterwerbsbetriebe</i>	47.852	2.000	1.051	22,0	52,6%	33.825	1.710	774	22,9	45,3%
<i>Nebenerwerbsbetriebe</i>	45.485	809	517	11,4	63,9%	44.320	908	534	12,0	58,8%
Personengesellschaften	4.234	306	127	30,0	41,5%	6.093	451	153	25,0	33,9%
Juristische Personen	302	22	15	51,1	71,1%	518	39	15	29,5	39,2%
Summe	97.873	3.137	1.711	17,5	54,5%	84.756	3.108	1.476	17,4	47,5%

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Bundesamt.⁹⁰

Die hier ausgewerteten Statistiken geben Auskunft über die Änderung der Eigentumsfläche, die dem Sektor Landwirtschaft insgesamt zugeordnet ist. Daraus lässt sich jedoch nichts über die Größenordnung der Transaktionen von Eigentumsfläche ableiten, die zwischen verschiedenen, landwirtschaftlichen oder nichtlandwirtschaftlichen Marktteilnehmern stattgefunden haben.

2 Transaktionen anhand verfügbarer Statistiken

Boden kann auf verschiedene Weise auf neue Eigentümer übergehen. Neben dem Verkauf sind hier insbesondere die Vererbung, die Übertragung innerhalb einer Hofübergabe zu Lebzeiten sowie die Schenkung zu nennen. Statistiken existieren nur für Kauffälle. Die im Rahmen dieses Gutachtens ausgewerteten Daten aus dem E-Verfahren geben erstmals Hinweise auf die Dimension anderer Formen der Eigentumsübertragung.

Über Bewegungen auf dem Kaufmarkt für landwirtschaftliche Fläche informiert die bundesweite Kaufwertestatistik, die für den Freistaat Bayern im Abschnitt Datenbasis 2 ausgewertet wurde. Nach dieser Statistik wurden in Bayern in den letzten zehn Jahren pro Jahr 7.066 ha Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung verkauft. Die Daten in dieser Statistik beruhen allerdings auf einer Selektion von Verkäufen im gewöhnlichen Geschäftsverkehr und beziehen lediglich solche Flächen, bei denen Anhaltspunkte bestehen, dass sie weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden, ein.

Im Unterschied dazu bieten die Immobilienmarktberichte des Oberen Gutachterausschusses in Bayern einen Überblick über die Bewegungen auf dem Bodenmarkt insgesamt, unterscheiden dabei aber nicht zwischen landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Fläche. Diese ebenfalls im Abschnitt Datenbasis 2 ausgewertete Quelle berichtet über einen Gesamtumfang der Verkäufe von durchschnittlich 19.084 ha land- und forstwirtschaftlicher Fläche pro Jahr.

⁹⁰ Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Eigentums- und Pachtverhältnisse, Landwirtschaftszählung 2020.

Die im bayerischen E-Verfahren im Zeitraum 07/2019 bis 06/2021 erfassten Daten können zur Plausibilisierung dieser Größenordnung herangezogen werden, auch wenn sie nur über einen Zweijahreszeitraum Auskunft geben. Wie der Übersicht in Tabelle 2 im Abschnitt Datenbasis 1 zu entnehmen ist, wurden in den zwei Jahren Verkäufe im Gesamtumfang von 27.870 Hektar Landwirtschaftsfläche sowie von 12.753 Hektar forstwirtschaftlicher Fläche erfasst. Das ergibt etwa 20.000 Hektar land- und forstwirtschaftliche Fläche pro Jahr und passt relativ gut mit der jährlichen Größenordnung im Immobilienmarktbericht zusammen.

Die unentgeltlichen Übertragungen umfassen in den Daten des E-Verfahrens ein Vielfaches der verkauften Fläche. Allein die als „Übergabe“ eingestuften Fälle betreffen 111.273 Hektar Landwirtschaftsfläche. Weitere landwirtschaftliche Fläche im Gesamtumfang von 31.863 Hektar wurde per Erbaueinandersetzung, Schenkung, Tauschgeschäft und als „sonstige“ eingestufte Fallgestaltungen übertragen. Die Daten des E-Verfahrens geben keine Auskunft darüber, ob die Flächen an Landwirte oder Nichtlandwirte übertragen wurden. Die Einstufung der Landwirteigenschaft wird im E-Verfahren nur bei Verkäufen vorgenommen. Die Erwerber waren bei 32 % der Fläche Landwirte, bei 37 % nichtlandwirtschaftliche Personen und bei den übrigen 31 % öffentlich-rechtliche Körperschaften und Unternehmen.

Aus den Gesamtzahlen lässt sich für den ausgewerteten Zeitraum eine Bodenmobilität von 2,6 % der Landwirtschaftsfläche pro Jahr errechnen, davon wurde das allermeiste unentgeltlich auf neue Eigentümer übertragen und nur 0,4 % auf dem Weg des Erwerbs. In diesen Zahlen sind nicht die Transfers enthalten, die keinerlei Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz bedürfen, also alle Erbschaften, die keine Erbaueinandersetzung zur Folge haben (vgl. Antwort zu Frage 1).

Geht man davon aus, dass Bodeneigentum in Bayern zu rund 95 % natürlichen Personen zugeordnet ist und alle ca. 30 Jahre ein Generationswechsel stattfindet, müssten pro Jahr rund 3,2 % des privaten Flächeneigentums in der Generationenfolge den Eigentümer wechseln, das wären knapp 100.000 Hektar Landwirtschaftsfläche, also rund das Achtfache der jährlich auf dem Bodenmarkt verkauften Fläche.

3 Aktuelle Eigentumsstrukturen der Landwirtschaftsfläche

Das Thünen-Institut hat im Jahr 2021 das Projekt „Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Agrarflächen in Deutschland“ (EigLanD) durchgeführt, in dem Zahlen zu Eigentumsverhältnissen von Landwirtschaftsfläche aus einer bundesweiten Stichprobe von 59 Gemeinden erarbeitet wurden. Mit der dabei entwickelten Methodik wurden im Rahmen des Gutachtens weitere bayerische Gemeinden hinsichtlich ihrer Eigentumsstrukturen untersucht. Hierfür hat die Bayerische Vermessungsverwaltung Eigentümerdaten aus dem Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) aus weiteren, zufällig ausgewählten Stichprobengemeinden zur Verfügung gestellt. Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen die sieben bayerischen Gemeinden aus dem Projekt EigLanD und zwei weitere, neu ausgewertete Gemeinden pro Regierungsbezirk ein.

Zu Einzelheiten der Methodik siehe den EigLanD-Projektbericht.⁹¹ Die ALKIS-Eigentümerdaten von Flächen der Nutzungsart Landwirtschaftsfläche werden mithilfe von Text-Algorithmen hinsichtlich der personellen Identität von Eigentümern aufbereitet und anonymisiert ausgewertet. Es wird die Flächengröße individueller Eigentümer sowie die aggregierte Fläche von wirtschaftlich zusammengehörigen Personen (Haushalten) und Unternehmen berechnet. Dabei werden auch landwirtschaftliche Haushalte bzw. Betriebe anhand der Übereinstimmung von Namen und Wohnort mit Personen, die flächenbezogene Prämien der EU-Agrarförderung beziehen, identifiziert.

Tabelle 16 zeigt Kennzahlen zur Größe der ausgewerteten ALKIS-Datensätze. Neben dem arithmetischen Mittel werden auch der Median sowie der kleinste und größte Wert ausgewiesen, um die Variationsbreite der Ergeb-

⁹¹ Tietz / Neumann / Volkenand, Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, 2021.

nisse innerhalb der Stichprobe zu zeigen. Die Gemeinden umfassen zwischen 1.000 und 3.000 Hektar Landwirtschaftsfläche (im Mittel 1.868 Hektar), die zwischen 135 und 1.064 (durchschnittlich 525) Eigentümern⁹² gehören. Ein kleiner Teil dieser Eigentümer gehört der Gruppe der Gebiets- und sonstigen Körperschaften an,⁹³ bei den meisten Eigentümern handelt es sich aber um natürliche Personen, die überwiegend der Kategorie „nichtlandwirtschaftliche natürliche Person“ zugeordnet sind.

Tabelle 16: Größe und Eigentümerzahl der 21 bayerischen Stichprobengemeinden

	Mittelwert	Median	Kleinster Wert	Größter Wert
Landwirtschaftsfläche insgesamt (ha)	1.868	1.968	1.091	2.989
Zahl Eigentümer	515	490	135	1.064
davon: Gebiets- und sonstige Körperschaften	15	14	7	26
private Eigentümer	501	477	128	1.046
darunter: nichtldw. nat. Personen	425	381	84	993
landw. Haushalte/Betriebe	67	58	35	113

Quelle: Eigene Auswertung, Daten der Bayerischen Vermessungsverwaltung.

Tabelle 17 stellt die Anteile der Landwirtschaftsfläche, die auf einzelne Eigentümerkategorien entfallen, im Durchschnitt und in der Variationsbreite der Gemeinden dar. Im Durchschnitt entfallen 5,1 % der Landwirtschaftsfläche auf Eigentümer aus der Gruppe der Gebiets- und sonstigen Körperschaften. Darunter haben die Kommunen (Gemeinden und zum kleinen Teil auch Landkreise) mit 2,3 % im Mittel (zwischen 0,5 und 6,6 % in einzelnen Gemeinden) den größten Anteil. Auch die Kirchen haben in jeder der ausgewerteten Gemeinden Landeigentum (zwischen 0,1 und 2,9 % der Landwirtschaftsfläche). Die Bundesrepublik Deutschland und der Freistaat Bayern haben in einzelnen Gemeinden sehr umfangreiches Landeigentum (jeweils rund 10 % im Maximum), in vielen Gemeinden treten sie hingegen gar nicht als Landeigentümer in Erscheinung. Naturschutz- und sonstige Zweckverbände (wie z. B. Trinkwasserverbände oder öffentlich-rechtliche Stiftungen) haben meist nur geringes oder kein Landeigentum in den ausgewerteten Gemeinden.

95 % der Landwirtschaftsfläche entfallen im Durchschnitt der ausgewerteten Gemeinden auf private Eigentümer, davon zur Hälfte auf landwirtschaftliche Haushalte/Betriebe und nichtlandwirtschaftliche natürliche Personen. Nichtlandwirtschaftlichen Unternehmen gehören im Durchschnitt nur 0,6 % der Landwirtschaftsfläche. Dort, wo größere Flächenanteile auf diese Eigentümerkategorie entfallen, sind die Unternehmen den Branchen Bodenabbau, Erneuerbare Energien oder Infrastruktur (Bahn, Energieversorgung) zuzuordnen. In ballungsraumnahen Gemeinden steigt die Vielfalt der gewerblichen Eigentümer von Landwirtschaftsfläche, doch sind deren Grundstücke zumeist klein (unter 1 Hektar). Finanz- und Vermögensverwaltungsunternehmen treten ebenfalls, wenn überhaupt, nur als Eigentümer kleiner Flächen in Erscheinung.

Zwar entfallen im Durchschnitt jeweils rund 47 % der Landwirtschaftsfläche auf Landwirte und nichtlandwirtschaftliche natürliche Personen, doch steht hinter diesem Mittelwert eine relativ große Variationsbreite in der Stichprobe. In einzelnen Gemeinden gehören mehr als 70 % der Landwirtschaftsfläche der einen oder der anderen Eigentümerkategorie an.⁹⁴

⁹² Hier werden nur die wirtschaftlich zusammengehörigen Eigentümer (Aggregierungsstufe 2 gemäß der EigLand-Methodik) ausgewiesen. Die Zahl der individuellen Eigentümer ist im Durchschnitt der Gemeinden rund 15 Prozent höher.

⁹³ Hierbei handelt es sich vorwiegend um öffentlich-rechtliche Eigentümer (siehe die zugehörigen Kategorien in Tabelle 17).

⁹⁴ Zur Treffgenauigkeit der Identifizierung landwirtschaftlicher Haushalte/Betriebe anhand übereinstimmender Namen und Anschriften mit der Datenbank der Empfänger flächenbezogener Agrarförderung siehe die Diskussion im EigLand-Projektbericht *Tietz / Neumann / Volkenand*, Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, 2021. In der Auswertung für dieses Gutachten wurden ergänzend zur automatisierten Identifizierung manuell alle größeren Eigentümer mit

Tabelle 17: Anteile der Landwirtschaftsfläche nach Eigentümerkategorie

Eigentümerkategorie	Mittelwert	Median	Kleinster Wert	Größter Wert
Bund	0,6%	0,1%	0,0%	10,1%
Land	0,9%	0,2%	0,0%	9,9%
Kommune	2,3%	2,1%	0,5%	6,6%
Kirche	1,0%	0,7%	0,1%	2,9%
Naturschutz	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Zweckverband	0,3%	0,1%	0,0%	1,5%
Gebiets- u. sonst. Körperschaften	5,1%	4,4%	1,7%	14,0%
Nichtlandwirtschaftl. natürliche Person	46,7%	44,1%	26,5%	70,6%
Landwirtschaftlicher Haushalt/Betrieb	47,6%	48,5%	22,6%	70,7%
Nichtlandwirtschaftl. Unternehmen	0,6%	0,3%	0,0%	4,3%

Quelle: Eigene Auswertung, Daten der Bayerischen Vermessungsverwaltung.

Alle Eigentümer wurden anhand ihres Wohn- bzw. Firmensitzes danach eingestuft, ob sie in der untersuchten Gemeinde selbst, in einer unmittelbar angrenzenden Nachbargemeinde oder weiter entfernt ansässig sind. Tabelle 18 zeigt, dass der größte Anteil der Landwirtschaftsfläche – im Durchschnitt mehr als 75 %, in einzelnen Gemeinden zwischen 56 und 87 Prozent – in den Händen ortsansässiger Eigentümer ist. Weitere 10 % gehören im Mittel Eigentümern aus angrenzenden Gemeinden, nur 12 % solchen aus weiter entfernten deutschen Orten. Im Ausland ansässige Eigentümer spielen im Mittel der ausgewerteten Gemeinden kaum eine Rolle. Nur in einer südbayerischen grenznahen Gemeinde ist deren Anteil höher als 0,3 % der Landwirtschaftsfläche.

Tabelle 18: Anteil Landwirtschaftsfläche nach Wohn- bzw. Firmensitz der Eigentümer

Eigentümer mit (Wohn-)Sitz in:	Mittelwert	Median	Kleinster Wert	Größter Wert
Stichprobengemeinde	77,4%	77,7%	56,6%	87,1%
Nachbargemeinde	10,4%	9,6%	5,5%	26,6%
Deutschland - andere Gemeinden	12,0%	11,4%	5,3%	19,8%
Ausland	0,1%	0,0%	0,0%	0,8%

Quelle: Eigene Auswertung, Daten der Bayerischen Vermessungsverwaltung.

Neben der Einstufung nach Art der Eigentümer ist die Verteilung auf individuelle Eigentümer (bzw. Haushalte) nach Größe des Eigentums von besonderem Interesse. Tabelle 19 zeigt zunächst die durchschnittliche Größe des Flächeneigentums pro Eigentümer nach Kategorie. Interessant ist dabei vor allem der Unterschied zwischen nichtlandwirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Privateigentümern. Die landwirtschaftlichen Eigentümer bzw. Haushalte sind weit in der Unterzahl (vgl. Tabelle 16) und verfügen im Durchschnitt über 14,1 ha Flächeneigentum (in einzelnen Gemeinden bis zu 23,3 ha im Durchschnitt aller Landwirte). Die weitaus zahlreicheren Nichtlandwirte verfügen durchschnittlich nur über 2,4 ha Landwirtschaftsfläche.

mehr als 5 ha Landwirtschaftsfläche auf übereinstimmende Adressen und Nachnamen (bei abweichenden Vornamen) durchsucht. Eigentümer unter 5 ha werden also ggf. nicht als Landwirte identifiziert, wenn die Vornamen der Fördermittelempfänger von denen der Eigentümer abweichen. Der Fehler dürfte aber nicht sehr hoch sein, zumal die Auswertung der Landwirtschaftszählung 2020 einen ähnlich hohen Eigentumsanteil der landwirtschaftlichen Betriebe zum Ergebnis hat (47,5 %, siehe Tabelle 15 weiter oben).

Tabelle 19: Durchschnittliche Flächengröße pro Eigentümer nach Kategorie

Eigentümerkategorie	Mittelwert	Median	Kleinster Wert	Größter Wert
Gebiets- u. sonst. Körperschaften	6,5	5,3	2,4	21,1
Nichtlandwirtschaftl. natürliche Person	2,4	2,4	0,8	4,4
Landwirtschaftlicher Haushalt/Betrieb	14,1	13,4	5,0	23,3
Nichtlandwirtschaftl. Unternehmen	1,5	0,8	0,0	9,5

Quelle: Eigene Auswertung, Daten der Bayerischen Vermessungsverwaltung.

Die Verteilung der Eigentümer aller Kategorien auf verschiedene Größenklassen wird in Tabelle 20 dargestellt. Hier wird deutlich, dass eine Mehrzahl von 52 % der Eigentümer über weniger als 1 Hektar Landwirtschaftsfläche verfügt. Ein weiteres knappes Viertel aller Eigentümer hat zwischen 1 und 5 Hektar. Die Größenklassen 5 bis 10 sowie 10 bis 50 Hektar sind mit jeweils etwas über 10 % der Eigentümer ähnlich stark besetzt. Über 50 ha Flächeneigentum haben im Durchschnitt nur 0,5 % der Eigentümer. In manchen Gemeinden ist diese Größenklasse überhaupt nicht besetzt.

Tabelle 20: Anteil der Eigentümer von Landwirtschaftsfläche in den Größenklassen des Eigentums

Größenklasse	Mittelwert	Median	Kleinster Wert	Größter Wert
Anteil Eigentümer mit < 1 ha	51,9%	47,9%	26,7%	77,4%
Anteil Eigentümer mit 1 bis < 5 ha	24,5%	24,6%	14,7%	34,5%
Anteil Eigentümer mit 5 bis < 10 ha	10,5%	11,2%	3,9%	18,8%
Anteil Eigentümer mit 10 bis < 50 ha	12,6%	11,6%	1,1%	25,9%
Anteil Eigentümer mit ≥ 50 ha	0,5%	0,3%	0,0%	3,7%

Quelle: Eigene Auswertung, Daten der Bayerischen Vermessungsverwaltung.

In Bezug auf verteilungspolitische Fragen liegt das Interesse vor allem auf der Eigentumskonzentration bei den größten Landeigentümern. Eine geeignete Maßzahl dafür ist die Konzentrationsrate CR_n, die angibt, wie groß der Anteil der n größten Eigentümer an der Gesamtfläche ist. Tabelle 21 zeigt die Konzentrationsraten CR1 bis CR5 in der ausgewerteten Gemeindestichprobe und zusätzlich die absolute Flächengröße des größten Eigentümers. Deren Mittelwert (76 ha) korrespondiert mit einer CR1 von 4,2 % der Landwirtschaftsfläche. Dies ist, verglichen mit Kennzahlen der Marktbeherrschung im Kartellrecht, aber auch im Vergleich mit Konzentrationsraten des Flächeneigentums in anderen Bundesländern,⁹⁵ ein sehr niedriger Wert. Die weiteren Konzentrationsraten CR2 bis CR5 besitzen ein entsprechend niedriges Niveau.

Das größte Flächeneigentum, das auf einen einzelnen Eigentümer entfällt, umfasst 242 ha Landwirtschaftsfläche; dies entspricht einer CR1 von 10,1 %. Der Eigentümer ist in diesem Fall die Bundeswasserstraßenverwaltung. Auch die zweitgrößte CR1 in der Stichprobe (9,9 %, entsprechend 162 ha in einer anderen Gemeinde) ist auf einen öffentlichen Eigentümer, den Freistaat Bayern, zurückzuführen. Dies sind zugleich die einzigen Eigentümer in der gesamten Stichprobe, die mehr als 100 ha Landwirtschaftsfläche innerhalb einer Gemeinde auf sich vereinen. Die CR1 in den weiteren Gemeinden liegt maximal bei 6,4 %, die kleinste CR1 beträgt lediglich 1,7 %.

⁹⁵ Im Durchschnitt der im Projekt EigLand ausgewerteten Gemeinden lag die CR1 bei 9,8 %, die CR3 bei 19,2 % und die CR5 bei 25 % der Landwirtschaftsfläche Tietz / Neumann / Volkenand, Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, 2021.

In zwölf der 21 Stichprobengemeinden ist der größte Flächeneigentümer ein landwirtschaftlicher Haushalt. In fünf Gemeinden ist es die Kommune, in jeweils einem Fall der Bund, das Land, ein nichtlandwirtschaftliches Unternehmen sowie ein nichtlandwirtschaftlicher Haushalt.

Tabelle 21: Konzentrationsraten des Eigentums an Landwirtschaftsfläche

Konzentrationsrate	Mittelwert	Median	Kleinster Wert	Größter Wert
Landw. Fläche des größten Eigentümers (ha)	76	66	29	242
CR1	4,2	3,5	1,7	10,1
CR2	6,9	6,0	3,0	17,1
CR3	9,2	7,7	4,2	22,3
CR4	11,3	9,3	5,4	26,1
CR5	13,3	10,8	6,5	29,6

Quelle: Eigene Auswertung, Daten der Bayerischen Vermessungsverwaltung.

4 Zwischenfazit

Die Eigentumsverhältnisse der Landwirtschaftsfläche sind in Bayern im betrachteten Zeitraum der zurückliegenden zehn Jahre sehr stabil gewesen. Rund 95 % der Fläche gehören privaten Eigentümern, aktuell jeweils zur Hälfte Landwirten und Nichtlandwirten. Die Relation zwischen diesen beiden Gruppen hat sich zugunsten der Nichtlandwirte verschoben, was aber in viel stärkerem Maße auf Betriebsaufgaben zurückzuführen ist denn auf Flächenverkäufe. Rund 100.000 Hektar oder 3,2 % der Landwirtschaftsfläche werden jedes Jahr in der Generationenfolge übertragen, dagegen werden jährlich etwa 10.000 bis 15.000 Hektar Landwirtschaftsfläche (0,4 %) auf dem Bodenmarkt verkauft. Vor diesem Hintergrund ist zu erklären, dass die Eigentümerstruktur in Bayern relativ kleinteilig ist und in der Untersuchung keine nennenswerte Eigentumskonzentration der Landwirtschaftsfläche auf Ebene der einzelnen Gemeinden festgestellt wurde.

Die ermittelten Zahlen zur Bodenmobilität liegen nur für Bayern vor, da kein anderes Bundesland die Transaktionen in vergleichbarer Weise erfasst. Die Daten aus dem bayerischen E-Verfahren lassen darüber hinaus den Schluss zu, dass die Verkäufe überwiegend nichtlandwirtschaftlichen Käufern zuzurechnen sind. Ein Teil der verkauften Fläche, der sich aber nicht beziffern lässt, wird in der Folge zu nichtlandwirtschaftlichen Nutzungszwecken umgewidmet und verschwindet somit aus dem Bestand der Landwirtschaftsfläche.

Frage 3: Wie hoch ist der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert von landwirtschaftlich genutzten Flächen im Verhältnis zum Marktwert in den sieben Regierungsbezirken?

Die Frage wird an dieser Stelle nur aus agrarökonomischer Sicht aufgegriffen, indem zuerst die Begrifflichkeit geklärt und anschließend anhand der verfügbaren Daten versucht wird, sich der Beantwortung der Frage anzunähern (was jedoch, wie man sehen wird, nicht hinreichend gelingen kann). Zur rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den verschiedenen Begrifflichkeiten des Werts landwirtschaftlicher Fläche sei auf die Beantwortung von Frage 7 (Preismisbrauch) verwiesen.

1 Begriffsklärung

Die Definition des Begriffs **Verkehrswert** bzw. **Marktwert** ist in § 194 Baugesetzbuch niedergelegt: „Der Verkehrswert (Marktwert) wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.“ Einzelheiten der Ermittlung regelt die Immobilienwertermittlungsverordnung, nach der grundsätzlich drei Methoden zur Ermittlung des Verkehrswerts von Grundstücken möglich sind: Vergleichswert-, Ertragswert- und Sachwertverfahren. Für unbebaute landwirtschaftliche Nutzflächen eignen sich das Ertragswert- und Sachwertverfahren aus verschiedenen Gründen jedoch nicht.⁹⁶ Das Vergleichswertverfahren beruht auf einer Auswertung von Kaufpreisen in vergleichbaren Kauffällen, die in der Vergangenheit stattgefunden haben.

Der **innerlandwirtschaftliche Verkehrswert** ist gesetzlich nicht normiert. Der Sache nach bezieht sich der Begriff jedoch auf vergleichbare Kauffälle, die zwischen Landwirten stattgefunden haben. Dabei ist zu vermuten, dass es lediglich auf die Eigenschaft des Erwerbers ankommt, nicht des Verkäufers. Im Mittelpunkt steht der Erwerbsszweck, der darin besteht, die landwirtschaftliche Nutzung fortzuführen.

Um ein Vergleichswertverfahren durchführen zu können, benötigt der Ermittler Daten aus vergleichbaren Kauffällen. Um zu entscheiden, ob ein Kauffall vergleichbar ist, müssen hinreichende Informationen über die Objekteigenschaften wie Lage, Größe, Bodenqualität ebenso wie über Besonderheiten der jeweiligen Transaktion, die auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse schließen lassen, vorliegen. Insbesondere müssen sich nichtlandwirtschaftliche Nutzungserwartungen, die regelmäßig mit einer Erhöhung der Zahlungsbereitschaft verbunden sind, sicher ausschließen lassen.

Solche qualifizierten Daten liegen in den Kaufpreissammlungen der regionalen Gutachterausschüsse vor. Landwirtschaftliche Sachverständige können Datenauszüge aus der Kaufpreissammlung erwerben, die ihnen die Beurteilung eines konkreten Einzelfalls ermöglicht. Im Rahmen dieses Gutachtens war eine Auswertung von Kaufpreissammlungen nicht möglich und somit ein Vergleichswertverfahren zur Ermittlung von Verkehrswerten nicht anwendbar.

2 Annäherung: Kaufpreise unterschiedlicher Käufergruppen

Vorliegende Daten der von den Genehmigungsbehörden erfassten Kauffälle ermöglichen eine Annäherung an Unterschiede zwischen von Landwirten und Nichtlandwirten gezahlten Kaufpreisen. Neben der Flächengröße, der Nutzungsart und Informationen über die Art des Käufers enthalten diese Daten allerdings keine weiteren

⁹⁶ Vgl. Köhne, Landwirtschaftliche Taxationslehre, S. 55 ff. Das Sachwertverfahren beruht auf Herstellungskosten, die für Boden naturgemäß nicht existieren. Zum Ertragswertverfahren siehe Kap. 3.1.2 in den Ausführungen zu Frage 7.

Informationen, die eine Selektion der Kauffälle nach Erwerbszweck, nichtlandwirtschaftlichen Nutzungserwartungen oder anderen ungewöhnlichen Umständen ermöglichen würden. Die Vorgehensweise bei der Auswertung mithilfe der gegebenen Informationen wird ausführlich im Abschnitt Datenbasis 1 dargestellt.

Der selektierte Datensatz aus dem E-Verfahren (Flächen größer oder gleich 1 Hektar, mit mehr als 90 % landwirtschaftlich genutzter Fläche, in Landkreisen ohne kreisfreie Städte) umfasst 7.125 Kauffälle. In 2.265 dieser Fälle ist der Erwerber als Landwirt eingestuft, das ist ein knappes Drittel (32 %) der Gesamtzahl.

Tabelle 22 stellt im linken Teil einen Vergleich der arithmetischen Mittelwerte der gezahlten Kaufpreise pro Hektar nach Regierungsbezirk und Käufergruppe dar. Hier ergibt sich, dass die landwirtschaftlichen Erwerber in allen Regionen nur rund die Hälfte im Vergleich zum Gesamtmarkt zahlen. Besonders weit ist die Relation im Regierungsbezirk Oberbayern, wo die Durchschnittspreise der Landwirte nur 38 % der Durchschnittspreise aller Käufer betragen. Niederbayern ist der Regierungsbezirk mit der engsten Relation; hier betragen die Durchschnittspreise der Landwirte 57 % des Gesamtdurchschnitts. Der Wert für Bayern insgesamt (44 %) ist in seiner Aussagekraft begrenzt, da die oberbayerischen Verkaufszahlen den Gesamtdurchschnitt dominieren.

Wie im Abschnitt Datenbasis 1 ausführlich dargestellt, ist die Streubreite der Kaufpreise selbst im selektierten Datensatz äußerst hoch. Die überdurchschnittlichen Kaufpreise betragen in der Spitze weit mehr als das Zehnfache des Gesamtdurchschnitts. Durch diese Ausreißer, die sicherlich von nichtlandwirtschaftlichen Nutzungsabsichten geprägt sind, wird der arithmetische Mittelwert systematisch nach oben verzerrt. Solche Ausreißer treten – wenn auch in geringerem Ausmaß – auch in der Gruppe der landwirtschaftlichen Käufer auf. Daher ist der Median der gezahlten Preise pro Käufergruppe der validere Wert für einen Käufergruppenvergleich. Der Median gibt den Kaufpreis wieder, unter- bzw. oberhalb dessen jeweils die Hälfte der gezahlten Kaufpreise liegt.

Vergleicht man die Mediane der beiden Käufergruppen (rechter Teil in Tabelle 22), so zeigt sich, dass die mittleren Kaufpreise der Landwirte weiterhin unterhalb der gesamten Mittelwerte liegen, die Relation aber deutlich enger ist. In Unterfranken ist die Relation am weitesten, hier beträgt der mittlere Kaufpreis der Landwirte 72 % des Gesamtmedians. Auf der anderen Seite sind in Mittelfranken die Mediane beider Gruppen gleich hoch.

Tabelle 22: Vergleich der Mittelwerte der Kaufpreise aller Käufer sowie von Landwirten nach Regierungsbezirk

Regierungsbezirk	Mittelwerte (€/ha)			Mediane (€/ha)		
	Alle Käufer	Landwirte	Relation*	Alle Käufer	Landwirte	Relation*
Oberbayern	302.526	114.427	38%	119.023	90.090	76%
Niederbayern	166.666	95.431	57%	110.109	80.000	73%
Oberpfalz	91.541	45.844	50%	47.368	40.000	84%
Oberfranken	61.493	26.819	44%	23.385	20.861	89%
Mittelfranken	92.234	45.195	49%	40.000	40.000	100%
Unterfranken	53.234	28.819	54%	27.001	19.518	72%
Schwaben	132.223	72.700	55%	72.000	63.522	88%
Bayern insgesamt	146.024	63.660	44%	60.263	44.011	73%

* Kaufpreis der Landwirte in Relation zum Kaufpreis aller Käufer.

Quelle: E-Verfahren, selektierter Datensatz (Kauffälle Landwirtschaftsfläche >1 Hektar; in Landkreisen ohne kreisfreie Städte).

3 Zwischenfazit

Der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert ist aus den vorliegenden Daten nicht ermittelbar, da aus ihnen nur die gezahlten Kaufpreise, jedoch keine Informationen über die objektiv vergleichbaren Eigenschaften der gehan-

delten Flächen hervorgehen. Ein Vergleich der Kaufpreise gibt einen Hinweis darauf, dass von Landwirten gezahlte Kaufpreise insgesamt niedriger sind als die von Nichtlandwirten gezahlten Kaufpreise. Für Bayern insgesamt ist der Median der von Landwirten gezahlten Kaufpreise etwa ein Viertel niedriger als der Median aller Kaufpreise, bei deutlichen Unterschieden in den einzelnen Regierungsbezirken. Eine Aussage über den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

Frage 4: Werden in Bayern landwirtschaftliche Flächen in relevanter Größenordnung als reine Geldanlage erworben und, falls ja, welche weiteren Versagungsgründe unter Berücksichtigung der vorgegebenen verfassungsrechtlichen Schranken wären geeignet, solche Rechtsgeschäfte einzuschränken?

Die zweiteilige Frage verweist im ersten Teil auf eine agrarökonomische Einschätzung und im zweiten Teil auf rechtliche Erwägungen. Dementsprechend wird nachfolgend zunächst ein Überblick über mögliche Erwerbsmotive landwirtschaftlicher Fläche gegeben und daraus abgeleitet, welche Indikatoren für eine reine Geldanlage mit Blick auf verfügbare Daten denkbar sind. Es schließt sich eine juristische Ausdeutung des Begriffs und Einordnung in das System bestehender Versagungsgründe an. Dabei wird die Diskussion um eine „Geldanlage“ in anderen nationalen Gesetzen und -entwürfen und auch die Rechtslage in Österreich einbezogen.

1 Geldanlage aus agrarökonomischer Sicht

Das leitende Motiv der Fragestellung, die Geldanlage, ist in ökonomischer Hinsicht zu verstehen als die Investition vorhandener liquider Mittel in landwirtschaftliche Flächen mit der Perspektive, diese kurz- oder mittelfristig nicht weiter zu veräußern. Dagegen handelt es sich nicht um eine Geldanlage, sondern um Spekulation, wenn die Absicht besteht, die Fläche kurzfristig möglichst gewinnbringend wieder zu veräußern.

1.1 Motive für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen

Mit dem Erwerb landwirtschaftlicher Fläche ist stets ein Bündel möglicher Motive verbunden, die für den Erwerber von Bedeutung sein können. Generell ist zu unterscheiden zwischen Motiven, die nur für landwirtschaftliche Betriebe von Bedeutung sind, und weiteren Motiven, die für alle Erwerber in Betracht kommen.

Mögliche Motive landwirtschaftlicher Nutzer:

- Einkommenserzielung aus der Bewirtschaftung,
- Erweiterung der Flächenbasis zwecks Betriebswachstum,
- Kauf von Ersatzland für verloren gegangenes Pacht- oder Eigenland,
- Vermeidung von Einkommensteuerzahlungen durch Reinvestition außergewöhnlicher Gewinne aus dem Verkauf anderer Flächen (§ 6b Einkommensteuergesetz (EStG))⁹⁷,
- Vermeidung von Erbschaftsteuerzahlungen durch Investition in Land (Verschonungsabschlag für land- und forstwirtschaftliche Betriebe gemäß § 13a Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG))⁹⁸.

Mögliche Motive aller Erwerber:

- Verpachtung an einen landwirtschaftlichen Betrieb (Erzielung von Pachteinahmen oder Förderung eines bestimmten Betriebs bzw. einer Bewirtschaftungsart),
- Umnutzung zu nichtlandwirtschaftlichen Nutzungszwecken (Entwicklung von Bau- oder Gewerbegebieten, Bau von Verkehrsinfrastruktur, Bau von Photovoltaik- oder Windenergieanlagen, Bodenabbau, Aufforstung, Umgestaltung zu Naturschutzzwecken, Ausgleich/Ersatz für Eingriffe an anderer Stelle),

⁹⁷ Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist.

⁹⁸ Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1997 (BGBl. I S. 378), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2947) geändert worden ist.

- Bildung/Erweiterung eines Eigenjagdbezirks,
- Nutzung für Hobby-Zwecke, Liebhaberei, emotionale Motive (z. B. Prestige).

Diese Motive schließen sich, abgesehen von verschiedenen, sich ausschließenden Möglichkeiten der Flächennutzung, zum großen Teil nicht gegenseitig aus. Sie sind insbesondere kein Indikator dafür, dass keine Geldanlage stattfindet.

1.2 Indikatoren für eine reine Geldanlage aus agrarökonomischer Sicht

Die Vermutung einer Geldanlage lässt sich ausschließen, wenn der Erwerb zum größten Teil nicht aus eigenen Mitteln erfolgt ist, sondern fremdfinanziert werden musste. Je höher der Anteil der investierten Eigenmittel ist, umso wahrscheinlicher ist es, dass Geldanlage auch eine Rolle spielt (ggf. neben weiteren Motiven). Dieser theoretisch überzeugende Indikator lässt sich praktisch nicht operationalisieren, da das Wissen über die jeweilige Finanzierung exklusiv bei den Erwerbern liegt.

Geldanlage kann als Motiv weitgehend ausgeschlossen werden, wenn konkrete nichtlandwirtschaftliche Nutzungserwartungen mit dem Erwerb verbunden sind. Bestimmte Kategorien von Erwerbern können daher mit hoher Sicherheit ausgeschlossen werden:

- Kommunen, da sie mit dem Flächenkauf geplante oder in der Zukunft erwartete Entwicklungsprojekte (bzw. damit verbundene Flächenbedarfe, z. B. für naturschutzrechtliche Kompensation) realisieren wollen.
- Kirchen, bei denen allgemein bekannt ist, dass sie bestrebt sind, ihren Vermögensstock aufrechtzuerhalten, und daher nur kaufen, wenn Flächen an anderer Stelle verloren gegangen sind.
- Bund, Länder, Naturschutz- und andere Zweckverbände, da sie konkrete nichtlandwirtschaftliche Nutzungsabsichten mit der erworbenen Fläche verbinden.
- Nichtlandwirtschaftliche Unternehmen, sofern sie die Flächen für bestimmte Unternehmenszwecke benötigen. Dies trifft z. B. auf Bodenabbau oder Energieerzeugung zu, aber auch auf Unternehmen anderer Branchen mit Flächenbedarf z. B. zur Errichtung von Firmengebäuden oder Infrastruktur.

Das Branchenspektrum nichtlandwirtschaftlicher Unternehmen, die als Erwerber im ausgewerteten Datensatz des E-Verfahrens auftreten, ist äußerst vielfältig (vgl. Kap. 4.1 in Datenbasis 1). Anhand der Unternehmensnamen lässt sich nur ein Teil dieser Unternehmen treffsicher zuordnen. So sind Bau-, Bodenabbau- und Immobilienunternehmen sowie Projektentwickler unter den relativ häufig genannten Branchen. Ein anderer Teil der Namen verweist auf Vermögensverwaltungs- und Besitzunternehmungen, bei denen die Geldanlage als Erwerbsmotiv wahrscheinlicher ist. Der größere Teil der Unternehmen lässt sich aber nicht anhand des Namens zuordnen und müsste aufwendig recherchiert werden.

Bei nichtlandwirtschaftlichen Privatpersonen ist die Geldanlage ein sehr wahrscheinliches Motiv, wenn auch ggf. nicht das einzige. Die Investition in Landwirtschaftsfläche wird allgemein als sehr wertstabile Anlageform gesehen, die angesichts der seit Jahren herrschenden gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit mit Inflationserwartungen und mangelnden Investitionsalternativen eine hohe Wertschätzung genießt. Durch Verpachtung an einen landwirtschaftlichen Betrieb kann eine zumeist geringe, aber relativ sicher und verglichen z. B. mit Wohnimmobilien ohne viel Aufwand erzielbare Rendite aus dem Investment erwartet werden. Weitere Erwerbsmotive (wie die Unterstützung eines bestimmten Landwirts, eigene Nutzung oder Umnutzung) können eine Rolle spielen, Anhaltspunkte dafür ergeben sich aus den verfügbaren Daten aber nicht.

Auch bei Landwirten, die Fläche mit liquiden Mitteln erwerben, kann ein Geldanlagemotiv angenommen werden. Das Motiv der Einkommenserzielung tritt bei landwirtschaftlichen Erwerbern umso mehr in den Hintergrund, je höher der Kaufpreis und je niedriger der erwartbare Einkommensbeitrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung sind. Des Weiteren ist eine Geldanlage wahrscheinlicher bei älteren Landwirten ohne Hofnachfolger sowie bei Nebenerwerbslandwirten mit hohen außerlandwirtschaftlichen Einkünften.

Das Motiv der Geldanlage kann bei landwirtschaftlichen Betrieben darüber hinaus mit dem Motiv der Steuerersparnis verknüpft sein. So führt die Möglichkeit der steuersparenden Reinvestition von Veräußerungsgewinnen (§ 6b EStG) regelmäßig zu weit überhöhten Zahlungsbereitschaften. Wenn dem Betrieb innerhalb der gesetzlichen Frist von vier Jahren keine Reinvestition gelingt, so droht eine Einkommensteuernachzahlung nahe dem Spitzensteuersatz.⁹⁹ Vor langer Zeit hat *Bahrs*¹⁰⁰ bereits errechnet, dass Landwirte, die unter dem Druck einer § 6b-Rücklage stehen, eine doppelt so hohe Zahlungsbereitschaft haben wie andere Landwirte. Dieser Effekt dürfte heute und in Anbetracht der regional extrem hohen Bodenpreise in Bayern noch ausgeprägter sein.

Bei wohlhabenden Landwirten kann das Motiv der Erbschaftsteuerersparnis ein großes Gewicht erlangen. Wird ein landwirtschaftlicher Betrieb vererbt, so gilt für das damit vererbte Grundvermögen ein Verschonungsabschlag von 85 % unter der Voraussetzung, dass der Hofnachfolger die Flächen innerhalb der folgenden fünf Jahre weiter bewirtschaftet (§ 13a ErbStG). Bei Landwirten, deren andere Erbschaftsteuer-Freibeträge ausgeschöpft sind, ist der steuersparende Effekt für den Nachkommen erheblich.

Dies führt zu dem Schluss, dass die Geldanlage auch bei landwirtschaftlichen Erwerbern eine gewichtige, wenn nicht gar die dominierende Rolle – in Verbindung mit dem Motiv der Steuerersparnis – spielen kann. Der gezahlte Bodenpreis ist als Indikator jedoch nicht hinreichend, um die entsprechenden Fälle zu selektieren. Andere Indikatoren stehen in den Daten nicht zur Verfügung.

2 Indikatoren für eine Geldanlage aus rechtswissenschaftlicher Sicht

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird nicht der Begriff der „Geldanlage“ verwendet, sondern die Bezeichnung „Kapitalanlage“. Dieses Schlagwort taucht in verschiedenen Kontexten auf, allerdings lässt sich ein Wandel des Begriffsverständnisses ausmachen. Der Begriff lässt sich in der Entstehungszeit der Bayerischen Verfassung als moralisch geprägtes Synonym für den Erwerb eines Nichtlandwirts ausmachen, wobei er als Versagungsgrund aus Rücksicht auf das verfassungsrechtlich garantierte Eigentum einschränkend ausgelegt werden musste. Zu beobachten ist weiterhin eine Diskussion um den Versagungsstatbestand einer Kapitalanlage durch Landwirte. Im Folgenden werden die dafür heute verwendeten Indikatoren der Rechtsprechung und die Ergebnisse ihrer Berücksichtigung im Verwaltungsvollzug in den Kreisverwaltungsbehörden vorgestellt. Darüber hinaus folgt ein Blick auf die Lösungsansätze des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes in Baden-Württemberg, weitere bisher nicht umgesetzte Gesetzesentwürfe der Länder und letztlich auf die Handhabung in Österreich.

2.1 Die Kapitalanlage in Art. 163 Absatz 4 der Bayerischen Verfassung

Das Schlagwort der „Kapitalanlage“ findet sich im Wortlaut des Art. 163¹⁰¹ Absatz 4 der am 8. Dezember 1946¹⁰² in Kraft getretenen Verfassung des Freistaats Bayern. ¹⁰³ Dieser Programmsatz¹⁰⁴ gibt auf, dass Bauernland nicht zweckentfremdet werden darf, sein Erwerb von der Eignung für eine sachgemäße Bewirtschaftung abhängig gemacht werden solle und der Boden nicht lediglich der Kapitalanlage dienen dürfe. Es fehlt an einer konkreten Schilderung, was die Redaktionskommission unter einer „Kapitalanlage“ verstand. Bei einer Ausdeutung helfen allerdings die Äußerungen der Beteiligten im vorbereitenden Verfassungsausschuss. Es wurde geäußert, dass der

⁹⁹ *Gerds*, NL-Briefe zum Agrarrecht 2017, S. 103 ff.

¹⁰⁰ *Bahrs*, *Agrarwirtschaft* 2003, S. 234 ff.

¹⁰¹ In der Fassung des Vorbereitenden Verfassungsausschuss war es Art. 120.

¹⁰² GVBl. 1946 S. 333.

¹⁰³ *Schmidt*, in: *Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern*, S. 115, zum Beratungsverfahren des Art. 163 Absatz 4 mwN.

¹⁰⁴ *Lindner*, in: *Verfassung Bayern*, Lindner/Möstl/Wolff, Art. 163, Rn. 2.

Erwerb „von Bauernland zu Vergnügungszwecken und zur Kapitalanlage [sich] ausschlieÙe“. ¹⁰⁵ Weiter plädierte man für die Bewirtschaftung durch die Bauernfamilie und einige Angestellte, aber gegen „jemanden [der von seinem] Büro aus Landwirtschaft führe“. ¹⁰⁶ Der damalige Staatsminister des Innern *Seifried* führte aus, dass die „bäuerliche Seite [...] wollte, daß ein Nichtlandwirt kein Bauernland kaufen könne“. ¹⁰⁷ Später in den Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung erläuterte der Berichterstatter, dass der Befähigungsnachweis zwei Zwecke erfülle. Zum einen soll damit die berufliche Bildung des Berufsstandes verbessert werden und zum anderen verhindere es, dass ein „*beliebiger Bäckermeister hier in München plötzlich seine Berufung zum Bauern entdecke*“, denn auch von diesem wäre der Befähigungsnachweis zu verlangen. Der Berichterstatter meint weiter, dass es abwegig sei, dass Gewerbetreibende zusätzlich Bauernhöfe haben und er schließt mit dem Hinweis, dass Grund und Boden nicht als Kapitalanlage diene. ¹⁰⁸ Zusammenfassend prägen die Diskussion Anekdoten von offensichtlich missbilligten Erwerbem. Gleichzeitig wirkt der Begriff einer Kapitalanlage moralisch aufgeladen. Dies unterstützt der innerhalb der Debatte vom Staatsminister des Inneren übermittelte Wunsch des bäuerlichen Berufsstandes, dass Nichtlandwirte gänzlich vom Landerwerb ausgeschlossen sein sollen. ¹⁰⁹ Daraus lassen sich die Gegenpole von Bauern und außerlandwirtschaftlichen Personen ableiten. Bäuerliche Familienbetriebe, die Flächen selbst bewirtschaften, werden gegenüber außerlandwirtschaftlichen, also den Boden nicht selbst bewirtschaftenden Personen bevorzugt. Dies lässt die Auslegung zu, dass die Gruppe unerwünschter Käufer mit dem Symbol der Kapitalanleger zusammengefasst wurde. Dafür spricht auch die Systematik des Art. 163 Absatz 4 Satz 2 der Bayerischen Verfassung. Im ersten Halbsatz wird der bevorzugte Erwerberkreis, nämlich Personen, die eine nachgewiesene Sachkunde über die Bewirtschaftung mitbringen, genannt. Anschließend folgt hinter dem Semikolon der missbilligende Gegensatz einer Kapitalanlage. Dabei symbolisieren im damaligen Verständnis Nichtlandwirte eine Kapitalanlage. Diese Auslegung unterstützt eine Aussage des Bundesgerichtshofes aus dem Jahre 1952, ¹¹⁰ wo er wörtlich ausführt: „Ein Erwerb durch Nichtlandwirte ist daher zu verhindern und entsprechenden Kaufverträgen die Genehmigung zu versagen, weil solche Landerwerbungen Kapitalanlagen darstellen“. ¹¹¹

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die dokumentierte Debatte um die Bayerische Verfassung nur die Fallgruppe eines Landerwerbes durch Nichtlandwirte als Kapitalanlage nachvollziehen lässt. Die Möglichkeit eines Erwerbes durch Landwirte als Kapitalanlage wird nicht angeschnitten, was allerdings nicht ausschließt, dass diese bereits vorkamen.

¹⁰⁵ Staatssekretär der Justiz Dr. Ehard und späterer Bayerischer Ministerpräsident auf der 14. Sitzung am 15. April 1946 abgedruckt bei: *Gelberg*, Protokolle, S. 203.

¹⁰⁶ Staatssekretär der Justiz Dr. Ehard und späterer Bayerischer Ministerpräsident auf der 14. Sitzung am 15. April 1946 abgedruckt bei: *Gelberg*, Protokolle, S. 203.

¹⁰⁷ Staatssekretär des Inneren *Seifried* auf der 14. Sitzung am 15. April 1946 abgedruckt bei: *Gelberg*, Protokolle, S. 205.

¹⁰⁸ Berichterstatter Dr. Schlögl auf der 25. Sitzung Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung am 29. August 1946, in: Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, S. 557.

¹⁰⁹ Staatssekretär des Inneren *Seifried* auf der 14. Sitzung am 15. April 1946 abgedruckt bei: *Gelberg*, Protokolle, S. 205.

¹¹⁰ Zur Haubergsgenossenschaft, deren Anteilserwerb allerdings an den Regeln des Grundstückverkehrs gemessen wird BGH, Beschluss, BGHZ 6, S. 35 ff.

¹¹¹ BGH, Beschluss, BGHZ 6, S. 35, 47 die Aussage des BGH ist allgemein gehalten, auch wenn das Urteil ansonsten die Rechtslage unter dem Kontrollratsgesetz ergänzt um die Verordnung Nr. 84 der britischen Militärregierung (Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Britisches Kontrollgebiet, S. 500) betrifft.

2.2 Die Kapitalanlage durch Nichtlandwirte als Versagungsgrund des Alliierten Kontrollratsgesetzes Nr. 45 in Verbindung mit der Bayerischen Durchführungsverordnung Nr. 127

Die eben skizzierte Fallgruppe der Kapitalanlage in Form eines Landerwerbs durch Nichtlandwirte wurde bereits unter der Geltung des Alliierten Kontrollratsgesetzes Nr. 45 in Verbindung mit der Bayerischen Durchführungsverordnung Nr. 127 im Lichte der Grundrechte der Bayerischen Verfassung eingeschränkt. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof leitete daraus ungeschriebene Tatbestandsmerkmale ab, die bis heute ihre Gültigkeit besitzen.

Keine drei Monate¹¹² nach Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung schrieb der Alliierte Kontrollrat die bisherige Tradition einer behördlichen Kontrolle mit seinem Kontrollratsgesetz Nummer 45¹¹³ fort. Den Zonenbefehlshabern wurde es erlaubt, weitere Vorschriften zu erlassen.¹¹⁴ Diese Ergänzungsmöglichkeit nahm Bayern mit der 127. Durchführungsverordnung¹¹⁵ zum 45. Kontrollratsgesetz¹¹⁶ wahr. Der Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erließ zusammen mit dem Staatsminister für Justiz mit Zustimmung des amerikanischen Zonenbefehlshabers diese Rechtsverordnung. Unter anderem ergänzte sie mit § 9 Absatz 1 der Bayerischen Durchführungsverordnung Nr. 127 weitere eigenständige Versagungsgründe.¹¹⁷ Dabei wurde eine Generalklausel vorangestellt. Sie stellt auf „sonstige erhebliche öffentliche Interessen“ für eine Versagung ab und wurde um drei Insbesondere-Tatbestände ergänzt.¹¹⁸ Nach den Beispielen sollen die Behörden ein Rechtsgeschäft verbieten, wenn der Erwerber nicht Landwirt im Hauptberuf ist, Betriebe unwirtschaftlich zerschlagen werden¹¹⁹ oder durch Fusion ihre Eigenständigkeit verlieren.¹²⁰ Bemerkenswert ist dabei die engere Anforderung der Rechtsverordnung

¹¹² Eingehend zur Redaktionsgeschichte, insbesondere zu einem Vorentwurf der Amerikaner, der weitere Versagungsgründe namentlich der fehlenden Eigenschaft als hauptberuflicher Landwirt, Aufhebung der wirtschaftlichen Selbstständigkeit und der unwirtschaftlichen Zerschlagung aufwies, bei: *Wöhrmann*, Das Landwirtschaftsrecht, Teil A S. 11 - 14. Wöhrmann dokumentiert auf diesen Seiten auch eine Eventualvorschlag beteiligter deutscher Stellen, S. 12 f.

¹¹³ Gesetz vom 25. Februar 1947, ABl. der Militärregierung Deutschland – Britisches Kontrollgebiet 1947, 485-488 = Amtsblatt des Kontrollrates 1947, S. 80 = RdL 1949, S. 49; auch auszugsweise abgedruckt bei *Busse*, Ein Jahrhundert landwirtschaftliches Grundstücksverkehrsrecht in Deutschland, S. 129 f.

¹¹⁴ Kontrollratsgesetz Nr. 45, Art. VI Nr. 4 c).

¹¹⁵ Verordnung Nr. 127 zur Durchführung des Kontrollratsgesetzes Nr. 45 vom 20. Februar 1947 über die Aufhebung der Erbhofgesetze und Einführung neuer Bestimmungen über land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, vom 22. Mai 1947 rückwirkend und damit zeitgleich mit dem Kontrollratsgesetz Nr. 45 in Kraft getreten am 4. April 1947, Bayerisches Gesetzes- und Verordnungsblatt Nr. 14/1947, S. 180. Vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof als Rechtsverordnung eingeordnet, Bayerischer VerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 3.

¹¹⁶ Obgleich eigentlich der Zonenbefehlshaber zur delegierten Rechtssetzung ermächtigt war, lag eine wirksame Einzelanordnung des Zonenbefehlshabers gegenüber der Bayerischen Staatsregierung vor und er hat dem vorgelegten Entwurf zugestimmt, vgl. Bayerischer VerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 4. Dieselbe Entscheidung Seite 3 ff. auch zur Entstehungsgeschichte der Durchführungsverordnung; Bayerischer VerfGH, Entscheidung, RdL 1956, S. 137, 138.

¹¹⁷ BayObLG, Beschluss BayObLGZ, 1954, S. 236, 247 mit weiteren Nachweisen zu dieser Lesart des Bundesgerichtshofes für die Ergänzungen in der 84. Britischen Militärverordnung.

¹¹⁸ Die Ermächtigung in Art. IV Absatz 4 c) des Kontrollratsgesetzes 45 erlaubte es insbesondere auch einen dem Kontrollratsgesetz bisher unbekanntem Versagungsgrund wie „das sonstige erhebliche öffentliche Interesse“ einzufügen: Bayerischer VerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 3; Bayerischer VerfGH, Entscheidung, RdL 1956, S. 137, 138; Bayerischer VerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 11, S. 110, 117 f. Die Generalklausel war auch hinreichenden Bestimmtheit: Bayerischer VerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 13; Bayerischer VerfGH, Entscheidung, RdL 1956, S. 137, 140; Bayerischer VerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 11, S. 110, 120 f., denn sie kann mit Blick auf den Sinn und Zweck des Gesetzes, die Insbesondere-Tatbestände, die Regelungen des Kontrollratsgesetzes Nr. 45 und der bereits ergangenen Judikatur ausgelegt werden. Weiter in dieser Entscheidung ausführlich zur materiellen Vereinbarkeit der DVO 127 mit dem Bayerischen Verfassungsrecht: Bayerischer VerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 10–13; Bayerischer VerfGH, Entscheidung, RdL 1956, S. 137, 139 f.

¹¹⁹ Zu dieser Fallgruppe etwa OLG Bamberg, Beschluss, RdL 1959, S. 157, 158.

¹²⁰ Diese drei Fallgruppen dürften nach den Ausführungen *Wöhrmann*, Das Landwirtschaftsrecht, Teil A S. 11. zur Redaktionsgeschichte des 45. Kontrollratsgesetzes dem Amerikanischen Entwurf des Alliiertengesetzes entsprechen.

im Vergleich zur Bayerischen Verfassung. Art. 163 Absatz 4 S. 2 Bayerische Verfassung verlangt nur den Sachkundenachweis über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung, während die Durchführungsverordnung strenger eine hauptberufliche Landbewirtschaftung¹²¹ verlangt. Ein gedankliches Vorbild dieser verschärften Anforderung findet sich im ersten Entwurf der Amerikaner für das Kontrollratsgesetz.¹²² Diese strengeren Maßstäbe einer haupterwerblichen Landwirtschaft erachtete der Bayerische Verfassungsgerichtshof im Jahre 1956 als eine zulässige Fortentwicklung durch den einfachen Gesetzgeber.¹²³ Sie verwirklichen darüber hinaus die Ziele des Programmsatzes¹²⁴ aus Art. 163 Absatz 2 Bayerische Verfassung. Dieser Absatz lautet darauf, dass „der in der land- und forstwirtschaftlichen Kultur stehende Grund und Boden aller Besitzgrößen der Gesamtheit des Volkes [dient]“.¹²⁵ Dabei läge im verschärften Veräußerungsmaßstab eines hauptberuflichen Landwirts als Erwerber keine Verletzung der Eigentumsgarantie aus Art. 103 Bayerische Verfassung. Vielmehr bestimmen sie das Eigentum „im Interesse des Gemeinwohls“.¹²⁶ Das Bayerische Verfassungsgericht leitet allerdings gleichzeitig aus dem zu gewährleistenden Eigentum ab, dass der Vorrang hauptberuflicher Landwirte zu keiner Veräußerungssperre zulasten der verkaufenden Eigentümer führen dürfe.¹²⁷ Daraus folge, dass eine Veräußerung an einen Nichtlandwirt zu genehmigen sei, wenn sich kein hauptberuflicher Landwirt als Erwerber findet.¹²⁸ Mit dieser Entscheidung schafft das Gericht einen notwendigen Ausgleich zwischen dem Grundrecht des Eigentums und dem Programmsatz bevorzugt bäuerlichen Landerwerbs. Für eine Genehmigung des Erwerbes eines Nichtlandwirts findet die Rechtsprechung auch Raum im § 9 Absatz 1 Nr. 1 Durchführungsverordnung 127, denn die Beispiele in der Durchführungsverordnung mit der Formulierung „sollen“ zwingen nicht zu einer Versagung.¹²⁹ Es ist vielmehr im Einzelfall zu prüfen, ob ein öffentliches Interesse entgegensteht.¹³⁰ Im Kern legt der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit

¹²¹ Erstreckt sich auch auf die Genehmigung von forstlich genutzten Grundstücken und bevorzugt hauptberufliche Forstwirte, OLG München, Beschluss, RdL 1960, S. 37, 38.

¹²² Über den Vorentwurf der Amerikaner mit Datum von 25.2.1946 berichtet *Wöhrmann*, Das Landwirtschaftsrecht, Teil A S. 11. Der Vorentwurf enthielt weitere Versagungsgründe, wie sie eben dann die 127. Durchführungsverordnung aufzählt. Über Redaktionsberichte oder Motive der Durchführungsverordnung wird soweit ersichtlich nicht berichtet. Der BayVerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 3 ff. und BayVerfGH, Entscheidung, RdL 1956, S. 137, 137 f. berichtet zwar über das Erlassverfahren, aber nicht über begleitende Motive. Der enge zeitliche Zusammenhang zwischen dem amerikanischen Entwurf für ein Kontrollratsgesetz und der dann erlassenden Durchführungsverordnung legen dies jedoch nahe.

¹²³ Darauf weist BayVerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 9. hin

¹²⁴ Art. 163 Absatz 2 Bayerische Verfassung so einordnet bei *Lindner*, in: Verfassung Bayern, Lindner/Möstl/Wolff, Art. 163, Rn. 2.

¹²⁵ BayVerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 10.

¹²⁶ BayVerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 10.

¹²⁷ BayVerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 10.

¹²⁸ BayVerfGH, Entscheidung, BayVerfGHE 9, S. 1, 10; obwohl diese grundsätzliche Erkenntnis vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof bereits 1956 entwickelt wurde und 1967 vom Bundesverfassungsgericht mit Blick auf Art. 14 Grundgesetz fortgeschrieben wurde, nahm das OLG Celle im Jahre 1962 in einem Fall, der noch nach dem Kontrollratsrecht i.V.m. dem Britischen Militärverordnung 84 zu beurteilen war, an, dass die Kapitalanlage eines Nichtlandwirts zur Versagungen führe auch wenn keine erwerbsbereiten Landwirte gegeben sind OLG Celle, Beschluss, RdL 1962, S. 266, 267; OLG München, Beschluss, RdL 1960, S. 37, 38 erstreckt die Prämisse einer zu vermeidenden Veräußerungssperre auch auf Forstgrundstücke.

¹²⁹ OLG Nürnberg, (*nur Leitsatz mitgeteilt*), BayJMBl. 1954, S. 212; BayObLG, Beschluss BayObLGZ, 1954, S. 236, 249.

¹³⁰ OLG Nürnberg, (*nur Leitsatz mitgeteilt*), BayJMBl. 1954, S. 212, das hervorhebt, dass die Beispiele nur Konkretisierung der allgemeinen öffentlichen Interessen sind; BayObLG, Beschluss BayObLGZ, 1954, S. 236, 249; BayObLG, Beschluss, BayObLGZ 1955, S. 222, 230 hier tritt das Bayerische Oberste Landgericht 1955 der Ansicht bei, dass ein Verkauf an einen Nichtlandwirt ohne parallel erwerbsinteressierten hauptberuflichen Landwirt möglich ist, wenn der Verkäufer aus wirtschaftlichen Gründen zum Verkauf genötigt ist. Die für und gegen die Genehmigung sprechenden Umstände bleiben abzuwägen. Auf diese Umstände des Einzelfalls kam es auch beim OLG München, Beschluss, RdL 1961, S. 12, 13. In diesem Fall wollte ein Immobilienhändler die einzelnen Grundstücke eines sich auflösenden, selbstständig nicht mehr rentablen Betriebes erwerben, um sie dann weiter an Landwirte zu veräußern. In dieser Situation führte das Gericht aus, dass es dem seinen Betrieb auflösenden Eigentümer zukomme seine Grundstücke auch an außerlandwirtschaftliche Nutzungen zu veräußern, aber der Zwischenerwerb eines Immobilienhändlers sei gerade auch bei vorgelegten Anschlussveräußerungsverträgen für die Agrarstruktur nachteilig, weil er mit dem Grundstück spekuliere und die Landwirte so einen höheren Anschaffungspreis bezahlen.

seiner Entscheidung aus dem Jahre 1956 bereits die Grundlage dafür, dass die Fallgruppe der Kapitalanlage durch Nichtlandwirte verfassungsrechtlich nur bei parallel erwerbsbereitem Landwirt vorläge.

2.3 Die Kapitalanlage durch Landwirte als Versagungsgrund des Alliederten Kontrollratsgesetzes Nr. 45 in Verbindung mit der Militärverordnung der Britischen Zone

Vor dem Inkrafttreten des Grundstückverkehrsgesetzes erwähnte der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 11. Juli 1961 in einem Fall aus der Britischen Zone, dass auch der Erwerb eines Landwirtes unter Umständen eine ungesunde Verteilung von Grund und Boden bewirken kann, wenn der Käufer es lediglich als Kapitalanlage erwirbt und dabei andere Landwirtinnen und Landwirte aufstockungsbedürftig sind.¹³¹ Allerdings handelt es sich dabei nur um einen Hinweis bzw. *obiter dictum* und betrifft nicht den streitgegenständlichen Versagungsgrund.¹³² Gleichzeitig verweist der Bundesgerichtshof in dieser Entscheidung auf einen Aufsatz von *Wöhrmann*¹³³. Dieser weist auf eine Rechtsprechungslinie hin, dass eine Kapitalanlage des Berufsstandes vorläge, wenn sie Grundstücke nicht selbst bewirtschaften wollen oder das erworbene Land in großer Entfernung liege.¹³⁴

2.4 Versagung wegen einer Kapitalanlage nach dem Grundstückverkehrsgesetz

Der Agrarausschuss des Deutschen Bundestags griff bei der Beratung über das Grundstückverkehrsgesetz die Kapitalanlage explizit und implizit auf. Implizit übernimmt der Bundesgesetzgeber die eben vorgestellte Rechtsprechung zur Kategorie der Kapitalanlage durch Landwirte, indem er ausführt, dass die drei in § 9 Absatz 1 GrdstVG aufgezählten Versagungsstatbestände den Gründen des Kontrollratsgesetzes und seinen Ausführungsvorschriften entsprechen.¹³⁵ Explizit schließt der Agrarausschuss seine Erläuterungen zu den Versagungsgründen mit der Feststellung, „zum Zwecke der Kapitalanlage sind allerdings Grundstücksverkäufe auch in Zukunft nicht zu billigen“¹³⁶ ab.

¹³¹ BGH, Beschluss, RdL 1961, S. 229, 230.

¹³² Im Rechtsstreit ging es um die Zerschlagung eines Betriebes aufgrund von Liquiditätsproblemen durch mehrere Teilverkäufe. Die Genehmigungsbehörde hatte einen Erwerb mit dem Argument nicht genehmigt, dass sich die Zerschlagung des Betriebes nur rechtfertigen lasse, „wenn das abgetretene Land im Sinne der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur zur Vergrößerung aufstockungsbedürftiger und aufstockungswürdiger Betriebe verwendet werde“. In diesem Zusammenhang hob der BGH den Vorrang selbst wirtschaftender Landwirte hervor, stellte aber auch klar, sich eine positive Lenkung durch die Behörde durch eine Abwägung des förderungswürdigeren Betriebes im Genehmigungsverfahren verbiete. Gleichzeitig räumte der BGH ein, dass auch der Erwerb durch Landwirte eine ungesunde Verteilung bewirken kann, eben wenn es sich um eine Kapitalanlage handle oder eine wirtschaftlich und volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigte Anhäufung von Grundbesitz entstehe.

¹³³ *Wöhrmann*, RdL 1960, S. 18 ff.

¹³⁴ *Wöhrmann*, RdL 1960, S. 18, 21 allerdings ohne konkrete Fundstellennachweise zu dieser Rechtsprechungslinie. Gleichwohl gibt er zu bedenken, dass Grenzfälle zu einem berechtigten Erwerb von Vorratsland denkbar sind. Der dogmatisch wichtigste Unterschied zwischen der Urteilsanmerkung von *Wöhrmann* und dem Urteil des Bundesgerichtshofs ist, dass *Wöhrmann* ausdrücklich schritt, dass eine Versagung ohne erwerbsbereiten Landwirt möglich sei (S. 21), wohingegen der Bundesgerichtshof eben diesen fordert BGH, Beschluss, RdL 1961, S. 229, 230.

¹³⁵ *Deutscher Bundestag*, Drs. 15/5613. Systematisch ist in diesem Zusammenhang zu ergänzen, dass die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde abgedruckt in BVerfGE 21, S. 73, 76 ausführt, dass das Merkmal der ungesunden Bodenverteilung in der Rechtsprechung und Literatur zu Art. III Absatz 5 Buchst. b der britischen MRVO 84 ausdifferenziert worden war. .

¹³⁶ *Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 8 Erläuterung zu § 9.

2.4.1 Kapitalanlage eines Nichtlandwirts

Die Literatur zum jungen Grundstücksverkehrsgesetz weist darauf hin, dass niemand schlechterdings vom Bodenwerb ausgeschlossen sei.¹³⁷ In der Linie des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichts bereits aus dem Jahre 1956¹³⁸ setzt sich mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1967¹³⁹ bundesweit die Erkenntnis durch, dass ein Erwerbsverbot alleine deswegen, weil es für den Erwerbenden eine Kapitalanlage darstellt, eine unzulässige gesetzliche Inhaltsbestimmung i.S.d. Art. 14 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz sei. Eine gesetzlich zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums dürfe „die Handlungsfreiheit im Bereich der Eigentumsordnung nicht unverhältnismäßig beschneiden“.¹⁴⁰ Daher wird seitdem der Landerwerb eines Nichtlandwirts genehmigt, wenn kein „Vollerwerbslandwirt das Grundstück dringend zur Aufstockung seines Betriebs benötigt und zum Erwerb bereit und in der Lage ist“.¹⁴¹

Im Anschluss an die vorstehend unter 2. erläuterten Motive und Motivbündel von Privatpersonen oder Unternehmen, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind, kann im Landerwerb eine Kapitalanlage zu erblicken sein. Die Anzahl von nichtlandwirtschaftlichen Erwerbern wird jedoch statistisch nicht gesondert erfasst. Eine Ableitung aus dem E-Verfahren erscheint zurzeit auch nicht möglich. Weiterhin sind es mehr als die der BBV LandSiedlung als gemeinnützigem Siedlungsunternehmen vorgelegten Fälle,¹⁴² da Befreiungstatbestände des Gesetzes,¹⁴³ wie z.B. die Hektargrenze für eine Genehmigung,¹⁴⁴ zu erteilende Genehmigungen bei innerfamiliären geschlossenen Betriebsübergängen, vorweggenommene Erbfolgen¹⁴⁵ und die Befreiung von Kaufverträgen innerhalb der Familie vom Vorkaufsrecht,¹⁴⁶ diesen Rechtsgeschäften nicht den möglichen Charakter einer Kapitalanlage nehmen, aber von ihnen generalisiert keine Gefahr für die Agrarstruktur ausgeht.

2.4.2 Kapitalanlage eines Landwirts

In der heutigen Rechtsprechung wird ein Landwirt, der eine Fläche als Kapitalanlage erwirbt, wie ein Nichtlandwirt behandelt.¹⁴⁷ Diese Rechtsprechung steht unter der Prämisse, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Ag-

¹³⁷ Ehrenforth, RSG & GrdstVG, S. 426; Herminghausen, DNotZ 1962, S. 541, 543 ff. hebt hervor, dass andere Kaufinteressenten künftig gleichrangig zu berücksichtigen sind.

¹³⁸ Interessanterweise erwähnt der Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Bayerische Rechtsprechung nicht; wie auch Ehrenforth, Pikalo/Lange und Herminghausen in ihren vorstehend zitierten Werken noch keinen Weg über eine notwendige Ableitung aus dem Grundrecht des Art. 14 Grundgesetz suchen.

¹³⁹ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73 ff.

¹⁴⁰ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73, 86.

¹⁴¹ ständige höchstrichterliche Rechtsprechung, BGH, Beschluss, RdL 1966, S. 38 f.; BGH, Beschluss, NJW 1975, S. 2192 f.

¹⁴² Eine Statistik dazu in *BLG*, Tätigkeitsbericht, 2021, S. 17.

¹⁴³ Zu beachten ist, dass andere Befreiungstatbestände des § 4 und § 8 GrdstVG nach der unter 2. getroffenen agrarökonomischen Einordnung wohl keine Geldanlage darstellen, weil konkrete nichtlandwirtschaftliche Nutzungserwartungen damit verbunden sind.

¹⁴⁴ Art. 2 Absatz 1 BayAgrG 2016.

¹⁴⁵ Siehe § 8 Nr. 2 GrdstVG.

¹⁴⁶ Siehe § 4 Absatz 2 Satz 1 RSG.

¹⁴⁷ BGH, Beschluss, RdL 2015, S. 135 f., wobei die heutzutage ohne weitere Differenzierung die Kapitalanlage neben einem Vorratserwerb genannt wird. Wörtlich der BGH "Hingegen ist ein Landwirt, der Flächen allein als Kapitalanlage oder auf Vorrat erwirbt mit Blick diese Erwerbe einem Nichtlandwirt gleichzustellen" BGH, Beschluss, RdL 2015, S. 135; OLG Dresden, Beschluss, AuR 2021, S. 300, 302; OLG Brandenburg, Beschluss, RdL 2021, S. 101, 103 redaktionell gekürzt. Insoweit auch ein anderes Verständnis, als dass bei *Wöhrmann*, RdL 1960, S. 18, 21, der den Vorratserwerb als Gegenbeispiel für eine zu missbilligende Kapitalanlage anführte.

rarstruktur solche sind, die selbstständige und lebensfähige landwirtschaftliche Betriebe schaffen und erhalten.¹⁴⁸ Landerwerbe von Landwirten im Hauptberuf und von leistungsfähigen Nebenerwerbslandwirten¹⁴⁹ unterstützen grundsätzlich dieses Ziel; allerdings nur dann, wenn das Land in eben solche selbstständigen und lebensfähigen Betriebe eingebracht wird oder sie gegründet werden. Der Bundesgerichtshof und Instanzgerichte binden den vorstehenden Gedanken in die Forderung ein, dass „der Grundstückserwerb im Zusammenhang mit dem von dem Erwerber unterhaltenen landwirtschaftlichen Betrieb steht“.¹⁵⁰ Gleichwohl wird Landwirten eingeräumt, weitere neue Betriebe zu gründen. Diese Projekte sind jedoch an Bedingungen geknüpft, wie sie auch andere Existenzgründer in der Landwirtschaft erfüllen müssen. Mit anderen Worten müssen auch Landwirte, die bereits einen Betrieb unterhalten, ein in absehbarer Zeit realisierbares Betriebskonzept vorlegen, das Absicht und Vorkehrung für mindestens eine leistungsfähige Nebenerwerbslandwirtschaft erkennen lässt.¹⁵¹ Die Entfernung zwischen dem bestehenden Betrieb und den zu erwerbenden Flächen scheint ein Indikator zu sein, der eine weitere Prüfung des Zusammenhanges mit dem bestehenden Betrieb oder einer plausiblen Neugründung anregt. In der Rechtsprechung erscheinen unterschiedlichste Entfernungen,¹⁵² wie 120 km,¹⁵³ 150 km,¹⁵⁴ 500 km,¹⁵⁵ 600 km¹⁵⁶ oder 700 km.¹⁵⁷ Es wäre jedoch verkürzt, von der Entfernung pauschal auf eine Kapitalanlage zu schließen.¹⁵⁸ Vielmehr ist im Einzelfall die Integration in den Betrieb und eben die Möglichkeit der Gründung eines neuen Betriebes zu prüfen.¹⁵⁹

Im Ergebnis ist die Kapitalanlage eines Landwirts dogmatisch ein Fall der ungesunden Verteilung von Grund und Boden innerhalb des § 9 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 GrdstVG. In der bayerischen Verwaltung wird eine Statistik geführt, die nach den Versagungsgründen der Nummern 1 – 3 des § 9 Absatz 1 GrdstVG differenziert. Allerdings werden die Unterfälle der Nummer 1, zu denen auch die Kapitalanlage zählt, nicht gesondert erhoben. Deshalb kann keine Aussage darüber getroffen werden, wie oft diese Situation auf dem bayerischen Bodenmarkt vorliegt. Soweit in Gesprächen anlässlich des Gutachtens über das E-Verfahren berichtet wurde, gibt es dort kein Muster-schreiben, das auf diese Versagungsoption abstellt. Gefragt nach der Bedeutung der Entfernung zwischen Be-

¹⁴⁸ BGH, Beschluss, RdL 2015, S. 135 f.

¹⁴⁹ Zur Rechtslage nach dem Kontrollratsrecht ergänzt um das britische Recht, wo noch eine ungesunde Verteilung angenommen wurde, wenn ein Landwirt im Nebenerwerb ein Grundstück kaufte während erwerbsbereite hauptberufliche Landwirte vorhanden waren BGH, Beschluss, RdL 1961, S. 229 f.; BGH, Beschluss, RdL 1962, S. 263, 266. In der Rechtsprechung stehen leistungsfähige Nebenerwerbslandwirte seit 1990 Haupterwerbslandwirten gleich BGH, Beschluss, DNotZ 1991, S. 898, 900.

¹⁵⁰ BGH, Beschluss, RdL 2015, S. 135; OLG Naumburg, Beschluss, RdL 2019, S. 51, 53; OLG Brandenburg, Beschluss, NJOZ 2018, S. 1005, 1007; OLG Naumburg, Beschluss, BeckRS 2012, 15462; OLG Brandenburg, Beschluss, FGPrax 2018, S. 51, 53; OLG Brandenburg, Beschluss, RdL 2021, S. 101, 102 redaktionell gekürzt.

¹⁵¹ Zählt Merkmale auf, die für die Gründung eines neuen Betriebes sprechen BGH, Beschluss, RdL 2015, S. 135, 136; OLG Naumburg, Beschluss, RdL 2019, S. 51, 54; OLG Brandenburg, Beschluss, NJOZ 2018, S. 1005, 1007.

¹⁵² Nicht konkret benannt, aber der Betrieb liegt bei Recklinghausen in Nordrhein-Westfalen und die erworbenen Flächen bei Wernigerode; sie sind zudem langfristig verpachtet und es wird kein Konzept der Bewirtschaftung nach Pachtlauf plausibel niedergelegt OLG Naumburg, Beschluss, BeckRS 2012, 15462.

¹⁵³ OLG Jena, Beschluss, BeckRS 2012, 111.

¹⁵⁴ OLG Dresden, Beschluss, BeckRS 2019, 41262.

¹⁵⁵ Erwerb eines Betriebsinhabers aus Baden-Württemberg in Brandenburg OLG Brandenburg, Beschluss, NJOZ 2018, S. 1005 ff.

¹⁵⁶ OLG Dresden, Beschluss, AuR 2021, S. 300 ff.

¹⁵⁷ Erwerb eines bisher Weinbau in Bayern betreibenden Landwirtes in Mecklenburg-Vorpommern BGH, Beschluss, RdL 2015, S. 135 f.

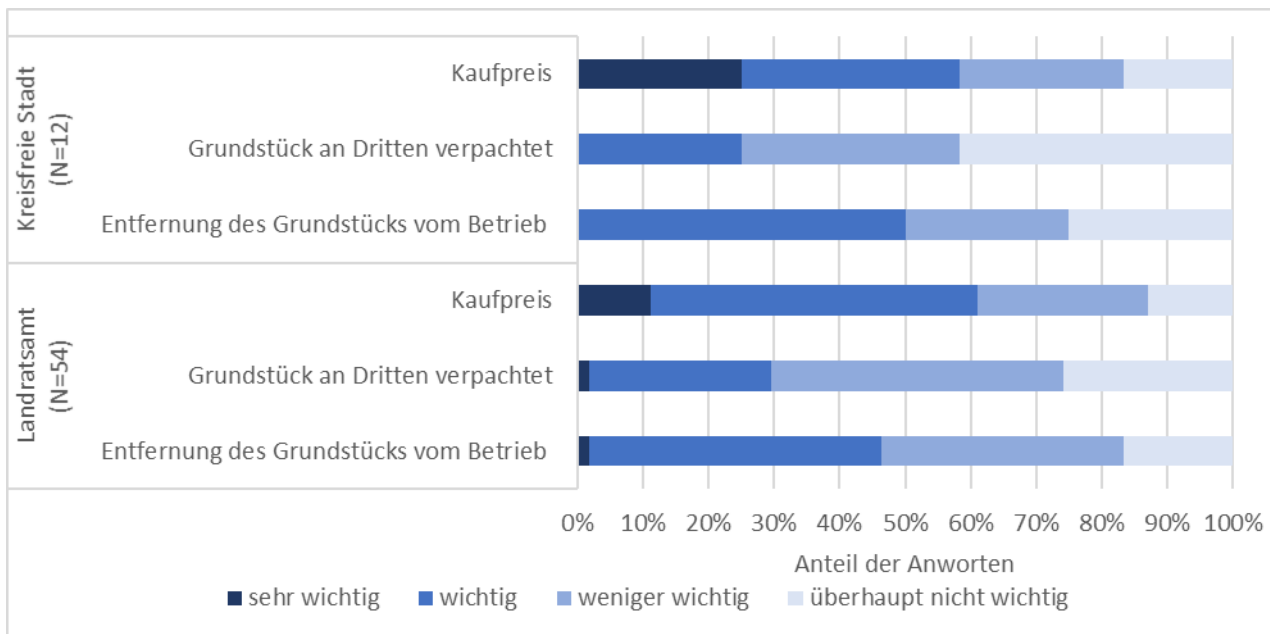
¹⁵⁸ In diesem Sinne auch Netz, Praxiskommentar, Rn. 2264; OLG Dresden, Beschluss, AuR 2021, S. 300, 304; allerdings OLG Jena, Beschluss, BeckRS 2012, 111, Rn. 8. ohne weitere Detailprüfung mit der Annahme einer unrationellen Bewirtschaftung.

¹⁵⁹ An einem solchen Betriebskonzept kann es auch fehlen, wenn Splitterflächen in einem Bundesland oder in mehreren belegt sind und keine Absicht der einheitlichen Bewirtschaftung absehbar ist, so bei OLG Dresden, Beschluss, BeckRS 2019, 41262, Rn. 35; Netz, Praxiskommentar, Rn. 2266 mit Nachweisen in Fn. 5 zu unveröffentlichten Urteilen des OLG Thüringen, die er dieser Fallgruppe zuordnet.

triebsort und zu erwerbenden Grundstück wurde überwiegend diesem kein Gewicht beigemessen. Bemerkenswert ist, dass wohl nicht nur kein Musterschreiben im E-Verfahren vorliegt, sondern dass die anlässlich der Begutachtung vorliegenden Vollzugsschreiben und Auszüge aus Schulungsunterlagen der Staatsregierung das Thema der Kapitalanlage durch Landwirte nicht ausführlich berücksichtigen. Dies lässt befürchten, dass die Sachbearbeitungsebene für diesen Problembereich nicht ausreichend informiert ist.

Deswegen sollte das Thema in der Onlinebefragung der Kreisverwaltungsbehörden aufgegriffen werden. Für das Design des Fragebogens wurde davon abgesehen, abstrakt nach der Auslegung des Merkmals der Kapitalanlage zu fragen, um zu verhindern, dass ggf. alleine die Topik der Nichtlandwirte erwähnt wird oder die Befragten nur ihre Unkenntnis schilderten. Deswegen wurde vielmehr nach der Bedeutung von Indizien im Prüfverfahren eines Flächenerwerbs eines Landwirts gefragt. Zunächst wurde nach dem Prüfindiz der Rechtsprechung einer Entfernung zwischen zu erwerbendem Grundstück und Betriebsstätte erfragt. Weiterhin danach, ob die Verpachtung eine Rolle spielt. Abhängig von der Gestaltung des Einzelfalls kann eine langfristig verpachtete Fläche gegen die Möglichkeit der Integration in den Betrieb sprechen, so dass der Erwerb nicht im Zusammenhang eines bestehenden oder neu zu gründenden Betriebs steht. Weiterhin wurde der Kaufpreis als Indikator aufgenommen. Nach der obenstehenden agrarökonomischen Analyse spricht für ein Anlagemotiv, wenn der hohe Preis den zu erwartenden Einkommensbeitrag aus der landwirtschaftlichen Nutzung übersteigt. Weiterhin können hohe Preise mit dem Motiv der Steuerersparnis bei Reinvestition gemäß § 6b EStG im Zusammenhang stehen.

Abbildung 26: Bedeutung der Indizien einer Kapitalanlage durch Landwirte, in Prozent



Quelle: Auswertung der Befragung der Grundstückverkehrsbehörden.

Die Auswertung zeigt, dass die Befragten die Merkmale unterschiedlich gewichteten. Sie beruhen kaum auf dem Dienstort in einem Landratsamt oder einer kreisfreien Stadt. Ob sie regional geprägt sind, kann nicht ausgedeutet werden, da die Erhebung nach keiner geographischen Einordnung der Dienststellen fragte. Interessanterweise messen über 40 % der Befragten in den Kreisverwaltungsbehörden der Entfernung eine Bedeutung bei. Leider wurden in den Freitexten keine ergänzenden Angaben gemacht, die weitere Ableitungen zulassen. Durchschnittlich messen die Befragten der Tatsache, ob ein Grundstück verpachtet ist, weniger Bedeutung bei, obwohl insbesondere langfristig verpachtete Grundstücke erst auf längere Sicht in den Betrieb integriert werden können. Die unterschiedlichen Auffassungen über die Gewichtung des Kaufpreises könnten auf den Streit zurückzuführen sein, ob der Preismissbrauch ein eigenständiger Versagungsgrund ist. Wie zur Frage 7 dieses Gutachtens darge-

stellt, ist nach der Rechtsprechung ein Preismissbrauch auch beim Erwerb durch Landwirte beachtlich. Nach Gesprächen anlässlich des Gutachtens ist nicht auszuschließen, dass dieser Rechtsauffassung überall gefolgt wird, oder sie bekannt ist.

Insgesamt deutet die Auswertung an, dass es sich empfiehlt, den Verwaltungsvollzug für das Thema der Kapitalanlage zu sensibilisieren (ausführlich dazu im Zwischenfazit Kapitel 3). Teil dessen wäre wohl auch die Aufnahme eines entsprechenden Musterschreibens im E-Verfahren, da es die Vorgangsbearbeitung anleitet. Um eine detaillierte statistische Auswertung zu ermöglichen, wäre es erforderlich, im E-Verfahren die gesonderte Angabe der Fallgruppe des Versagungsgrundes auch nach der Option Kapitalanlage eines Landwirts einzuräumen.

2.5 Versagung wegen einer Kapitalanlage in anderen nationalen Gesetzen und Gesetzesentwürfen

Lohnenswert erscheint ein Vergleich mit etablierten und angestrebten Lösungsoptionen anderer Bundesländer, die in alphabetischer Reihenfolge vorgestellt werden.

2.5.1 Baden-Württemberg

Das Agrarstrukturverbesserungsgesetz von Baden-Württemberg widmet der Geld- oder Kapitalanlage keinen gesonderten Versagungsgrund. Nach den Motiven des Gesetzgebers sollen die Versagungsgründe im § 7 ASVG an die etablierte Rechtsprechung zu § 9 GrdstVG anknüpfen. Abweichungen sollen nur im Rahmen der ausdrücklich vorgenommenen Änderungen geschehen.¹⁶⁰ Die Variation des erweiterten Vorkaufsrechts wird in Frage 5 dieses Gutachtens vorgestellt. Damit geht einher, dass der Versagungsgrund in Baden-Württemberg nunmehr darauf lautet, dass eine Kapitalanlage eines Nichtlandwirts versagt werden kann, wenn ein erwerbsbereiter und -fähiger aufstockungsbedürftiger Landwirt vorhanden ist, oder ein allgemeines agrarstrukturelles Interesse an dem Grundstück besteht und das gemeinnützige Siedlungsrecht sein Vorkaufsrecht ausübt. Für die Voraussetzungen einer Kapitalanlage eines Landwirts ist mit dem Verweis der Redakteure auf die bestehende Rechtsprechung zum Grundstückverkehrsgesetz deren Fortgeltung in Baden-Württemberg anzunehmen.¹⁶¹

2.5.2 Muster-Agrarstrukturgesetz

Das zurzeit im Redaktionsprozess befindliche Muster-Agrarstrukturgesetz besitzt keinen abschließend ausgestalteten Versagungsstatbestand. Das vorliegende Fragment lässt hier noch keine klaren Konturen erkennen. Mangels vorliegender Begründung kann hieraus keine Handhabung der Kapitalanlage schlüssig abgeleitet werden.

2.5.3 Niedersachsen

Die niedersächsischen Gesetzesentwürfe sind differenziert zu betrachten. Im Regierungsentwurf aus dem Jahre 2017 und dem überwiegend wortidentischen Oppositionsentwurf aus dem Jahre 2021 wird in § 9 Absatz 1 Nr. 1 NASG 2017/NASVG 2021 von einer agrarstrukturell nachteiligen Verteilung des Grund und Bodens mit Blick auf die Ziele des Gesetzes in § 1 gesprochen. In § 9 Absatz 1 Nr. 1 a) NASG 2017/NASVG 2021 wird weiter konkretisiert, dass dies gegeben sei, wenn ein Erwerber keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübe. Legistisch liegt hier eine Übernahme und Konkretisierung, aber auch eine neue Gestaltung des Versagungsstatbestandes vor. Dieser Versagungsgrund wird flankiert von einem gestaffelten Vorkaufsrecht von Landwirten und dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen (vgl. Kap. 3.2.1 der Antwort auf Frage 5). Es fehlt allerdings im Wortlaut des Gesetzes der

¹⁶⁰ Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/5140, S. 49.

¹⁶¹ Soweit ersichtlich, hat sich die Rechtsprechung in Baden-Württemberg mit dieser Problematik noch nicht auseinandersetzen müssen.

Hinweis, dass ohne diesen Nachweis alternativer agrarstrukturell verbessernder Verwendung im Vorkaufsrecht die Genehmigung zu erteilen ist. Die bisher vorgestellten Ableitungen aus den Grundrechten zeigen jedoch un-
zweideutig, dass eine Genehmigung auch für die Kapitalanlage eines Nichtlandwirts zu erteilen ist, wenn keine
alternative Verbesserung möglich ist. Es ist sicherlich möglich, dies in den Gesetzestext aus seinem Sinn und
Zweck abzuleiten, die unvollkommene Verregelung lässt allerdings Deutungsmomente offen, welche weiteren
explizit nicht verregelten Dinge mit in den Gesetzestext einfließen. Dies steht vor allem mit Blick auf die Fall-
gruppe einer Kapitalanlage der Landwirte in Frage. Diese Fallgruppe wird weder im Gesetzestext noch in den
Gesetzesmotiven angesprochen. Für eine Berücksichtigung kann sprechen, dass der Wortlaut des § 9 Absatz 1
NASG 2015/NASVG 2021 an den § 9 GrdstVG angelehnt ist. Gleichwohl ist er nur nachgebildet und eben nicht
übernommen und es fehlt im Vergleich zu Baden-Württemberg oder Sachsen-Anhalt ein Hinweis auf die Fortgel-
tung der Rechtsprechung zum bisherigen Recht. Weiter kann man gegen eine Berücksichtigung der Kapitalanlage
von Landwirten in den Gesetzesentwürfen argumentieren, dass in Nr. 1 mit Lit. a) und b) gerade Versagungs-
gründe explizit ausdifferenziert wurden, um größere verfassungsrechtliche Bestimmtheit zu erlangen. Außerdem
fehlt in dieser Aufzählung eben die Kapitalanlage der Landwirte. Dem kann man entgegenhalten, dass die Num-
mer 1 offen formuliert und insgesamt an agrarstrukturelle Nachteile im Sinne des § 1 der Gesetze angeknüpft ist.
Der § 1 NASG 2017/NASVG 2021 deutet diese Fallgruppe in seinen Insbesondere-Beispielen nicht an. Im Ergebnis
ist das Auslegungsergebnis für das NASG 2017 und NASVG 2021 offen, wobei wohl aufgrund der Systematik und
dem fehlenden Hinweis auf bisherige Rechtsprechung mehr dafür streitet, dass der Gesetzgeber es nicht verre-
geln wollte. Dieser Befund erinnert die Legistik daran, bei der Strukturierung etwaiger neuer Landesgesetze sorg-
sam zwischen der Übernahme der Formulierung des Grundstückverkehrsgesetzes, der bisherigen Rechtspre-
chung und der Ausdifferenzierung neuer Versagungstatbestände abzuwägen und jedenfalls auf die vollständige
Wiedergabe der Rechtslage zu achten.

2.5.4 Sachsen-Anhalt

Die Begründung des Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt aus dem Jahre 2020 erläutert ebenfalls zum Versa-
gungsgrund in § 8 ASG LSA, dass die gewachsene Rechtsprechung – damit die Indizien für eine Kapitalanlage –
zum Grundstückverkehrsrecht übernommen werden soll.¹⁶² Die Kapitalanlage als Motiv für den Bodenerwerb
wird in den Zielen des Gesetzes¹⁶³ sowohl als Ursache für steigende Bodenpreise wie auch für die Investition in
Unternehmensanteile an Agrarunternehmen genannt.¹⁶⁴ Der vorhergehende Gesetzesentwurf aus dem Jahre
2015 besitzt mit Blick auf die Kapitalanlage in seiner vorliegenden Referentenfassung ohne Begründung nur we-
nig Aussagekraft. Die Formulierung des Versagungstatbestandes¹⁶⁵ in wörtlicher Anlehnung an den § 9 GrdstVG
lässt wiederum eine geplante Übernahme der bisherigen Rechtsprechung vermuten.

¹⁶² Landtag Sachsen-Anhalt, Drs. 7/6804, S. 38.

¹⁶³ Insgesamt zu systematischen Problemen der Gesetzesziele, des Leitbildes und dem normativen Gehalt des Gesetzes *Tölle*, ASG LSA 2020.

¹⁶⁴ Landtag Sachsen-Anhalt, Drs. 7/6804, S. 31 f.

¹⁶⁵ § 8 ASG LSA 2015.

2.6 Lösungsansätze in Österreich

Die Grundverkehrsgesetze der österreichischen Bundesländer befassen sich mit dem Erwerb von Nichtlandwirten, indem sie Versagungsgründe an die fehlende Eigenschaft eines Landwirts knüpfen,¹⁶⁶ dies mit dem Interessentenverfahren (vgl. Kap. 6 in der Antwort auf Frage 5) verbinden oder aber die Sicherung der weiteren landwirtschaftlichen Bewirtschaftung verlangen.¹⁶⁷

In ihren Versagungstatbeständen greifen die Grundstückverkehrsgesetze oftmals¹⁶⁸ das Schlagwort der „Kapitalanlage“ auf, verwenden es allerdings im Sinne einer im agrarökonomischen Teil unter 1. vorgestellten Spekulation. Die legistische Darstellung¹⁶⁹ erfolgt allerdings unterschiedlich. Es wird teilweise eine (bloße) „Kapitalanlage“,¹⁷⁰ „spekulative Zwecke“¹⁷¹ oder auch die (unmittelbare) geteilte oder ungeteilte Weiterveräußerung¹⁷² genannt. In einem anderen Versagungstatbestand setzt Kärnten auch die Entfernung des Hauptwohnsitzes des Rechtserwerbers ins Verhältnis zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung. Somit kann eine zu weite Entfernung einen Versagungsgrund begründen.¹⁷³ Umgekehrt formulieren Oberösterreich und die Steiermark positiv, dass von einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung auszugehen ist, wenn eine örtliche Nähe gegeben ist.¹⁷⁴

Diese Übersicht suggeriert, dass in Österreich ein Phänomen von An- und Verkäufen von Grundstücken in schneller Abfolge beobachtet wurde, was veranlasste, diese Regelungen zu treffen. Für den bayerischen Bodenmarkt wurde Vergleichbares bisher nicht berichtet.

3 Zwischenfazit

Aus ökonomischer Perspektive ist eine reine Geldanlage als Kaufmotiv anzunehmen, wenn der Kauf nicht kreditfinanziert ist, keine eigenen Nutzungsabsichten bestehen und kein schneller Weiterverkauf erfolgt. Häufig steht jedoch ein Bündel unterschiedlicher Motive hinter einem Flächenerwerb. Der vorliegende Datensatz enthält keine Informationen, aufgrund derer Fälle von Geldanlage quantitativ beziffert werden könnten.

Aus juristischer Perspektive werden in Deutschland unter dem Begriff der „Kapitalanlage“ Landerwerbe von Nichtlandwirten und Landwirten diskutiert. Dieser Begriff wird in Österreich ebenfalls verwendet, beschreibt dort aber eher das Phänomen einer Spekulation, also der gewinnbringenden Veräußerung kurze Zeit nach dem Erwerb.¹⁷⁵ Obwohl der Programmsatz des Art. 163 Absatz 4 Satz 2 Halbsatz 2 der Bayerischen Verfassung sich in

¹⁶⁶ § 10 Absatz 2 Lit. b) i.V.m. Lit. l) Ktn. GVG; § 6 Absatz 2 Nr. 1 NÖ GVG, wobei Müller, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 46. ErgLfg., § 6 NÖ GVG, Rn. 113 (S. N246); § 4 Absatz 2 Nr. 2 Sbg GVG; § 8 Absatz 1 Satz 2 Stmk GVG.

¹⁶⁷ So in der Generalklausel des § 4 Absatz 2 Nr. 1 Bgld GVG; § 10 Absatz 2 Lit. c), Lit. i) Ktn. GVG; § 4 Absatz 2 OÖ GVG; § 8 Absatz 1 Satz 1 Stmk GVG.

¹⁶⁸ Soweit ersichtlich im Wortlaut nicht Tirol und Vorarlberg.

¹⁶⁹ Müller, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 37. ErgLfg., § 4 Bgld GVG, Rn. 88 ff. (Seite B 66/1, B67). ordnet den Erwerb zu agrarfremden Zwecken als Maßnahme gegen Spekulation ein.

¹⁷⁰ § 4 Absatz 3 Nr. 1 Bgld GVG; § 5 Absatz 2 Nr. 4 Sbg GVG, der explizit von der „bloßen Kapitalanlage“ spricht.

¹⁷¹ § 10 Absatz 2 Lit. k) Ktn. GVG, wobei Zraunig / Petric, Kärntner Grundverkehrsgesetz, S. 102 eine spekulative Kapitalanlage beschreiben, wenn nicht die Nutzung des Sachwerts im Vordergrund stehe, sondern vorhandenes Kapital zunächst zu gebunden werde soll, um dann in näherer Zukunft ein über das wirtschaftliche Ausmaß hinausgehenden Erlös zu generieren; § 4 Absatz 6 Nr. 3 OÖ GVG, wobei Wiesinger, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 45. ErgLfg., § 5 OÖ GVG, S. 044. als Beispiele sowohl eine angedeutete Umwandlung in Bauland und auch die Entfernung zum Kaufobjekt anspricht.

¹⁷² § 5 Absatz 2 Nr. 3 Sbg GVG; § 10 Nr. 1 Stmk GVG.

¹⁷³ § 10 Absatz 2 Lit. d) Ktn. GVG.

¹⁷⁴ § 4 Absatz 3 Nr. 1 OÖ; § 8 Absatz 2 Nr. 1 Stmk GVG.

¹⁷⁵ In diesem Sinne in Deutschland nur selten diskutiert, OLG München, Beschluss, RdL 1961, S. 12 f. In diesem Fall wollte ein Immobilienhändler die einzelnen Grundstücke eines sich auflösenden, selbstständig nicht mehr rentablen Betriebes erwerben, um sie dann weiter an Landwirte zu veräußern. In dieser Situation führte das Gericht aus, dass es dem seinen Betrieb auflösenden

seinem Wortlaut explizit gegen Kapitalanlagen in Agrarland wendet, kann mit Rücksicht auf den gebotenen verhältnismäßigen Eingriff in das Eigentum der Erwerb eines Nichtlandwirtes nur versagt werden, wenn eine konkrete agrarstrukturverbessernde Maßnahme realisiert werden kann. Dies ist nach geltender Rechtslage der konkret vorhandene erwerbsbereite und -fähige aufstockungsbedürftige Landwirt. Die Ausführungen zu Frage 5 zum Vorkaufsrecht erläutern Möglichkeiten, diese Anforderungen zeitlich zu strecken, um mehr erwerbsbereiten Landwirten den Zugang zu Agrarflächen zu ermöglichen. Weiterhin ist in der Rechtsprechung ausdifferenziert, dass ein Versagungsgrund auch vorliegen kann, wenn ein Landwirt eine Kapitalanlage tätigt, weil der Flächenerwerb nicht im Zusammenhang mit seinem bestehenden oder neu zu gründenden Betrieb steht. Zahlen zu diesem Versagungsgrund liegen für Bayern nicht vor. Die Onlinebefragung lässt sich nicht klar deuten, ob dieser Versagungsgrund in der Verwaltung bekannt ist. Fehlende Musterschreiben im E-Verfahren und sein Fehlen in für die Begutachtung vorliegenden Vollzugsschreiben und Schulungsunterlagen deuten darauf hin, dass er ein Schatten-dasein führt. Daher ist zunächst die Sensibilisierung des Verwaltungsvollzugs empfehlenswert. Für den praktischen Verwaltungsvollzug könnte eine Entfernung von 10 km von der Hofstelle als Indikator (neben dem überhöhten Preis und einer ggf. vorliegenden Verpachtung) für die weitere Prüfung einer Kapitalanlage herangezogen werden.¹⁷⁶

Beachtenswert ist noch der Hinweis innerhalb der agrarökonomischen Analyse auf das Motivbündel von Landwirten, durch Landkauf auch Steuervorteile zu genießen, wenn sie Gewinne aus der Veräußerung von Flächen gemäß § 6b EStG reinvestieren. Diesem Phänomen wurde bereits eine lokale preissteigernde Wirkung zugesprochen.¹⁷⁷ Daher scheint es erwägenswert, den Verwaltungsvollzug für die Situation eines § 6b EStG-Investments zu sensibilisieren. Um die Steuervorteile zu genießen, dürften Landwirte gerade gegen Ende der Reinvestitionsfrist bereit sein, zu höheren Preisen weiter entfernt liegende Grundstücke zu erwerben. Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass Flächenerwerbe durch Landwirte zu hohen Preisen und in weiter Entfernung, die aus dem Motiv der Steuerersparnis heraus erfolgen, versagt werden. Dies steht allerdings im Einklang mit dem Programmsatz in Art. 163 Absatz 4 Satz 2 Halbsatz 2 der Bayerischen Verfassung, der einer Kapitalanlage in Agrarland eine Absage erteilt. Eine stringente Rechtsanwendung hinsichtlich der Kapitalanlage unterstreicht auch die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen von überhöhten Preisen und Kapitalanlagen in Böden. Damit ist in Kauf zu nehmen, dass im Einzelfall eben auch der Erwerb von Flächen durch Landwirte zu versagen ist, weil ihre Handlung sich summarisch negativ auswirkt.

Zum steuerrechtlichen Hintergrund dieses Tatbestands ist anzumerken, dass die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ sowohl einer zeitlichen Verlängerung der § 6b-Rücklagefrist als auch einer Ausdehnung auf flexible Wirtschaftsgüter eine Absage erteilte.¹⁷⁸ Dem Argument, dass eine temporale Streckung nichts ändere, ist beizupflichten. Alleine die Überlegung, dass eine erlaubte Reinvestition in bewegliche Wirtschaftsgüter gegen die Gesetzessystematik verstoße, greift allerdings zu kurz. Eingehendere steuerrechtliche Prüfungen und Überlegungen werden anheimgestellt, jedoch wäre für steuerrechtliche Änderungen der Bundesgesetzgeber zuständig.

Eigentümer zukomme seine Grundstücke auch an außerlandwirtschaftliche Nutzungen zu veräußern, aber der Zwischenerwerb eines Immobilienhändlers sei gerade auch bei vorgelegten Anschlussveräußerungsverträgen für die Agrarstruktur nachteilig, weil er mit dem Grundstück spekuliere und die Landwirte so einen höheren Anschaffungspreis bezahlen.

¹⁷⁶ Wie Tabelle 9 im Abschnitt Datenbasis 1 zu den Kaufdaten des E-Verfahrens zeigt, wurde in den zwei ausgewerteten Jahren 13 % der von Landwirten erworbenen Fläche von solchen Landwirten gekauft, die weiter als 10 km vom Kaufobjekt entfernt wohnen. Der von ihnen gezahlte Kaufpreis liegt aber im Durchschnitt um rund 30 % über dem der landwirtschaftlichen Erwerber im näheren Umkreis.

¹⁷⁷ *Siegmund*, in: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) (Hrsg.), *Landwirtschaftlicher Bodenmarkt, Perspektiven und Grenzen der Weiterentwicklung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens beim Grundstücksverkehr*, S. II 14.

¹⁷⁸ *Bund-Länder-Arbeitsgruppe*, Bericht, S. 86.

Frage 5: Wie kann das Vorkaufsrecht im Rahmen von Veräußerungsgeschäften gestärkt werden, damit landwirtschaftliche Grundstücke verstärkt von kaufwilligen Landwirten erworben werden können?

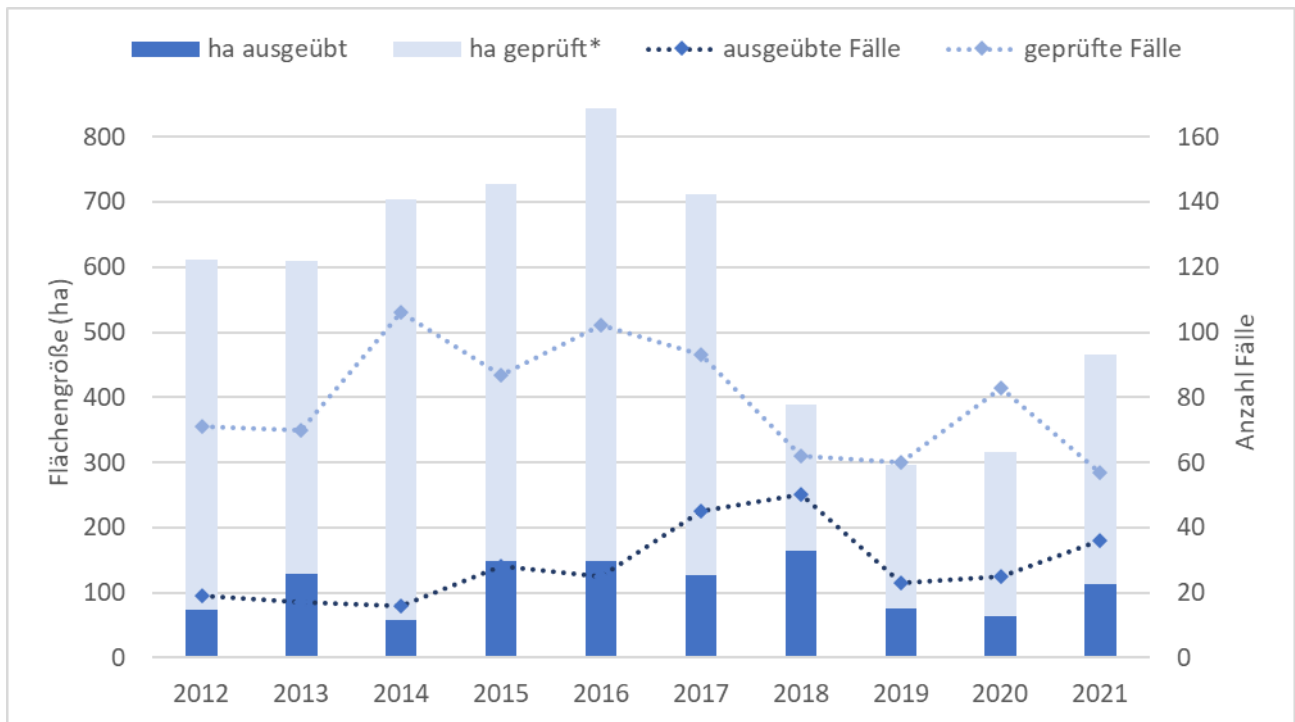
Um sich der Frage zu nähern, wie das Vorkaufsrecht im Rahmen von Veräußerungsgeschäften so gestärkt werden kann, dass landwirtschaftliche Grundstücke verstärkt von kaufwilligen Landwirten erworben werden können, wird zunächst die Statistik der ausgeübten siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechte in Bayern vorgestellt. Im zweiten Abschnitt werden die beobachteten oder berichteten Hindernisse einer Ausübung vorgestellt und im Zuge dessen bereits daraufhin untersucht, ob ihnen mit rechtlichen Mitteln begegnet werden kann. Ertüchtigungsoptionen setzen an verschiedensten Punkten des Vorkaufsrechts an. In den darauffolgenden Abschnitten werden diese in ihren wesentlichen Zügen dargestellt, um ein systemisches Verständnis zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund werden auch die nationalen Lösungsansätze an den jeweiligen Verfahrenspunkten eingebunden, statt sie komprimiert nach ihrer Herkunftsquelle abzuarbeiten. Da in Österreich zwar ein mit dem Vorkaufsrecht wirkähnliches, aber rechtlich komplett anders funktionierendes Interessentenverfahren durchgeführt wird, widmet sich diesem ein eigener Abschnitt, bevor abschließend der breite gesetzgeberische Spielraum vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umrissen wird.

1 Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts in der Praxis

1.1 Statistik der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts durch die BBV LandSiedlung GmbH

Die Berichte über die Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften herausgeben vom Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) geben eine Statistik über die Anzahl der geprüften und letztlich ausgeübten Vorkaufsfälle wieder. Für die Jahre 2012 bis 2021 ergeben sich für den Freistaat Bayern die in Abbildung 27 dargestellten Bilanzen. Die Zahl der geprüften Fälle liegt demnach pro Jahr zwischen 138 und 83. Die Zahl der Fälle ausgeübten Vorkaufsrechts liegt zwischen 19 und 50. Insgesamt wurde im betrachteten Zeitraum bei 26 % der geprüften Fälle das Vorkaufsrecht ausgeübt.

Die geprüften Fälle umfassen Flächen einer Gesamtgröße zwischen 296 und 843 ha pro Jahr, das ergibt eine Durchschnittsgröße von 5,3 ha pro Fall. Das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde jährlich über eine Fläche zwischen 64 und 165 ha (3,9 ha pro Fall). Warum die Durchschnittsgröße der ausgeübten Fälle geringer ist als die der geprüften Fälle, könnte damit erklärt werden, dass das Siedlungsunternehmen bei ungewöhnlich großen Kaufobjekten mehr Schwierigkeiten hat, erwerbsbereite Landwirte zu akquirieren. Dennoch sind die Flächen, über die das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, im Durchschnitt wesentlich größer als die in der Kaufwertestatistik erfassten Kauffälle (1,4 ha, vgl. Abschnitt Datenbasis 2). Auch wenn man nur die genehmigungsrechtlich relevanten Kauffälle über 1 ha im bayerischen E-Verfahren (rund 2,9 ha pro Kauffall, vgl. Abschnitt Datenbasis 1) vergleicht, sind die Vorkaufsrechtsflächen größer.

Abbildung 27: Geprüfte und ausgeübte Vorkaufsrechtsfälle der BBV Landsiedlung GmbH

* Die Säulen stellen die Gesamtfläche der geprüften Fälle dar, das helle Segment die Fläche, über die nicht ausgeübt wurde.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG), Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften, 2021.

Da § 12 GrdstVG eine Vorlagepflicht der Behörde statuiert¹⁷⁹, ist davon auszugehen, dass in allen anderen Prüffällen der Behörde kein Versagungsgrund in Betracht kam, kein Kaufvertrag vorlag, es sich nicht um Landwirtschaftsfläche handelte oder der Vertrag mit gemäß § 4 Absatz 2 Reichssiedlungsgesetz (RSG) vom Vorkaufsrecht ausgenommenen Käufergruppen geschlossen wurde. Anhand der Verkaufszahlen aus der Kaufwertestatistik (vgl. Tabelle 10 und Tabelle 11 im Abschnitt Datenbasis 2) kann abgeschätzt werden, wie groß der Anteil der geprüften Fälle im Vergleich zum Bodenmarkt insgesamt ist. Die Zahl der statistisch erfassten Kauffälle liegt in Bayern zwischen 4.500 und 6.100 Fällen pro Jahr. Demnach wird im Durchschnitt also in rund 2,1 % der Kauffälle die Ausübung eines Vorkaufsrechts geprüft. Dies erscheint relativ wenig.

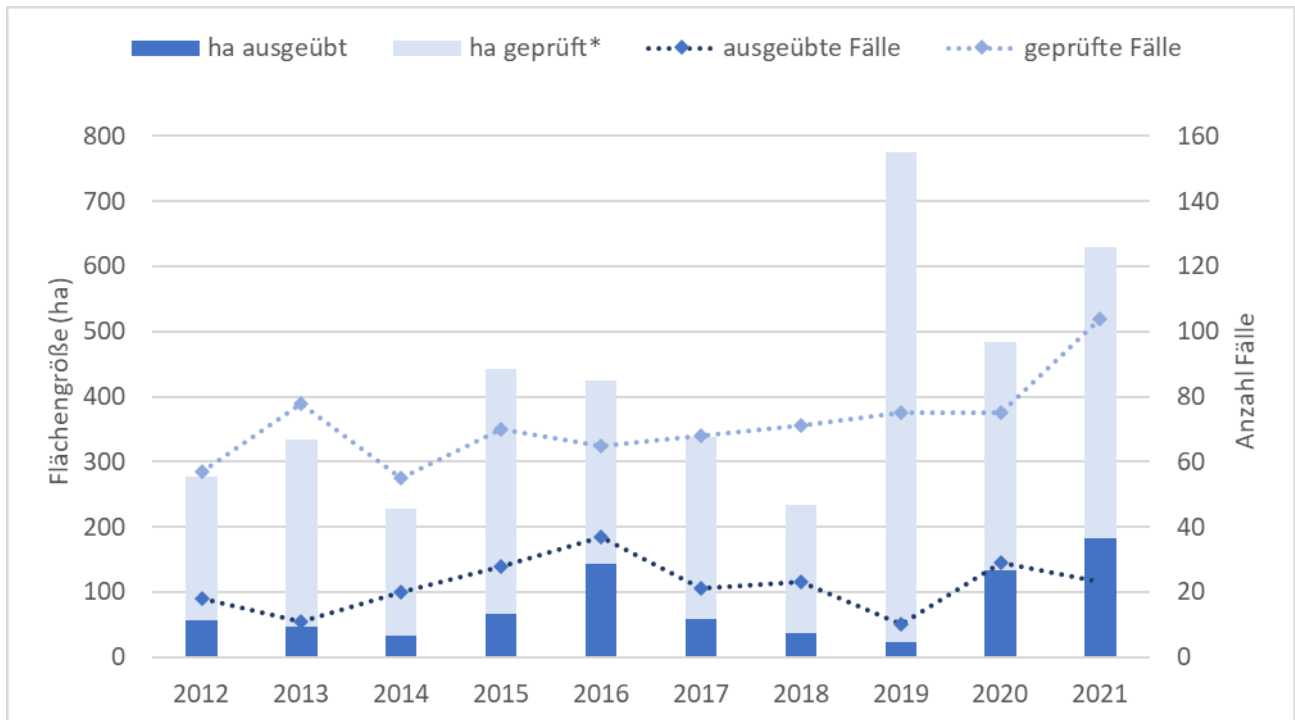
Die Durchschnittsgröße der statistisch erfassten Kauffälle beträgt rund 1,4 ha. Gemessen an der insgesamt verkauften Fläche, wurde im betrachteten Zeitraum über 1,5 % der insgesamt veräußerten Fläche das Vorkaufsrecht ausgeübt.

Zum Vergleich stellt Abbildung 28 die entsprechenden Kennzahlen der Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH dar. Diese genießt seit der Verabschiedung des ASVG Baden-Württemberg ein erweitertes Vorkaufsrecht in dem Sinne, dass zum Zeitpunkt der Ausübung kein erwerbsbereiter Landwirt nachgewiesen werden muss. Dessen ungeachtet sind die Kennzahlen nicht bzw. unbedeutend höher als in Bayern: Es wurden 1,8 % aller statistisch erfassten Kauffälle geprüft, und das Vorkaufsrecht wurde über gleichfalls 1,8 % der statistisch erfassten gehandelten Fläche ausgeübt. Es fällt allerdings auf, dass die Fallzahlen entgegen der Entwicklung in Bayern seit 2019 stark angestiegen sind. Dies könnte damit zusammenhängen, dass § 17 Absatz 2 ASVG im Gegensatz zu § 4 Absatz 2 RSG Kommunen nicht vom Vorkaufsrecht freistellt. Interviewte Personen, die sich mit dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Baden-Württemberg befassen, berichteten, dass seit dem Jahre 2018 dieses Vorkaufsrecht auch

¹⁷⁹ Martínez, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 12 GrdstVG, Rn. 2.

ausgeübt wird. Diesen Bericht stützen Gerichtsentscheidungen¹⁸⁰ über die Ausübung des Vorkaufsrechts gegenüber erwerbenden Kommunen ab dem Jahre 2019.

Abbildung 28: Geprüfte und ausgeübte Vorkaufsrechtsfälle der Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH



* Die Säulen stellen die Gesamtfläche der geprüften Fälle dar, das helle Segment die Fläche, über die nicht ausgeübt wurde.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG), Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften, 2021

1.2 Hemmnisse des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts nach Expertenmeinung

Im Zuge des Gutachtens wurden leitfadengestützt Interviews (sog. Experteninterviews)¹⁸¹ mit Personen durchgeführt, die über ihre berufliche Tätigkeit einen besonderen Einblick in den landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Bayern besitzen. Diese Experten wurden um eine Einschätzung gebeten, welche Hemmnisse die Effektivität eines siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts beeinträchtigen. Aus ihren Schilderungen lassen sich vier Problemkreise ableiten, die im Folgenden vorgestellt werden. In diesem Zusammenhang wird eingeschätzt, ob es sich um mit rechtlichen Instrumenten bewältigbare Hemmnisse handelt. Soweit dies der Fall ist, wird eine Verbindung zu späterhin besprochenen Lösungsansätzen aufgezeigt.

Abschreckende Preise in den Verträgen mit Nichtlandwirten

Die im Vertrag mit einem Nichtlandwirt vereinbarten Preise seien so hoch, dass andere Landwirte zum Zeitpunkt des laufenden Genehmigungsverfahrens nicht erwerben können oder wollen. Rechtlicher Hintergrund ist, dass gemäß § 8 Absatz 1 Satz 1 RSG unter anderem § 464 Absatz 2 BGB greift, wonach beim Vorkaufsrecht die Bedingungen des Kaufvertrags zu übernehmen sind, also insbesondere auch der vertraglich fixierte Preis. Diese Schilderung greift die Sorge um hohe Grundstückskaufpreise auf und erscheint insoweit plausibel. Darüber hinaus ist

¹⁸⁰ AG Böblingen, Beschluss 30.01.2020, Az. 22 XV 1/18 Lw (unveröffentlicht); OLG Stuttgart, Beschluss, BWNotZ 2019, S. 234 ff.

¹⁸¹ Bogner / Littig / Menz, Interviews mit Experten, S. 15 ff.

es nachvollziehbar, dass auch innerhalb einer dreimonatigen Frist¹⁸² zur Ausübung des Vorkaufsrechts wenig Zeit für den Landwirt bleibt, die Finanzierung für den Grundstückskauf zu berechnen und ggf. in Absprache mit Banken sicherzustellen. Als Lösungsansatz wird in Kapitel 3.1.1.2 ein erweitertes siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht vorgestellt, mit dessen Hilfe erwerbsbereite Landwirte innerhalb von 6 bzw. 10 Jahren¹⁸³ Grundstücke vom gemeinnützigen Siedlungsunternehmen erwerben können. Weiterhin wird das Interessentenverfahren in Österreich (Kapitel 6) vorgestellt, das regelmäßig ein Angebot von Landwirten zum ortsüblichen Preis erlaubt. Am Kaufpreis der Grundstücke setzen ebenfalls Preisreduktionsoptionen im Rahmen des Vorkaufsrechts in den zum Vergleich herangezogenen nationalen Gesetzesentwürfen an (siehe Kapitel 4).

Zurückhaltung aus sozialen und Liquiditätsgründen

Aus sozialen Gesichtspunkten zögern Landwirte, in die abgeschlossenen Kaufverträge ortsansässiger Verkäufer generell und insbesondere mit Familienangehörigen einzutreten. Diese Beweggründe sind nachvollziehbar. Gleichwohl sind es keine Hemmnisse, denen rechtlich begegnet werden könnte. Bei Kaufverträgen zwischen Familienangehörigen sind diese weit gefasst bereits in § 4 Absatz 2 Satz 1 RSG vom Vorkaufsrecht ausgenommen. Insgesamt können rechtliche Instrumente des landwirtschaftlichen Bodenrechts persönliche oder gesellschaftliche Überlegungen nicht umgestalten.

Der Erwerb von Grund und Boden bindet zudem erhebliche liquide Mittel, die nicht oder nur sehr verzögert zurückgewonnen werden können (zumal die Investition in Boden in der landwirtschaftlichen Buchführung nicht gewinnreduzierend abgeschrieben werden kann), und die alternativ für innerbetriebliches Wachstum oder den Aufbau neuer Betriebszweige dringend benötigt werden. Auch die Kredit-Beleihungsgrenzen werden durch einen Erwerb entsprechend strapaziert (da eine Beleihung meist nur mit Abschlägen vom gezahlten Kaufpreis möglich ist). Auch aus diesen Gründen wird, soweit die Alternative besteht, einer Flächenpacht der Vorzug vor einem Erwerb gegeben.

Kein Anfechtungsrecht durch die BBV LandSiedlung

Ein Experte schildert, dass in Bayern auf Genehmigungsstellen Einfluss genommen werde, um eine Genehmigung oder eine Genehmigung durch Fristablauf zu erlangen, so dass gar keine Vorlage des Kaufvertrages zur Herbeiführung der Klärung über das Vorkaufsrecht stattfindet. Nach Aussage der Experten würde ein Recht des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens, als Vertreter der Interessen der (vorkaufsberechtigten) Landwirte, erteilte Genehmigungen anzufechten, Abhilfe versprechen.

Es ist grundsätzlich immer denkbar, dass in der Verwaltungspraxis vom Primat einer unabhängigen, unparteilichen Verwaltungsprüfung abgewichen wird. Grundstückskäufe und Genehmigungsverfahren können weitgehend im Verborgenen stattfinden, so dass die Wahrscheinlichkeit, dass solche Unregelmäßigkeiten aufgedeckt werden, äußerst gering ist. In der Vollerhebung bei den Genehmigungsbehörden verwies keine Person auf derartige Unregelmäßigkeiten. Dies mag verschiedene Ursachen haben und letztendlich den geschilderten Sachverhalt nicht ausschließen. Die Personen, die an der Umfrage teilnahmen, könnten der Gruppe der ordnungsgemäß Arbeitenden angehören, sie könnten über Unregelmäßigkeiten bei anderen nichts wissen oder sie könnten bewusst darüber schweigen, um erwartungskonforme Antworten zu geben. Gleichzeitig ist eine anonyme Onlinebefragung ein geeigneter Ort, eigene widerrechtliche Handlungen, empfangene Weisungen oder Wissen über Missbrauch zu offenbaren. Dies ist in der Umfrage nicht geschehen, so dass jedenfalls keine Anhaltspunkte für ein verbreitetes Problem vorliegen.

Zur Lösung wird von Experten vorgeschlagen, dass das gemeinnützige Siedlungsunternehmen als Interessenvertreter der Landwirte Genehmigungen angreifen könnte mit dem Argument, dass diese eigentlich so nicht hätten

¹⁸² § 6 Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 GrdstVG.

¹⁸³ Dies ist abhängig von den gewählten Zeitrahmen der Gesetze bzw. -entwürfe, die unter 3.1.1.2 ausführlich vorgestellt werden.

erteilt werden dürfen. Dies setzt ein subjektiv öffentliches Recht für das Siedlungsunternehmen voraus. Erst dieses würde es zum Vertreter agrarstruktureller Interessen erheben, denn nach geltender Rechtslage dient das Genehmigungserfordernis auch nicht als Nebenziel dem Schutz privater Interessen am Grundstückserwerb.¹⁸⁴ Es bestehen verschiedene Bedenken, dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen einen Rechtsbehelf zu geben, mit dem es die ungesunde Verteilung von Grund und Boden in einem Genehmigungsfall rügen könnte. Zunächst, wie das gemeinnützige Siedlungsunternehmen – außer vom Hörensagen – von solchen Missständen Kenntnis erlangen möchte, da der § 12 GrdstVG es erst vom Kaufvertrag erfahren lässt, wenn die Behörde einen Versagungsgrund annimmt, was bei einer Genehmigung gerade nicht der Fall ist. Weiterhin ist die Genehmigung als begünstigender Verwaltungsakt auch für die Vertragsparteien nicht justiziabel.¹⁸⁵ Mit dem Vortrag von Verfahrensunregelmäßigkeiten würde sich das gemeinnützige Siedlungsunternehmen gegen die Behörde richten, die selbst die Aufsicht über das Unternehmen führt. Diese Tatsache würde das Aufsichtsverhältnis zwischen Siedlungsbehörde und gemeinnützigem Siedlungsunternehmen umkehren. Letztlich greift ein solches Anfechtungsrecht in den Vertrauensschutz der Parteien ein, deren Vertrag genehmigt wurde. Sicherlich gilt dieser Vertrauensschutz nicht absolut, da grundsätzlich Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten möglich sind.¹⁸⁶ Die beschriebene Einflussnahme auf das Verfahren, die zu einer rechtswidrigen Genehmigung führt, muss allerdings nicht von den Antragsstellern lanciert sein. Auf Grundlage einer bisher unanfechtbaren Genehmigung können die Parteien darüber hinaus gemäß § 7 Absatz 1 GrdstVG die Rechtsänderung im Grundbuch veranlassen.¹⁸⁷ Das heißt, zum Zeitpunkt der Intervention des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens ist ggf. die Umtragung im Grundbuch schon vollzogen. Dies wäre nur lösbar, wenn das Anfechtungsrecht selbst wiederum fristgebunden wäre und aufschiebende Wirkung für die erlaubte Grundbuchänderung besitzt. Dies verschiebt allerdings den Vertragsvollzug für die Parteien nach hinten. Die Fristbindung des Genehmigungsverfahrens und die sogar mit Fristablauf eintretende Genehmigungsfiktion sind allerdings wesentliche Argumente, mit denen eine Verhältnismäßigkeit des Genehmigungsverfahrens überhaupt begründet wird. Ohne den Nachweis einer agrarstrukturell relevanten Fehlentwicklung sollte der Vertragsvollzug nicht noch weiter verzögert werden.

Im Ergebnis dürften die Schilderungen der Experten auf punktuelle Einwirkungen von (politischen) Interessenten verweisen, die bestimmte Landerwerbe besonders wünschen. Im Rahmen dieses Gutachtens ließen sich jedoch keine strukturellen Unregelmäßigkeiten ausmachen. Weiterhin bestehen rechtliche Bedenken gegen das vorgeschlagene Anfechtungsrecht der gemeinnützigen Landgesellschaften.

Vorkaufsrechtsausübung gegen Verträge des Siedlungsunternehmens mit Zweiterwerb

Der Kaufvertrag zwischen dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen und dem Zweiterwerber sei erneut nach dem GrdstVG zu genehmigen und weitere Vorkaufsrechte, wie aus dem Naturschutz- oder Wasserrecht, würden ausgeübt, so dass letztlich ein Vertrag als Maßnahme zur Agrarstrukturverbesserung – insbesondere der Landerwerb durch Landwirte – nicht umgesetzt wird. Im Zuge des Gutachtens bestand keine Gelegenheit, bei der BBV LandSiedlung zu erfragen, in wie vielen Fällen dies geschah.

Auf der Ebene des Grundstückverkehrsrechts ließe sich das zuerst beschriebene Hemmnis dahingehend lösen, dass das gemeinnützige Siedlungsunternehmen in die Liste privilegierter Vertragsteile aufgenommen würde.

¹⁸⁴ OLG Frankfurt am Main, Beschluss, 11.11.2010, Az. 15 W 56/10, Rn. 29 (zitiert nach juris).

¹⁸⁵ § 22 Absatz 1 GrdstVG listet eine Versagung, die Genehmigung unter Auflagen oder Bedingungen und verweigerte Bescheinigungen als Gegenstand gerichtlicher Verfahren auf.

¹⁸⁶ BGH, Beschluss, BeckRS 2022, 10456.

¹⁸⁷ So ist die Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz eine „andere Voraussetzung“ i.S.d. § 29 Absatz 1 S. 2 Grundbuchordnung (GBO), *Bayer/Meier-Wehrsdorfer*, in: *Bayer/Meier-Wehrsdorfer* 2G, § 29 GBO, Rn. 53.

Diese derzeit in § 4 GrdstVG geführte Liste erkennt die dort genannten Situationen als per se agrarstrukturverbessernd an. Nach der Idee des Muster-Agrarstrukturgesetzes könnten Rechtsgeschäfte¹⁸⁸ des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens im Rahmen der Durchführung seiner Aufgaben von der Genehmigungspflicht ausgenommen werden. Mit der Begrenzung auf Handlungen innerhalb seiner Aufgaben wird sichergestellt, dass nur agrarstrukturverbessernde Handlungen befreit ist. Gleichzeitig überwindet diese Befreiung das als Hindernis beklagte neuerliche Genehmigungsverfahren.

Verfahrensrechtlich können genehmigungsfreie Rechtsgeschäfte sofort im Grundbuch eingetragen werden. Es obliegt dann dem Grundbuchamt, eigenverantwortlich zu prüfen, ob das Grundstück nach dem Grundstückverkehrsgesetz einer Genehmigung unterfällt.¹⁸⁹ Für die zuständigen Rechtspfleger ist das gemeinnützige Siedlungsunternehmen als Vertragsteil erkennbar, seine Aufgaben müssten im Gesetz niedergelegt werden und insbesondere auf die Agrarstrukturverbesserung lauten. In der weiteren Prüfung ist wohl zu erwarten, dass insbesondere eine Veräußerung an Landwirte auch vom Grundbuchamt als Maßnahme der Agrarstrukturverbesserung aufgefasst wird. In Zweifelsfällen würde ein Negativzeugnis oder eine Genehmigung in einer Zwischenverfügung gemäß § 18 Grundbuchordnung angefordert werden.

Die beschriebene Situation, dass weitere Vorkaufsrechte ausgeübt werden, wird wahrscheinlich in zwei Fällen vorkommen: Erstens, dass bereits das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt werden kann, weil gegen diesen Vertrag andere Vorkaufsrechte, wie aus dem Naturschutz- oder Wasserrecht, ausgeübt werden. Dies ist möglich, da dem Vorkaufsrecht nach dem Reichssiedlungsgesetz kein Vorrang gegenüber anderen eingeräumt ist. Zweitens finden auf den Vertrag, mit dem das per Vorkaufsrecht erworbene Grundstück an einen Landwirt weiterveräußert wird, wiederum alle Vorkaufsrechte Anwendung. Die fehlende Vorrangstellung des Vorkaufsrechts aus dem Reichssiedlungsgesetz lässt sich daraus erklären, dass viele vorgehende Vorkaufsrechte in den Landesgesetzen später eingeführt wurden als das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht. Erwägungen ihrer Gesetzgeber bezogen dabei die Flächenkonkurrenz zur Landwirtschaft oftmals nicht mit ein. Inzwischen hat das Bewusstsein der sinkenden Produktionsfläche für Agrarprodukte einen höheren Stellenwert, gleichzeitig wird die Nutzungskonkurrenz mit der Naturbewahrung gesehen. Der Ansatz eines Vorrangs des Vorkaufsrechts aus agrarstrukturellen Erwägungen heraus hat bereits Einzug in Gesetzesentwürfe gefunden.¹⁹⁰ Über diese Lösung kann ein Vorrang gegenüber anderen landesrechtlichen Vorkaufsrechten¹⁹¹ niedergeschrieben werden.¹⁹²

¹⁸⁸ Der Redaktionswortlaut sieht im Moment „der Erwerb und die Veräußerung“ vor. Es erscheint sinnvoll die Formulierung auf den generellen Fall zu erstrecken, dass das gemeinnützige Siedlungsunternehmen Vertragsteil ist. Dies sichert ab, dass das im Rahmen seiner Aufgaben zur Agrarstrukturverbesserung handelnde Unternehmen stets von der Genehmigung freigestellt ist. Dies stellt insbesondere sicher, dass künftige – im Moment ggf. noch nicht absehbare – Rechtsgeschäfte von ihm durchgeführt werden.

¹⁸⁹ Betont die eigenen Prüfpflicht, die es nicht zulassen pauschal ein Negativzeugnis oder eine Genehmigung stets einzufordern OLG Frankfurt am Main, Beschluss, MittBayNot 2018, S. 70, 71.

¹⁹⁰ § 20 Absatz 2 Muster-ASG und § 22 Textentwurf BLG zum Muster ASG mit der Formulierung eines Vorrangs gegenüber Vorkaufsrechten nach Landesrecht; § 11 Absatz 3 NASG 2017/NASVG 2021 mit einem Vorrang des gemeindlichen Vorkaufsrechts aus dem Baugesetzbuch gegenüber in agrarstrukturellen Vorkaufsrecht. Die Begründung (*Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003, S. 32) führt aus, dass dies sinngemäß gegenüber weiteren bereits bestehenden, wie dem Straßenbaulastträger gelte. Insoweit findet im Gesetz im Kern keine Auseinandersetzung mit dem Vorrang des Vorkaufsrechts gegenüber landesrechtlichen Vorkaufsrechten statt. Der Bezug zum Bundesbaugesetz im Gesetzestext mag man als des Nachrangs nur gegenüber den bundesrechtlichen deuten, aber der Hinweis in der Begründung auf die Straßenbaulast, die im Landesgesetz verregelt ist, legt eher einen generellen Nachrang nahe.

¹⁹¹ Es wäre dann ein Vorrang gegen über den Vorkaufsrechten aus Art. 39 Bayerisches Naturschutzgesetz und § 57a Bayerisches Wassergesetz als Ergänzung zum § 99a Wasserhaushaltsgesetz (WHG) denkbar. § 99a Absatz 6 WHG als Bundesgesetz erlaubt gerade abweichende Landesregelungen, die auch die Reihenfolge von Vorkaufsrechten auf Landesebene geregelt werden kann. Art. 39 Bayerisches Naturschutzgesetz wird ohnehin als das Vorkaufsrecht gemäß § 66 Bundesnaturschutzgesetz vollständig ersetzendes Landesrecht eingeordnet (siehe Kapitel 4), so dass eine Vorrangdifferenzierung möglich ist.

¹⁹² § 99a Absatz 6 WHG erlaubt gerade abweichende Landesregelungen, die also auch die Reihenfolge von Vorkaufsrechten regeln können.

2 Voraussetzungen des Vorkaufsrechts

Für eine vergleichende Betrachtung von Stärkungsoptionen des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts ist es zunächst erforderlich, seinen Sinn und Zweck zu bestimmen. Während die grundstückverkehrsrechtliche Kontrolle Gefahren für die Agrarstruktur verhindern will, soll nach der Vorstellung des Agrarausschusses des Deutschen Bundestags „das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht als Mittel zur Lenkung des Grundstückverkehrs ausgestaltet“ werden.¹⁹³ Damit ist es ein Baustein, um den Landerwerb durch Landwirte als eine Maßnahme der Agrarstrukturverbesserung zu ermöglichen.

2.1 Anknüpfungspunkt: Vorliegen eines Versagungsstatbestands

In diesem Gedanken wird das Vorkaufsrecht gemäß § 4 Absatz 1 RSG an das Vorliegen von Versagungsgründen verknüpft.¹⁹⁴ Wenn die Genehmigung nach § 9 GrdstVG nach Auffassung der Behörde zu versagen wäre, besteht das Vorkaufsrecht. Aus seiner Zweckrichtung, dass das Vorkaufsrecht die Agrarstruktur verbessern soll,¹⁹⁵ kommt das Vorkaufsrecht allerdings regelmäßig nur im Fall einer ungesunden Verteilung von Grund und Boden im Sinne des § 9 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 GrdstVG in Betracht. In diesen Fallgruppen eines Erwerbs durch einen Nichtlandwirt oder einen Landwirt zur Kapitalanlage kann das Vorkaufsrecht konkrete Verbesserungen bewirken. Dagegen wird bei einer Versagung wegen einem zu hohen Preis oder einer unwirtschaftlichen Verkleinerung des Grundstücks (§ 9 Absatz 1 Nr. 2 und Nr. 3 GrdstVG) wohl regelmäßig keine Verbesserung durch einen ausgewechselten Vertragspartner erreicht. Insoweit ist es bemerkenswert, dass die zum Vergleich herangezogenen Gesetze und Entwürfe überwiegend für alle Versagungsgründe ein Vorkaufsrecht vorsehen¹⁹⁶ oder nur die unwirtschaftliche Verkleinerung¹⁹⁷ ausklammern.

2.2 Freistellung von bestimmten Grundstücksgrößen

Das Vorkaufsrecht besteht gemäß § 4 Absatz 1 RSG alleine bei Kaufverträgen über landwirtschaftliche Grundstücke, Moor- und Ödland, das in landwirtschaftliche Kultur gebracht werden kann. Das heißt, es besteht nicht für forstwirtschaftliche Grundstücke. Abweichend von der 2 Hektar Größe des Reichssiedlungsgesetzes senkt Art. 3 Satz 1 BayAgrG 2016 die Grenze auf einen Hektar.

2.3 Freistellung von bestimmten Vertragspartnern

Gleichzeitig sind Kaufverträge mit bestimmten Käufergruppen von einem Vorkaufsrecht ausgenommen. Diese listet § 4 Absatz 2 Satz 1 RSG mit nahen Verwandten des Verkäufers und Körperschaften des öffentlichen Rechts auf. Als nahe Verwandte gelten: Ehepartnern, Verwandte in gerader Linie oder bis zum dritten Grade in der Seitenlinie oder bis zum zweiten Grad verschwägte Personen. Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt befreien

¹⁹³ Deutscher Bundestag, Drs. 2635, S. 2.

¹⁹⁴ Diese Feststellung genügt auch. Weitergehende Ausschlüsse, wie in § 17 Absatz 1 Satz 1 auf § 3 und in § 17 Absatz 2 Satz 1 ASVG, dass das Rechtsgeschäft grundsätzlich dem Genehmigungserfordernis unterliegt und es nicht von der Genehmigung freigestellt werden darf, sind redundant, denn in diesen Fällen kann die Behörde gar nicht zur Überzeugung kommen, dass das Rechtsgeschäft zu versagen wäre; ähnlich überflüssige Klarstellungen in § 12 Absatz 1 ASG LSA 2015 und § 14 Absatz 1 ASG LSA 2020.

¹⁹⁵ Deutscher Bundestag, Drs. 2635, S. 2. mit Verweis auf die Erweiterung gemäß § 6 Absatz 2 Reichssiedlungsergänzungsgesetz, dass zu den Siedlungszwecken auch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur zählen.

¹⁹⁶ § 17 Absatz 1 Satz 1 ASVG; § 12 Absatz 1 ASG LSA 2015; § 14 Absatz 1 ASG LSA 2020; § 11 Absatz 1 NASG 2017 und NASVG 2021; in Textfassung des BLG für das Mustergesetz der Länder ist der Verweis ausgenommen, so dass die genaue Bezugnahme im Text als Klammer freigelassen ist.

¹⁹⁷ So vorgesehen in der Redaktionsfassung § 10 Absatz 1 Muster-ASG.

Geschäfte innerhalb der Familie vom Vorkaufsrecht, aber stellen nicht länger Kommunen frei.¹⁹⁸ Wie oben im Kapitel 1.1 bereits erläutert, schätzen interviewte Personen dies als Maßnahme zur Aktivierung des Vorkaufrechts ein, so dass es für die Übernahme bei einer Revision des bayerischen Landesrechts empfehlenswert ist. Die Entwürfe aus Niedersachsen für eine komplette Revision des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrsrechts stellen ebenfalls die Kommunen nicht länger frei, aber sie behandeln Rechtsgeschäfte in diesem Verwandtschaftsverhältnis als zu erteilende Genehmigung.¹⁹⁹

3 Vorkaufsberechtigung

In den zum Vergleich herangezogenen nationalen Gesetzen lassen sich im Wesentlichen zwei Konzepte ausmachen. Einmal besitzen Landwirte und ein anderes Mal Institutionen, die sich satzungsgemäß mit Aufgaben der Verbesserung der Agrarstruktur befassen, eine Vorkaufsberechtigung. Im geltenden Agrarstrukturverbesserungsgesetz in Baden-Württemberg ist nur das gemeinnützige Siedlungsunternehmen vorkaufsberechtigt. Diesen Ansatz verfolgen auch die Gesetzesentwürfe aus Sachsen-Anhalt, der in der Länderarbeitsgruppe besprochene Entwurf des Bundesverbands der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) für das Muster-Agrarstrukturgesetz und der Entwurf der niedersächsischen Landesregierung aus dem Jahre 2022. Die parallel dazu vorliegende Redaktionsfassung des Mustergesetzes und die niedersächsischen Gesetzesentwürfe aus den Jahren 2017 und 2021 sehen ein gestuftes Verfahren zwischen einem vorkaufsberechtigten Landwirt und dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen vor. Da das gemeinnützige Siedlungsunternehmen in beiden Ansätzen vorkommt, wird es zunächst beschrieben. Anschließend werden die Teilnehmergeinschaften und Verbände der Teilnehmergeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz als in Bayern zugelassene Siedlungsunternehmen vorgestellt. Danach folgt der Ansatz eines den Siedlungsunternehmen vorgeschalteten Erwerbs direkt durch Landwirte.

3.1 Gemeinnütziges Siedlungsunternehmen

3.1.1 Bayern: BBV LandSiedlung GmbH

Die BBV LandSiedlung GmbH ist in Bayern gemäß § 2 Satz 1 Halbsatz 1 Verordnung über die Verwaltung des ländlichen Siedlungswesens²⁰⁰ (LändSwV) das gemeinnützige Siedlungsunternehmen im Sinne des § 1 Absatz 1 RSG. Nach ihrer eigenen Internetdarstellung wurde sie als „Bayerische Landessiedlung GmbH“ (BLS) im Jahre 1917 mit dem damaligen König und Bayerischen Staat als Gesellschafter begründet.²⁰¹ Das im Jahre 1919²⁰² erlassene Reichssiedlungsgesetz prägte die Arbeit der Institution.²⁰³ Im Jahre 2006 wurde die BLS privatisiert, indem

¹⁹⁸ § 17 Absatz 2 ASVG; § 13 Absatz 1 ASG LSA 2015 und § 15 Absatz 1 ASG LSA 2020. Im Muster-ASG ist keine Regelung im Siedlungsrecht vorgesehen, wohl wie ein Erwerb innerhalb der in § 4 Absatz 1 Satz 1 RSG bezeichneten Familienstruktur bereits ein Fall der zu erteilenden Genehmigung ist; diese Regelung fehlt auch im BLG-Entwurf für das Muster-ASG, dies könnte aber daran liegen, dass die Nummerierung des Entwurfes sich an eine Fassung des Muster-ASG anlehnt, so dass die eben beschriebene generelle Genehmigung schon bekannt war und so im Siedlungsteil nicht wiederholt wurde.

¹⁹⁹ § 8 Nr. 1 NASG 2017/NASVG 2021.

²⁰⁰ Verordnung über die Verwaltung des ländlichen Siedlungswesens (LändSwV) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 7814-2-L) veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch § 3 der Verordnung vom 5. Dezember 2017 (GVBl. S. 589) geändert worden ist.

²⁰¹ *BBV LandSiedlung GmbH*, Historie.

²⁰² Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919, Reichs-Gesetzblatt 1919, S. 1429 - 1436; später in Verbindung mit der Ausführungsbestimmungen des Reichsarbeitsministers zu § 1 dieses Gesetzes vom 26. September 1919 (Zentralblatt für das Deutsche Reich S. 1143), für Bayern mit der Bekanntmachung über Ansiedlung vom 5. September 1919 (Staatsanzeiger Nr. 220) und „Bekanntmachung über Ausführungsbestimmungen zum Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919“ der Staatsministerien der Justiz, der Finanzen, für soziale Fürsorge und Landwirtschaft vom 15. Januar 1923 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1923 Nr. 2 vom 6.2.1923, S. 19).

²⁰³ *BBV LandSiedlung GmbH*, Historie.

der Bayerische Bauernverband den landwirtschaftlichen Bereich übernahm und die heutige BBV LandSiedlung GmbH gründete.²⁰⁴

Die ursprüngliche Rechtsgrundlage für die gemeinnützigen Siedlungsunternehmen findet sich im Reichssiedlungsgesetz. Dieses Gesetz sieht in § 1 Absatz 1a und 1b mögliche Erweiterungen der Aufgabenkreise für die Landbeschaffung vor, die durch landesrechtliche Vorgaben umgesetzt werden können. Weiterhin ist es möglich, in den Satzungen der Unternehmen weitere Aufgabenbereiche vorzusehen, sofern sie zu gemeinnützigen Zwecken arbeiten.²⁰⁵ Mit ihrer Tätigkeit im öffentlichen Interesse können sie auch als Organe der Bundesländer zur Verbesserung der Agrarstruktur und Entwicklung der ländlichen Räume beschrieben werden.²⁰⁶ Unter dieser Prämisse sind sie auch gemäß § 5 Absatz 1 Nr. 12 Körperschaftsteuergesetz von dieser Steuer befreit.

Führt man in einem neuen Landesgesetz die Regeln des Grundstückverkehrs mit denen des Reichssiedlungsgesetzes zusammen, ergibt es nach dem Vorbild von Baden-Württemberg²⁰⁷ und weiterer Gesetzesentwürfe²⁰⁸ Sinn, das gemeinnützige Siedlungsunternehmen des Landes bis zu seiner Gründung nach dem Reichssiedlungsgesetz fortzuschreiben, um eine Rückanknüpfung z.B. an § 5 Absatz 1 Nr. 12 Körperschaftsteuergesetz zu sichern.

3.1.1.1 Möglichkeiten eines erweiterten Flächenmanagements

Es erscheint möglich, das Aufgabenspektrum der BBV LandSiedlung GmbH zu erweitern.²⁰⁹ Dies erscheint sinnvoll gerade mit Blick auf den angestrebten erleichterten Landzugang von Landwirten. Um für sie Agrarland zu sichern, ist auch dem Flächenverbrauch entgegen zu wirken. Die Auswertung aktueller Kauffälle aus dem bayerischen E-Verfahren (Datenbasis 1) zeigt den großen Kaufumfang nichtlandwirtschaftlicher Erwerber, insbesondere von Kommunen auf. Diese sind zwar gemeinwohlorientiert handelnde Einrichtungen, aber arbeiten nicht primär im Sinne der Agrarstrukturverbesserung. Privilegierte Erwerbszwecke der Kommunen sind in § 4 Nr. 4 und § 8 Nr. 7 GrdstVG aufgeführt. Die ausgewerteten Daten lassen keine Erkenntnisse darüber zu, ob die kommunal erworbenen Flächen in Baugebieten (§ 30 BauGB) lagen oder zur Verpachtung an Landwirte benötigt wurden. Die Vielzahl kommunaler Flächenkäufe zu hohen Preisen lässt aber vermuten, dass ein erheblicher Teil als Vorratsland für ggf. zukünftig zu erwartende Bauplanungen erworben wurde.

Der kommunale Landerwerb begründet einen erheblichen Flächenverbrauch, der nicht im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung und des Freistaats Bayern steht.²¹⁰ Zu bedenken ist, dass jede Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche dauerhaft Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung entzieht und damit die

²⁰⁴ *BBV LandSiedlung GmbH*, Historie. Bisdahin wurde diese Gesellschaft neben der „Deutsche Bauernsiedlung GmbH“ im § 2 der Verordnung über die Verwaltung des ländlichen Siedlungswesens vom 19.12.1956, BayRS 7814-2-L als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen geführt. Diese Fassung wurde nicht bereits 2006, sondern erst mit Wirkung zum 1.1.2015 durch Verordnung vom 1.12.2014 (GVBl. S. 568) geändert.

²⁰⁵ *BLG*, Tätigkeitsbericht 2021, S. 4.

²⁰⁶ So die Formulierung in § 14 Absatz 1 ASVG; weiterhin *BLG*, Tätigkeitsbericht 2021, S. 4.

²⁰⁷ § 14 Absatz 1 ASVG.

²⁰⁸ Im Muster-ASG wohl für den Teil der Begriffsbestimmungen in § 2 Absatz 11 geplant, aber derzeit in der Redaktionsfassung nicht umgesetzt, aber enthalten in § 18 Absatz 1 *BLG*-Entwurf für das Muster-ASG; § 14 Absatz 1 ASG LSA 2015; § 12 Absatz 1 ASG LSA 2020; § 18 Absatz 1 *NASG* 2017/*NASVG* 2021.

²⁰⁹ Aufzählung möglicher Tätigkeiten siehe *BLG*, Tätigkeitsbericht 2021, S. 6. auf S. 7 ff. detaillierte Berichte und insgesamt Beschreibung der Aktivitätsfelder, siehe S. 1.

²¹⁰ Die aktuelle Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht vor, den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2030 auf unter 30 ha pro Tag zu senken (*Bundesregierung*, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, 2021, S. 27). Aktuell beträgt er noch 56 ha pro Tag (*Umweltbundesamt*, Siedlungs- und Verkehrsflächen). Die Bayerische Staatsregierung hat sich das Ziel gesetzt, den Flächenverbrauch bis 2030 auf unter 5 ha pro Tag „bis hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch“ zu senken (*Bayerische Staatsregierung*, Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie).

Grundlage für die Nahrungsmittelproduktion verknappt. Gleichzeitig ist es nicht möglich, kommunalem Flächenbedarf generell eine Absage zu erteilen. Um allerdings Kommunen im Flächenmanagement zu unterstützen, wurden von den Landgesellschaften in Hessen und Baden-Württemberg vorgelagerte Bauland-Managementsysteme entwickelt.²¹¹ Bei Expertengesprächen in Baden-Württemberg wurde das Modell eines Landankaufs durch das Siedlungsunternehmen mit dem Ziel, es den Kommunen für ein geplantes Bauprojekt vorzuhalten, gelobt. Agrarstrukturell förderlich ist, dass eine Vorhaltezeit vereinbart wird, das heißt, wenn der Bebauungsplan rechtskräftig ist, sind die Flächen vorhanden, wenn er allerdings scheitert, werden die Flächen wieder zu abgestimmten Kriterien für Landwirte und Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung verwendet. In der Zwischenzeit werden die Flächen an Landwirte verpachtet. Eine solche Verpachtung von Flächen gewährt Landwirten den Zugang zu Land. Nach Ablauf der Vorhaltezeit könnte die Fläche auch im Rahmen eines revolvingen Flächenfonds agrarförderlich eingesetzt werden.

Dazu müsste allerdings ein solcher Flächenfonds nach dem Vorbild hier berücksichtigter Gesetze und -entwürfe²¹² unter der Verwaltung der BBV LandSiedlung geschaffen werden. Taugliches Instrument ist dafür auch das im nächsten Kapitel beschriebene erweiterte Vorkaufsrecht der gemeinnützigen Landgesellschaften. Solche Ankäufe erfordern allerdings einen erhöhten Kapitaleinsatz, denn die Vorkaufsrechtsfälle müssen von der Landgesellschaft vorfinanziert werden. Weiterhin bedarf es einer gewissen Grundausstattung mit Landwirtschaftsfläche, um im Sinne eines wirksamen Bodenmanagements handlungsfähig zu sein.²¹³ In manchen Ländern, wie Baden-Württemberg, gibt es historisch gewachsene Bodenfonds.²¹⁴ In Bayern könnte allerdings eine Inventur der im Eigentum des Landes stehenden Flächen mit land- und forstwirtschaftlicher Nutzung durchgeführt werden. Soweit Flächen nicht für wissenschaftliche oder hoheitliche Aufgaben genutzt werden, könnte eine Konsolidierung in einem „Zukunftsfonds“ als Flächenpool für die Agrarstrukturverbesserung geprüft werden. § 16 Absatz 1 Satz 4 Halbsatz 2 ASVG betont in Baden-Württemberg die Eigenschaft als Sondervermögen²¹⁵, das organisatorisch und wirtschaftlich von den anderen Aufgaben des Siedlungsunternehmens getrennt ist. Die Bewirtschaftung würde nach mit den Gesellschaftern und den Landesministerien abgestimmten Kriterien erfolgen.

Im Eigentum des Freistaates Bayern stehende Flächen könnten als Einlage verwendet werden im Fall, dass das Land wieder Gesellschafterin der BBV LandSiedlung GmbH wird. Ein Vergleich der Gesellschafterstruktur der neun Landgesellschaften zeigt, dass die meisten eine Beteiligung des Landes zu mindestens 50 % aufweisen.²¹⁶ Die Aufnahme von weiteren Gesellschaftern, insbesondere des Landes, würde wohl auch den erhöhten Kapitalbedarf decken. Dieser ließe sich vorab betriebswirtschaftlich kalkulieren aus den Kaufpreisen der in den vergangenen Jahren vorgelegten Verträge zur Prüfung der Ausübung des Vorkaufsrechts und zu erwartenden Pachteinahmen. Die Pacht ist dabei als multifunktionales Instrument zu sehen. Im Eigentum des Freistaates stehende Flächen könnten über die Landgesellschaft konsolidiert und aggregiert verpachtet werden und so bestehenden und in Gründung befindlichen Betrieben eine Unterstützung sein. Weiterhin könnten Flächen, die aus dem Vorkaufsrecht erworben werden, bis zu ihrer agrarstrukturell verbessernden Veräußerung als Pachtflächen für eben diese Betriebe zur Verfügung gestellt werden. Dies lässt sich auch als Mittel der Existenzgründungs- und Junglandwirteförderung einsetzen.

²¹¹ Bericht dazu bei *BLG*, Tätigkeitsbericht, 2021, S. 28 f.

²¹² Überblick zu bestehenden Fonds in der Verwaltung der Landgesellschaften bei *BLG*, Tätigkeitsbericht 2021, S. 14 f.; weiterhin § 16 ASVG; § 14 Muster-ASG; § 16 BLG-Entwurf für das Muster-ASG; § 12 Absatz 6 ASG LSA 2020.

²¹³ Vgl. hier insbesondere die Grafik der Flächenbestände der Landgesellschaften im Eigen- und Treuhandgeschäft, die schier keine Flächen für die BBV LandSiedlung auszeichnen, *BLG*, Tätigkeitsbericht 2021, S. 14.

²¹⁴ Siehe § 16 Absatz 1 Satz 2 ASVG.

²¹⁵ *Landtag Baden-Württemberg*, Drs. 14/5140, S. 55.

²¹⁶ *BLG*, Tätigkeitsbericht 2021, S. 5.

Ein weiteres Instrument des Flächenmanagements ist es, wenn gemeinnützige Landgesellschaften Aufgaben und Herausforderungen der Agrarstrukturverbesserung wie als „Inhouse-Gesellschaft“ für die Länder bearbeiten können. Diese Ausgestaltung bietet den Vorteil, dass öffentliche Auftraggeber diese Tätigkeitsfelder dann ohne Ausschreibung vergeben können. Dies ist allerdings aus europarechtlichem Blickwinkel an Vorgaben für die Gesellschaft- und Umsatzstruktur gekoppelt.²¹⁷ Die Gesellschafter dürfen sich ausschließlich aus öffentlicher Hand und aus Anstalten des öffentlichen Rechts zusammensetzen. Bei einer Mehrheitsbeteiligung des Freistaates wäre eine weitere Beteiligung des Bayerischen Bauernverbandes als Körperschaft des öffentlichen Rechts unschädlich. Weiterhin müssen 80 % des Umsatzes direkt oder indirekt durch die Verbindung mit den Mehrheitsgesellschaftern generiert werden. Dies wären die satzungsmäßigen Aufgaben zur Agrarstrukturverbesserung durch die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts, einem Flächenfonds, der Betreuung von Agrarinvestitionsförderprogrammen (AFP)²¹⁸, Ökoagenturen bzw. dem Kompensationsflächenmanagement²¹⁹ oder der landwirtschaftlichen Verbundberatung.

Die vorstehende Analyse zeigt, dass das Institut der gemeinnützigen Landgesellschaft zukunftsfähig ist und es gute Gründe gibt, diese noch intensiver in das Flächenmanagement zugunsten der Agrarstruktur einzubeziehen.

3.1.1.2 Voraussetzungen für ein siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht

Im Wortlaut des Reichssiedlungsgesetzes ist nicht angelegt, dass ein erwerbsbereiter und -fähiger aufstockungsbedürftiger Landwirt vorhanden sein muss, damit das gemeinnützige Siedlungsunternehmen sein Vorkaufsrecht ausüben kann und anschließend ihm das Grundstück übereignen kann. Die Praxis, dass dieser immer vorhanden sein muss, ergibt sich aus dem Konnex zwischen dem siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht und der Versagung gemäß § 9 GrdstVG in seiner aktuellen Ausformung durch die Rechtsprechung. Wie bereits oben herausgearbeitet, besitzt das Vorkaufsrecht seine größte Bedeutung im Fall einer gemäß § 9 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 GrdstVG angenommenen ungesunden Verteilung von Grund und Boden im Widerspruch mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, wenn ein Nichtlandwirt das Grundstück erwirbt. Dies ist jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann ein verhältnismäßiger Versagungsgrund, wenn die agrarstrukturverbessernde Verwendung konkret gegeben ist.²²⁰ Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ein erwerbswilliger und -fähiger aufstockungsbedürftiger Landwirt.²²¹ Da sein Vorhandensein erst alle Tatbestandsmerkmale des § 9 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 GrdstVG vorliegen lässt, hat es sich etabliert, dass das Siedlungsunternehmen das Vorkaufsrecht ausübt und das Grundstück an ihn weiterveräußert. Über diese enge Fassung ergibt sich im Moment kein Raum für ein eigenes Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens als Maßnahme der Agrarstrukturverbesserung ohne einen im Ausübungsmoment konkret vorhandenen Landwirt.²²² Daher besitzt der § 9 Absatz 1 Satz 1 RSG, der eine Verwendung von Grundstücken aus dem Vorkaufsrecht innerhalb von 6 Jahren nach Erwerb durch das Siedlungsunternehmen vorschreibt, schier²²³ keinen Anwendungsbereich.²²⁴

²¹⁷ EuGH "Stadt Kaunas", Urteil, NZBau 2020, S. 173 ff.

²¹⁸ BLG, Tätigkeitsbericht, 2021, S. 7.

²¹⁹ BLG, Tätigkeitsbericht 2021, S. 22.

²²⁰ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73, 86.

²²¹ ständige höchstrichterliche Rechtsprechung, BGH, Beschluss, RdL 1966, S. 38 f.; BGH, Beschluss, NJW 1975, S. 2192 f.

²²² Eine andere Schilderung der Praxis allerdings ohne Nachweise Booth, in: Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR, 2022, § 8, Rn. 249.

²²³ Die Regelung besitzt zumindest einen Auffangcharakter, wenn die weitere Veräußerung an den erwerbswilligen und -fähigen aufstockungsbedürftigen Landwirt scheitert und so das gemeinnützige Siedlungsunternehmen Eigentümerin bleibt. Es ist allerdings nicht davon auszugehen, dass es bei der Neukonzeption vom Grundstückverkehrsgesetz und dem Reichssiedlungsgesetz in den 1960er Jahren vergessen wurde der § 6 RSG zu bereinigen. Dies alleine deswegen, weil die Verwendungsfrist für Grundstücke aus dem Vorkaufsrecht von 10 auf 6 Jahren verkürzt wurde (*Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 15.).

²²⁴ Zu Reaktivierungsmöglichkeiten nach dem Vorbild vom niedersächsischen Gesetz über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft, wenn man erweitertes Vorkaufsrecht annimmt Tölle, Entwurf NGrdstLwG 2022, S. 12 f. Soweit ersichtlich bisher

Diese Verwendungsfrist von Grundstücken, die vom gemeinnützigen Siedlungsunternehmen erworben werden, besitzt in allen zum Vergleich herangezogenen Gesetzesentwürfen neuerliche Relevanz. Sie gehen dabei von einer Frist von sechs²²⁵ oder zehn²²⁶ Jahren aus, innerhalb derer das Grundstück verwendet werden muss. Die detaillierten Anforderungen variieren. Entweder wird ein weiterer Handlungsrahmen zu Siedlungszwecken²²⁷ und zur Agrarstrukturverbesserung eröffnet²²⁸ oder es werden insbesondere-Beispiele einer Verwendung zur Unterstützung leistungsfähiger Betriebe, die dringend Flächen zur Aufstockung benötigen, den weiteren Verwendungen vorgeschaltet.²²⁹ Nach Ablauf dieser Frist können frühere Berechtigte, die durch die Ausübung des Vorkaufsrechts ein im Grundbuch eingetragenes oder durch Vormerkung gesichertes Recht nicht durchsetzen konnten, oder wenn diese nicht vorhanden sind, der frühere Käufer ein Rückübereignungsverlangen zum früheren Kaufpreis geltend machen.²³⁰

Diese neuerliche Bedeutung erwächst daraus, dass alle in den Vergleich einbezogenen Gesetze und Gesetzesentwürfe die Voraussetzungen des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts erweitern. Es soll nicht länger nur in der aktuellen Konkurrenzsituation eines Erwerbers als Nichtlandwirt und eines erwerbsbereiten und -fähigen aufstockungsbedürftigen Landwirts ausgeübt werden können. Damit soll dem in der Praxis bestehenden Risiko vorgebaut werden, dass innerhalb von drei Monaten dieser Landwirt nicht nachgewiesen werden kann, aber grundsätzlich anzunehmen ist, dass das Grundstück agrarstrukturell förderlich verwendet werden kann.²³¹ Auf diesen Anwendungsbereich soll das Vorkaufsrecht erweitert werden, so dass oftmals vom „erweiterten Vorkaufsrecht“ gesprochen wird. Den gemeinnützigen Siedlungsgesellschaften soll es möglich sein, ohne im Zeitpunkt der Vorkaufrechtsausübung konkret vorhandenen Landwirt das Vorkaufsrecht auszuüben.²³² Der jüngst vorgelegte Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft sieht zusätzlich allerdings vor, dass das Grundstück von generellem agrarstrukturellem Interesse sein muss. Dies ist insbesondere wegen seiner Art, Lage und Beschaffenheit der Fall.²³³ In der Gesetzesbegründung wird dieses Merkmal

gerichtlich nicht entschieden - daher ggf. vom Siedlungsunternehmen noch nicht ausgeübt ist das Vorkaufsrecht ohne vorhandenen Landwirt, aber in der Argumentation, dass auch dieser Erwerb eine Maßnahme der Agrarstrukturverbesserung sei und eben der § 9 RSG die Umsetzung zeitlich befristet und der Rückübereignungsanspruch die Personen, die ihre Rechtspositionen verloren haben, hinreichend schützt.

²²⁵ § 21 Absatz 1 Satz 1 ASG LSA 2015; § 12 Absatz 2 NASG 2017/NASVG 2021; für NGrdstLwG 2022: mangels explizit anderer Regelung und Gesetzeskonzeption als punktuelle Veränderung des ansonsten fortbestehenden Bundesrechts, gilt wohl § 9 RSG mit der 6 Jahresfrist fort.

²²⁶ § 14 Absatz 3 ASVG; § 17 (in der vorliegenden Redaktionsfassung ohne Absätze) Muster-ASG; § 19 Absatz 1 BLG-Entwurf für das Muster-ASG; § 12 Absatz 3 Satz 1 ASG LSA 2020.

²²⁷ § 14 Absatz 3 Satz 1 ASVG spricht von der Verwendung „vorrangig“ für Siedlungszwecke bis zur Größe vergleichbarer Betriebe in der Region. Der Siedlungszweck sei nach § 14 Absatz 3 Satz 2 ASVG und auch gegeben, wenn ein landwirtschaftlicher Betrieb im Ganzen an einen Siedlungsbewerber übertragen wird.

²²⁸ Eine Formulierungsoption in § 19 Absatz 1 BLG-Entwurf für das Muster-ASG; im ASVG stellt § 14 Absatz 3 Satz 2 klar, dass Siedlungszwecke auch die Verbesserung der Agrarstruktur sind. Dies sieht heute auch § 6 Absatz 2 des Reichssiedlungsergänzungsgesetzes (Gesetz zur Ergänzung des Reichssiedlungsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2331-2, veröffentlichten bereinigten Fassung) vor.

²²⁹ So in § 12 Absatz 3 Satz 1 ASG LSA 2015 und ASG LSA 2020; wobei § 18 Absatz 2 NASG 2017/NASVG 2021 noch zusätzlich Neugründungen von Betrieben erwähnen. Die Möglichkeit einer Insbesondere-Lösung sieht § 19 Absatz 1 BLG-Entwurf für das Muster-ASG auch als Option vor.

²³⁰ § 24 Absatz 1 ASVG; § 18 Absatz 1 Muster-ASG; § 24 BLG-Entwurf Muster-ASG; § 21 Absatz 1 ASG LSA 2015; § 22 Absatz 1 ASG LSA 2020; § 19 Absatz 1 NASG 2017/NASVG 2021. Über das Konzept des NGrdstLwG 2022 gilt § 9 RSG fort.

²³¹ *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 18/10699, S. 18.

²³² § 17 Absatz 1 Satz 2 ASVG; § 12 Absatz 2 ASG LSA 2015; § 14 Absatz 2 ASG LSA 2020; für das NASG 2017 und das NASVG 2021 ergibt es sich mittelbar aus § 11 Absatz 2 Satz 1, der dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen das Vorkaufsrecht im Fall eines fehlenden geeigneten Landwirts oder mehrere gibt.

²³³ Wortlaut des § 3 Absatz 2 Satz 1 NGrdstLwG. allerdings *Tölle*, Entwurf NGrdstLwG 2022, S. 6 f. zu Problemen der Gesetzgebungskompetenz in der von Niedersachsen gewählten Umsetzungsvariante. Für das Muster-ASG werden nach den Notizen in der Redaktionsfassung diskutiert: wenn Landwirte sich grundsätzlich gemeldet hätten, Existenzgründer bekannt seien, konkrete [andere – Anm. der Verfasserin] Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur geplant seien.

für erforderlich gehalten, um einen legitimen öffentlichen Zweck zur Gefahrenabwehr von der Agrarstruktur zu begründen.²³⁴ Es fehlt ein expliziter Verweis auf das Urteil des Amtsgericht Hechingen²³⁵ in Baden-Württemberg zu den dortigen Voraussetzungen zum erweiterten Vorkaufsrecht in § 17 Absatz 1 Satz 2 ASVG. Da das Gericht in diesem Urteil das Merkmal eines agrarstrukturellen Interesses forderte, ist dies wohl eine Inspirationsquelle. Das einschränkende Merkmal ist dogmatisch als teleologische Reduktion einzuordnen. Die Beschränkung der Eigentumsfreiheit ist nur soweit durch das Gesetz zulässig, wie es zur Zielerreichung erforderlich ist. Danach könne das Ziel einer agrarstrukturellen Verbesserung nicht erreicht werden, wenn an dem Grundstück nicht zumindest ein generelles agrarstrukturelles Interesse besteht.²³⁶ Die Argumentation und Herleitung des Gerichts überzeugt, so dass dieses Merkmal eines agrarstrukturellen Interesses in den Gesetzeswortlaut übernommen werden sollte, wenn sich Bayern für ein erweitertes Vorkaufsrecht entscheidet.

Insgesamt erscheint das Instrument eines erweiterten Vorkaufsrechts mit seiner flexibleren Struktur den geschilderten Hemmnissen für die Ausübung entgegenzukommen. Insbesondere überwindet es das enge Zeitfenster, in dem eine agrarstrukturelle Konkurrenzsituation nachgewiesen werden muss. In den geführten Interviews ordnen Personen, die bereits Erfahrungen mit diesem Instrument in Baden-Württemberg gesammelt haben, dieses ebenfalls als eines der wirkungsvollsten Instrumente ein, um erwerbsfähigen Landwirten Zugang zu Flächen zu vermitteln.

3.1.2 Teilnehmergeinschaften und Verbände der Teilnehmergeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz als Siedlungsunternehmen

§ 1 Absatz 1 Satz 3 Reichssiedlungsgesetz eröffnet die Möglichkeit kraft Rechtsverordnung, auch Behörden, Anstalten des öffentlichen Rechts, Teilnehmergeinschaften und Verbände der Teilnehmergeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz oder juristische Personen, die sich satzungsgemäß mit Aufgaben der Verbesserung der Agrarstruktur befassen, als Siedlungsunternehmen zu bezeichnen. Bayern machte davon Gebrauch, so dass auch den Teilnehmergeinschaften und den Verbänden der Teilnehmergeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz ein Vorkaufsrecht zusteht.²³⁷ Deswegen sind die Ämter für Ländliche Entwicklung (ÄLE), die Aufgaben der Flurbereinigung wahrnehmen, mit einer Stellungnahme in das Genehmigungsverfahren eingebunden.

Systematisch ist also die Verwendung zur Flurbereinigung eine anerkannte Maßnahme der Agrarstrukturverbesserung, die als Alternative zum erwerbsbereiten und -fähigen Landwirt bereits nach geltender Rechtslage existiert. Diese Öffnungsklausel zugunsten weiterer Siedlungsunternehmen sieht auch das Muster-ASG²³⁸ vor. Der Wortlaut lehnt sich an § 1 Absatz 1 Satz 3 RSG an, wobei die Zusatzoption der juristischen Personen im Textvorschlag des BLG zum Muster-ASG fehlt²³⁹. Voraussetzung der Ausübung dieses Vorkaufsrechts ist, dass das Grundstück für Zwecke der Flurbereinigung verwendet werden soll.²⁴⁰

²³⁴ Niedersächsischer Landtag, Drs. 18/10699, S. 18.

²³⁵ AG Hechingen, Beschluss, RdL 2012, S. 269 f.

²³⁶ AG Hechingen, Beschluss, RdL 2012, S. 269, 270.

²³⁷ Rechtsgrundlage: § 2 Satz 2 LändSwV.

²³⁸ Eine von vielen Textoptionen des § 12 Absatz 1 Muster-ASG.

²³⁹ § 14 Absatz 1 des BLG zum Muster-ASG.

²⁴⁰ Die anderen Entwurfsversionen enthalten derartige Regeln nicht. Soweit ersichtlich sind in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt die Teilnehmergeinschaften und die Verbände der Teilnehmergeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz derzeit aber auch nicht vorkaufsberechtigt. Dies erklärt wohl den fehlenden Bezug. Abwägungen, warum die Flurbereinigung nicht einbezogen wurden, sind den Gesetzesfassungen mit Begründung nicht übermittelt. Beachtlich bleibt, dass die Teilnehmergeinschaften mit Schlussfeststellung des Flurbereinigungsverfahrens enden.

Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurde keine Statistik darüber beigezogen, wie oft die Flurbereinigung in Bayern auf das Vorkaufsrecht zurückgreift, so dass die künftig absehbare agrarstrukturelle Bedeutung des Instruments bei einer Gesetzesnovelle gesondert zu erörtern wäre.

3.2 Landwirte

Die Gesetzesentwürfe aus Niedersachsen und Überlegungen im Muster-Agrarstrukturgesetz wollen dem Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens eine direkte Erwerbsmöglichkeit eines Landwirts vorschalten. Systematisch verfolgen die Ideen aus Niedersachsen ein gesetzliches Vorkaufsrecht des Landwirts und das Mustergesetz eines zugunsten eines Landwirts, daher werden beide Rechtskonstruktionen getrennt voneinander vorgestellt. Bemerkenswert ist, dass beide kein Vorkaufsrecht des Pächters thematisieren, deswegen wird diese Variante als letzter Punkt angeschlossen.

3.2.1 Vorkaufsrecht eines Landwirts

Das NASG 2017 und das NASVG 2021 aus Niedersachsen planen ein gestaffeltes Vorkaufsrecht zwischen erwerbsbereiten lokalen Landwirten und dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen. Das Prä kommt einem Landwirt mit Betriebssitz in derselben oder einer benachbarten Gemarkung zu, der noch keine marktbeherrschende Stellung innehat oder durch das Rechtsgeschäft eine solche erwerben würde. Das gemeinnützige Siedlungsunternehmen besitzt ein Vorkaufsrecht, wenn kein lokaler Landwirt, ein Landwirt mit marktbeherrschender oder erwerbender Position oder mehrere Landwirte an dem Grundstück Interesse bekunden.²⁴¹ Die jedenfalls für den Regierungsentwurf aus dem Jahre 2017 vorliegende Begründung beschreibt das Vorkaufsrecht des Einzelnen als sinnvolle Maßnahme, da nur einmal bei ihm die Grunderwerbsteuer anfällt.²⁴² Von den Redakteuren liegt keine Begründung dafür vor, warum bei mehreren erwerbsbereiten Landwirten keine Auswahl zwischen ihnen getroffen wird, sondern vielmehr das gemeinnützige Siedlungsunternehmen ein Vorkaufsrecht ausüben sollte. Ansatzpunkt ist wahrscheinlich, dass es an einem Entscheider fehlt, wenn mehrere Landwirte interessiert sind. Im Rahmen des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts übernimmt diese Rolle das vom Staat unabhängige, von ihm aber beaufsichtigte gemeinnützige Siedlungsunternehmen als staatlich insoweit unabhängiges Organ der Agrarstrukturverbesserung. Dagegen treffen die Genehmigungs- oder Siedlungsbehörde in der bisherigen Konzeption keine Entscheidung über positiv lenkende Agrarstrukturverbesserungsmaßnahmen. Dieses System geteilter Aufgabenteilung will offensichtlich auch weder der Regierungsentwurf aus dem Jahre 2017 noch der an dieser Stelle inhaltsgleiche Oppositionsentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN aus dem niedersächsischen Landtag aufkündigen. Wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Siedlungsbehörde in beiden Gesetzesentwürfen keine Aufgaben erhält, sondern nur in der Begründung erscheint.²⁴³

Wie oft sich mehrere Landwirte für eine Fläche interessieren werden, ist schwerlich abzuschätzen. Auf die Möglichkeit der Vorkaufsrechtsausübung soll im Internet aufmerksam gemacht werden²⁴⁴ und zusätzlich sollen vorkaufsberechtigte Landwirte eine aufschiebend bedingte Vorkaufsrechtsausübungserklärung²⁴⁵ abgeben können.²⁴⁶ Landwirte sollen sich vorab für fünf Jahre für Flächen bei der Genehmigungsbehörde registrieren können

²⁴¹ § 11 Absatz 2 NASG 2017/NASVG 2021.

²⁴² Aufgegriffen wird die Diskussion um die sogenannte „doppelte Grunderwerbsteuer“ beim siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht, wonach das gemeinnützige Siedlungsunternehmen Grunderwerbsteuer zahlt und dann der zweiterwerbende Landwirt den um diese Steuer erhöhten Kaufpreis bezahlen muss und seinerseits auf diesen höheren Wert Grunderwerbsteuer entrichtet.

²⁴³ Zur Erläuterung des § 12 Absatz 3 ohne allerdings im § 28 der sachlichen Behördenzuständigkeit oder anderenorts aufzutauchen *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003, S. 33.

²⁴⁴ § 28 Absatz 4 NASG 2017/NASVG 2021.

²⁴⁵ So die dogmatische Einordnung bei *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003, S. 32.

²⁴⁶ § 12 Absatz 1 NASG 2017/NASVG 2021.

und würden dann von ihr benachrichtigt werden. Dieses Instrument der antizipierten Meldung zielt wohl darauf, sicherzustellen, dass sich innerhalb der einmonatigen Frist²⁴⁷ zur Ausübung des Vorkaufsrechts durch Landwirte genügend Personen zurückmelden. Die Begründung aus dem Jahre 2017 spiegelt wider, dass gegen dieses Verfahren bei der Verbändeanhörung die Bedenken geäußert wurden, es würden sich zu viele Personen melden, sodass in der Konkurrenzsituation letztlich alle leer ausgingen und nur das gemeinnützige Siedlungsunternehmen sein Vorkaufsrecht geltend machen könnte. Die Landesregierung sieht hierin keinen Nachteil, da es im Ergebnis dem bestehenden Vorkaufssystem gleichkomme.²⁴⁸ Ob das gemeinnützige Siedlungsunternehmen allerdings zügig reagieren kann, bleibt zweifelhaft, da es erst nach Ablauf der Monatsfrist der Landwirte eine zweiwöchige Frist zur Ausübung seines Vorkaufsrechts erhält.²⁴⁹ Diese Frist ist kurz, um Abwägungen über die agrarstrukturelle Verwendbarkeit des Grundstücks anzustellen, die Finanzierung abzusichern und eine Erklärung zur Ausübung des Vorkaufsrechts so rechtzeitig zu übermitteln, dass sie innerhalb der Genehmigungsfrist an den Antragssteller übermittelt werden kann.²⁵⁰

Das Siedlungsunternehmen ist dann gemäß § 18 Absatz 3 NASG 2017/NASVG 2021 gehalten, das Grundstück innerhalb von sechs Jahren nach dem Erwerb des Eigentums vorrangig zur Unterstützung aufstockungsbedürftiger oder neu gegründeter landwirtschaftlicher Betriebe zu verwenden. Anderenfalls kann ein Rücküberignungsverlangen durch den früheren Eigentümer oder einen Inhaber eines durch eine Vormerkung gesicherten Rechts zum damals vereinbarten Preis geltend gemacht werden (19 Absatz 1 NASG 2017/NASVG 2021). Die beiden letztgenannten Regelungen und die weiteren Anordnungen in diesem Paragraphen knüpfen an § 9 Absatz Satz 1 Reichssiedlungsgesetz an. Obgleich in der Begründung des Regierungsentwurfs aus dem Jahre 2017 verfassungsrechtliche Bedenken anklingen,²⁵¹ die jedoch auch nicht näher spezifiziert werden,²⁵² sind sowohl die gesetzliche Verwendungsbestimmung durch das Vorkaufsrecht erworbener Grundstücke, die Befristung und der Rückübertragungsanspruch die Gewähr dafür, dass die Grundstücke agrarstrukturell verbessernd eingesetzt werden.

3.2.2 Vorkaufsrecht zugunsten eines Landwirts

Der zum Redaktionsschluss des Gutachtens im Mai 2022 vorliegende Arbeitsstand des Mustergesetzes deutet an, dass gemeinnützige Siedlungsunternehmen ein Vorkaufsrecht nur ausüben sollen, wenn keine „Ausübung zugunsten eines Landwirts“ möglich sei. Weitere Textpassagen als Gedankenfassung suggerieren, dass das Sied-

²⁴⁷ § 12 Absatz 3 Satz 1 NASG 2017/NASVG 2021.

²⁴⁸ *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003, S. 32.

²⁴⁹ § 12 Absatz 3 Satz 2 NASG 2017/NASVG 2021.

²⁵⁰ Der genaue Weg der Erklärung bleibt in den Gesetzesentwürfen unklar. Der § 12 GrdstVG mit seiner Verteilung zwischen Genehmigungs- und Siedlungsbehörde wird nicht nachgebildet. Die Gesetzesbegründung zum Entwurf aus dem Jahre 2017 (*Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003), S. 33 erwähnt, dass nach Ablauf des Vorkaufsrechts die Siedlungsbehörde zu informieren sei, und sie sich innerhalb von zwei Wochen gegenüber der zuständigen Behörde zu erklären habe. Wer die Siedlungsbehörde ist, wird im Gesetz allerdings nicht definiert. Weiterhin wird diese Behörde nur im Erläuterungstext, nicht aber im § 12 NASG 2017/NASVG 2021 erwähnt. In diesem wird nur von der „zuständigen Behörde“ gesprochen, die § 28 Absatz 1 Satz 1 NASG 2017/NASVG 2021 als untere Landwirtschaftsbehörden definiert wird. Es mag also sein, dass das gemeinnützige Siedlungsunternehmen seine Erklärung an die Genehmigungsbehörde übermittelt und diese dann gemäß § 12 Absatz 7 NASG 2017/NASVG 2021 die Erklärung gegenüber der veräußernden Vertragspartei und gemäß § 13 gegenüber dem ursprünglichen Käufer übermittelt.

²⁵¹ *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003, S. 31; der Oppositionsentwurf liegt ohne Begründung vor.

²⁵² Bekannt geworden ist jedenfalls das Gutachten von *Depenheuer* für den Verband Familienbetriebe Land und Forst, wo er ein Veräußerungsverbot an den gewählten Käufer in das Eigentum eingreifen lässt und keine Rechtfertigung dafür aus den bestehenden Vorkaufsrechten ziehen möchte. Weiter sieht er verfassungsrechtliche Bedenken, wenn jeder privatrechtliche Verkauf eines Grundstücks mit einem staatlichen Vorkaufsrecht belastet sei, *Depenheuer*, Gutachtliche Stellungnahme, S. 14. In Fn. 26 wird für eine Vertiefung auf das zu diesem Punkt noch nicht erschienene Werk *Depenheuer/Kahl* (Hrsg.), Staatseigentum, verwiesen. Allerdings werden die Wirkungen von Vorkaufsrechten in diesem Titel nicht besprochen. In der abgedruckten Fassung seines Gutachtens in: *BzAR 2017*, S. 227–239 wird dieser Aspekt nicht wieder aufgegriffen.

lungsunternehmen den erwerbsbereiten und aufstockungsbedürftigen Landwirt suchen soll. Wenn das Vorkaufsrecht zugunsten des Landwirts ausgeübt werde, sei eine gesamtschuldnerische Haftung des Siedlungsunternehmens und des erwerbenden Landwirts für die Pflichten aus dem Kaufvertrag vorzusehen. Gleichzeitig erhalte das Siedlungsunternehmen eine Vormerkung, wobei für den „Sicherungsfall“ noch eine agrarstrukturelle Verwendung des Grundstücks festgeschrieben werden müsse. Ausschlaggebendes Moment für eine weitere Ausarbeitung der Ideen sei das Ergebnis einer grunderwerbsteuerlichen Überprüfung.

Die Konstruktion erinnert an § 27a BauGB. Er ermöglicht es der Gemeinde, ihr Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten auszuüben.²⁵³ Mangels Begründung zum Mustergesetzentwurf kann diese Anleihe jedoch nur gemutmaßt werden. Möglicherweise kommt es den Redakteuren darauf an, dass in dieser Benennungskonstruktion nur einmal die Grunderwerbsteuer anfällt. Ob sich dies realisiert, kann jedoch erst beurteilt werden, wenn eine vollständige Entwurfsfassung vorliegt. Weiterhin könnte das gemeinnützige Siedlungsunternehmen in den Auswahlprozess einbezogen werden, um die Konfliktsituation der Behörde in den niedersächsischen Ideen aus den Jahren 2017 und 2021,²⁵⁴ zwischen mehreren Landwirten zu entscheiden, an einen Dritten zu delegieren. Das gemeinnützige Siedlungsunternehmen steht parallel unter siedlungsbehördlicher Aufsicht und würde die Auswahlentscheidung ohne Bindungswirkung für die Verwaltung an diese mitteilen. Offen aufgrund der fehlenden weiteren Ausgestaltung in der Redaktionsfassung und fehlenden Begründung, aber denkbar ist, dass das Siedlungsunternehmen dann auch Partei in Gerichtsverfahren über die Voraussetzungen der Vorkaufsrechtsausübung sein solle, was sonst alleine das Risiko des Landwirts nach niedersächsischer Lösung aus den Jahren 2017 und 2021 ist. Die vorgesehene Gesamtschuldnerschaft soll wahrscheinlich gleichzeitig die Solvenz sichern. Weitergehende Bewertungen und auch verfassungsrechtliche Einordnungen sind aufgrund der unfertigen Redaktionsfassung nicht möglich. Es drängt sich zum Beispiel die Frage auf, wer dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen eine Vergütung für seine Leistung zahlt. Interessante Lösungsansätze versprechen Prüfnotizen für die Ausübung des Vorkaufsrechts über Teile des Grundstücks und zugunsten mehrerer Berechtigter.

3.2.3 Vorkaufsrecht des Pächters

Der Europäische Gerichtshof deutete im Urteil *Ospelt Schlösslich Weissenburg Familienstiftung* das Rechtsinstitut eines Pächtervorkaufsrechts an.²⁵⁵ Soweit ersichtlich wird es in den vergleichend einbezogenen nationalen Gesetzesentwürfen nicht umgesetzt. Eine solcher Lösungsansatz besitzt Vor- und Nachteile. Der Vorteil ist, dass diese Person individualisiert ist, so dass sich keine Auswahlprobleme zwischen mehreren Interessenten stellen. Nachteil des Pächtervorkaufsrecht ist allerdings, dass kein anderer lokaler Landwirt das Grundstück erwerben kann, wenn der Pächter es nicht kaufen möchte oder kann. Analog zu den vorgeschlagenen Wegen in Niedersachsen aus den Jahren 2017 und 2021 für den Fall, dass mehrere Personen sich interessieren, könnte in diesem Fall das gemeinnützige Siedlungsunternehmen ein nachgeschaltetes Vorkaufsrecht erhalten.

4 Vorkaufsrecht zu einem reduzierten Preis

Innerhalb der Voraussetzungen des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts wurde dargestellt, dass alle Versagungsgründe ein Vorkaufsrecht auslösen sollen. Das heißt, dass insbesondere auch beim Preismissbrauch ein Vorkaufsrecht geprüft werden kann. Dieses Merkmal steht im Dienste des gesamtwirtschaftlichen und sozialen Ziels, die mittelbare Auswirkung jedes überhöhten Preises auf die Vergleichspreise der Region und die damit einhergehende Erschwernis des Zugangs von Landwirten zu verhindern.²⁵⁶ Dieses Ziel wird jedoch nicht erreicht, wenn ein

²⁵³ Hollwitz, Ein wohlgeordnetes Agrarstrukturverbesserungsgesetz im föderalen Deutschland, S. 491 ff. bespricht als Exkurs den § 27a BauGB. Prüft dies allerdings nicht vertieft auf ein Transplantat in das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsrecht.

²⁵⁴ § 11 Absatz 1 NASG 2017/NASVG 2021.

²⁵⁵ EuGH "Ospelt", Urteil, BeckRS 2004, 77332, Rn. 52.

²⁵⁶ Martínez, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 9 GrdstVG, Rn. 35.

anderer denselben übersteuerten Preis bezahlt. Gleichzeitig wurde gerade der im Kaufvertrag vereinbarte Preis als Hemmnis für die Ausübung des Vorkaufsrechts beschrieben. Es sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- (1) Ein Nichtlandwirt zahlt einen überhöhten Preis im Sinne der Preismissbrauchskontrolle. Es liegen also beide Versagungsgründe parallel vor oder
- (2) Ein Nichtlandwirt zahlt einen über dem Marktpreis liegenden, aber noch nicht in einem Missverhältnis zum Wert des Grundstücks liegenden Preis.

Im ersten Fall eines missbräuchlichen Preises erlaubte der niedersächsische Regierungsentwurf aus dem Jahre 2017, der vier Jahre später erneut als Oppositionsentwurf in die Beratung des Landtags eingebracht wurde, den Vorkaufsberechtigten das Grundstück zu einem geringeren als dem vereinbarten Preis zu erwerben.²⁵⁷ Damit der Verkäufer diese Abweichung nicht zwingend akzeptieren muss, wird ihm ein Rücktrittsrecht eingeräumt.²⁵⁸ Die jedenfalls für den Entwurf aus dem Jahre 2017 vorliegende Begründung führt an, dass die Regelung an den Versagungstatbestand anknüpft und dass die Genehmigung sonst zu versagen sei.²⁵⁹ Weitergedacht mag man im Sinn haben, dass dies dem Verkäufer entgegenkommt, da bei einer Versagung wegen Preismissbrauchs das Rechtsgeschäft gar nicht zustande kommt. Einen ähnlichen Ansatzpunkt lässt auch das Muster-Agrarstrukturgesetz erkennen. Allerdings entscheidet hier die Behörde, dass das Vorkaufsrecht bei einer Überteuerung im Sinne des Gesetzes zu einem geringeren Preis auszuüben wäre.²⁶⁰ Dagegen habe der Veräußerer ein Widerspruchsrecht, das dann zu einer Versagung führe.²⁶¹

Preisreduzierende Vorkaufsrechte sind in der deutschen Rechtsordnung – und auch im Bayerischen Landesrecht – bekannt. Art. 39 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) sieht ein Vorkaufsrecht vor.²⁶² In Art. 39 Absatz 7 Satz 1 BayNatSchG ist vorgesehen, dass anstelle des vereinbarten Kaufpreises der Marktwert gezahlt werden kann, wenn der vereinbarte Preis den Marktwert „deutlich“ übersteigt. Der Verkäufer kann allerdings in diesem Fall vom Vertrag zurücktreten, der dann nach den Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuches rückabgewickelt wird.²⁶³ Eine Maßzahl für deutlich gibt weder der Gesetzestext noch die Redaktionsmaterialien.²⁶⁴ Letztere verweisen aber auf das Vorbild eines Vorkaufsrechts in § 28 Absatz 3 Baugesetzbuch.²⁶⁵ Parallel zum Bayerischen Naturschutzgesetz wurde auch das Vorkaufsrecht im Wasserrecht geregelt.²⁶⁶ Der Art. 57a Bayerisches Wassergesetz enthält dabei in Absatz 3 ebenfalls die Reduktion des Preises bei einer deutlichen Überteuerung mit damit einhergehender Rücktrittsmöglichkeit.²⁶⁷ Die Gesetzesbegründung fügt noch an, dass nach der Rechtsprechung des

²⁵⁷ § 12 Absatz 4 Satz 1 NASG 2017/NASVG 2021. Wobei beide sich in der Preisgrenze unterscheiden, diese unterschiedlichen Werte sind aber jeweils harmonisch mit den Grenzen der Preismissbrauchskontrolle.

²⁵⁸ § 12 Absatz 4 Satz 2 NASG 2017/NASVG 2021 mit einer Rücktrittfrist von einem Monat, aber ohne Verweis auf die §§ 346 ff. BGB als Rückabwicklungsregime.

²⁵⁹ *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003, S. 33.

²⁶⁰ § 7 Absatz 6 Satz 1 Muster-ASG als Referenzwert wird der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert genannt. Eine Begründung liegt nicht vor. Der gesamte Mustertext stellt in der vorliegenden Redaktionsfassung auf den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert ab. Mangels weiterer Ausführungen und Begründungen ist unklar, wie dies im Lichte des Urteils des EuGHs zu einer möglichen Beihilfe zu sehen ist, oder ob es Beihilfe bei der Kommission angemeldet werden soll.

²⁶¹ So § 7 Absatz 6 Satz 2 und Satz 3 Muster-ASG. Mangels Begründung ist hier derzeit nicht nachzuvollziehen, welche Argumente für diese Lösung im Vergleich zur Rücktrittslösung sprechen.

²⁶² Dogmatisch hat Bayern mit diesem Artikel den § 66 Bundesnaturschutzgesetz ersetzt *Frhr. v. Stackelberg*, Abweichungsgesetzgebung, S. 242 f.

²⁶³ Art. 39 Absatz 7 Satz 2 und 3 BayNatSchG.

²⁶⁴ *Roth*, NJW-Spezial 2020, S. 8.

²⁶⁵ *Bayerischer Landtag*, Drs. 17/18835, S. 30.

²⁶⁶ *Bayerischer Landtag*, Drs. 17/18835, S. 1 unter A) 2. und S. 11.

²⁶⁷ Diese Änderung auf Landesebene lässt der Bund in § 99a Absatz 6 WHG zu.

Bundesgerichtshofs gesetzliche Vorkaufsrechte keine Enteignung seien²⁶⁸ und die Rechte des Eigentümers hinreichend durch sein Rücktrittsrecht geschützt seien.²⁶⁹ Wiederum geben andere Landesgesetze die Bayerische Regelung im Naturschutzgesetz als Inspiration an.²⁷⁰ § 18a Absatz 2 Satz 2 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (HbBNatSchAG) sieht ebenfalls eine Preisreduktion vor.²⁷¹ Neben dem Rücktrittsrecht wird allerdings noch eine Kostentragung der Hansestadt für die Kosten des Vertrags auf Basis des Verkehrswerts vorgesehen.²⁷² In der Begründung zur ersten Einführung wurde auf das gemeindliche Vorkaufsrecht im Baurecht abgestellt, das sich mit seiner Möglichkeit der Preisreduktion auf den Marktpreis bewährt habe. Weiter wird argumentiert, dass der Verkehrswert die Belange des Naturschutzes und des Verkäufers wahre.²⁷³ Letztlich sieht § 31 Absatz 5 Thüringer Naturschutzgesetz ebenfalls eine solche Möglichkeit der Preisreduktion mit parallelem Rücktrittsrechts vor.²⁷⁴ Auf Anfragen in allen drei Bundesländern mit preisreduzierten Vorkaufsrechten antwortete zumindest die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft der Freien Hansestadt Hamburg per E-Mail. Sie führte aus, dass das Gesetz erst im Februar 2020 in Kraft getreten sei. Seitdem habe es 495 Prüffälle gegeben. Es wurden 20 Fälle in Landschaftsschutzgebieten gemäß § 18a Absatz 1 HmbBNatSchAG ausgeübt und davon fünf mit einer Preisreduktion. Weitere Angaben, in wie vielen Fällen daraufhin der Rücktritt erklärt wurde, fehlen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass es sich um einen kurzen Zeitraum in einem Stadtstaat handelt. Trotzdem sind dies interessante Zahlen, die zeigen, dass von der Option der Preisreduktion Gebrauch gemacht wurde. Weiterhin wird deutlich, dass jedenfalls in diesen fünf Fällen die Behörde eine deutliche Überschreitung annahm.

Von Interesse bleibt der Maßstab für eine „deutliche“ Überschreitung, die letztlich auslösendes Moment ist. Die Naturschutzgesetze verweisen auf den Inspirationspunkt des Baugesetzes. Hier blickt der § 28 Absatz 3 Baugesetzbuch²⁷⁵ auf verschiedene Ausgestaltungen zurück. Der Grundgedanke der Regelung geht zurück auf das Jahr 1977.²⁷⁶ Damals wurde § 28a in das Baugesetzbuch eingefügt.²⁷⁷ Er sah vor, dass die Gemeinde den Verkehrswert des Grundstücks im Zeitpunkt des Vertragsschlusses zahlen müsse.²⁷⁸ Diese Regelung im Baurecht wird als vereinbar mit dem Grundgesetz erachtet. Der Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Absatz 1 GG sei gewahrt, weil der Verkäufer den Marktwert erhalte und so den Preis, den andere Verkäufer dieses Grundstücks zur gleichen Zeit erzielen würden.²⁷⁹ Das Rücktrittsrecht gewährleiste, dass er wählen kann, ob er sein Grundstück zum Marktpreis

²⁶⁸ Bayerischer Landtag, Drs. 17/18835, S. 16.

²⁶⁹ Bayerischer Landtag, Drs. 17/18835, S. 17.

²⁷⁰ Bürgerschaft Hamburg, Drs. 20/2425, S. 1. Diese Regelung wurde mit einem Gesetz 23.12.2011 mit Wirkung zum 07.01.2012 wieder eingefügt, nachdem sie im ersten Ausführungsgesetz zum neuen Bundesnaturschutzgesetz fehlte. Sie entspricht allerdings der Regelung aus § 37 Absatz 6 Hamburgisches Naturschutzgesetz aus dem Jahre 2001. In der Begründung zur Wiederaufnahme verweist der Fraktionsantrag in der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg etwa auf die bestehende Preisreduktionsregelung in Bayern.

²⁷¹ Dogmatisch liegt hierbei eine Abweichung vom § 66 Bundesnaturschutzgesetz vor siehe *Frhr. v. Stackelberg*, Abweichungsgesetzgebung, S. 243.

²⁷² § 18a Absatz 2 Satz 5 HmbBNatSchAG.

²⁷³ Bürgerschaft Hamburg, Drs. 16/5116, S. 32.

²⁷⁴ Thüringer Landtag, Drs. 6/6500, S. 85 mit Verweis auf die frühere Fassung des § 52 Absatz 7 Thür-NatG.

²⁷⁵ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. April 2022 (BGBl. I S. 674) geändert worden ist.

²⁷⁶ *Schmidt-Eichstaedt*, DÖV 1978, S. 130.

²⁷⁷ Bekanntmachung der Neufassung des Bundesbaugesetzes vom 18. August 1976, BGBl. I 1976, S. 2256, 2272.

²⁷⁸ Zur damaligen Diskussion, ob es sich um eine Ermessensvorschrift handelt oder ob die Behörde immer den Marktpreis zahlen muss bei: *Schmidt-Eichstaedt*, DÖV 1978, S. 130, 130 f. auch mit Nachweisen zur Diskussion in der damaligen Literatur. Im Ergebnis nach Ansicht des Verfassers eine zwingende Vorschrift, die allerdings unter Berücksichtigung der Schwankungen des Verkehrswertes eine Preisherabsetzung nur in zwingenden Fällen verlangt (S. 131).

²⁷⁹ *Schmidt-Eichstaedt*, DÖV 1978, S. 130, 133 f.

veräußert oder davon absieht. Die verbleibende Einschränkung, dass sein Grundstück nicht zu seinem gewünschten Preis an seinen gewählten Vertragspartner übereignet wird, sei eine verbleibende Einschränkung, die sich allerdings aus der Sozialbindung des Eigentums ergibt.²⁸⁰ Späterhin wurde in § 28 Absatz 3 Baugesetzbuch die Schwelle einer „deutlichen“ Differenz zum Verkehrswert hinzugefügt. Als Grenze wurden hier 20 oder 30 Prozent angesehen.²⁸¹ Bemerkenswert ist, dass mit der jüngsten Reform des BauGB durch das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz)²⁸² das Wort „deutlich“ in § 28 Absatz 3 entfallen ist. Davon erhofft man sich eine Preisdämpfung.²⁸³ Allerdings wird immer ein gewisser Beurteilungsspielraum bei der Feststellung des Marktpreises verbleiben. Um letztlich auch Prozesskosten zu sparen, ist zu erwarten, dass ein gewisser Korridor der Preisdifferenz bleiben wird.

Der vorstehende Überblick zeigt, dass die Idee eines preisreduzierenden Vorkaufsrechts in Gesetzesentwürfen für Agrarstrukturgesetze und existierenden Vorschriften in anderen Rechtsgebieten bereits existiert. Es ist zu erwarten, dass diese Regelung gegenüber den Vertragsparteien eine präventive Wirkung dahingehend besitzt, dass die Preise im verhältnismäßigen Rahmen angesetzt werden. Es steht ihnen zwar ein Rücktrittsrecht zu, aber Vertragsparteien investieren auch unabhängig von den unmittelbaren Kosten des Vertrags, wie Notar- oder Maklergebühren, nicht erstattungsfähige eigene Mühe und Zeitaufwand. Darüber hinaus werden Grundstücksverkäufe oftmals getätigt, weil Geld für andere Vorhaben benötigt wird. Vor diesem Hintergrund bedeutet eine Rückabwicklung einen Zeitverzug. Bei einer Übertragung der Regelung in das System der Agrarstrukturgesetze muss allerdings das Kostenrisiko, das durch den möglichen Rücktritt entsteht, genau abgewogen werden. Das bayerische Naturschutz- und Wasserrecht sieht soweit ersichtlich keine Erstattung der Kosten des Vertrags bei den Vertragsparteien vor. Allerdings entsteht jedenfalls beim gemeinnützigen Siedlungsunternehmen ein geldwerter Aufwand, der anders zu budgetieren wäre als die Müheverwaltung. Sieht man mit dem Beispiel von Hamburg und dem Baugesetzbuch einen Erstattungsanspruch der Vertragskosten vor, fragt sich, wer diese bei den oben vorgestellten verschiedenen Vorkaufsberechtigten trägt. Für das Baurecht, das in § 27a BauGB auch die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter kennt, wird vertreten, dass diese Kosten vom Begünstigten zu tragen sind.²⁸⁴ Diese insbesondere kostenrechtlichen Aspekte sind gegenüber dem Nutzen einer präventiven Wirkung und eines ggf. preisreduzierten Erwerbs abzuwägen. Weiterhin ist zu beachten, dass die Konzepte nur den ersten Extremfall abdecken, dass ein Nichtlandwirt einen überhöhten Preis bietet. Für den zweiten Fall, dass der Preis zwar hoch, aber eben noch nicht überhöht ist, gibt es im Moment keinen Ansatzpunkt. Dabei ist beachtlich, dass die vorgestellten Regeln anderer Rechtsgebiete keine parallele Preismissbrauchskontrolle kennen, wie sie im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr angelegt ist. Dadurch aber, dass die Grenzen des Preismissbrauchs aus den Gefahren für die Agrarstruktur abgeleitet werden, bedürfte es wohl besonderer Begründung, eine Grenze für die Versagung und eine zweite niedrigere für die Erlaubnis der Preisreduktion zu definieren.

²⁸⁰ Schmidt-Eichstaedt, DÖV 1978, S. 130, 133 f.

²⁸¹ Schmidt-Eichstaedt, DÖV 1978, S. 130, 136 nahm zur Rechtslage der 70er eine natürliche Schwankung von +/- 15 Prozent vom Marktwert an; Roth, NJW-Spezial 2020, S. 8; unter 10 Prozent ist keine "deutliche" Abweichung VG München, Urteil, BeckRS 2016, 50179; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. ErgLfg. August 2021, § 28 BauGB, Rn. 56 mit weiteren Nachweisen.

²⁸² BGBl. I 2021, S. 1802; in Kraft getreten am 23. Juni 2021.

²⁸³ Im Gesetzesentwurf der Bundesregierung war die Grenze der „deutlichen“ Überschreitung noch nicht gestrichen, vgl. *Deutscher Bundestag*, Drs. 19/24838. Dies geschah erst auf Initiative des Ausschusses für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen siehe *Deutscher Bundestag*, Drs. 19/29396, S. 60 zur Begründung ebd.

²⁸⁴ Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 143. ErgLfg. August 2021, § 27a BauGB, 33 mit weiteren Nachweisen.

5 Siedlungsbehörden

5.1 Örtliche Zuständigkeit

Die örtliche Zuständigkeit der Behörde richtet sich nach der Hofstelle des Betriebes (§ 1 Absatz 1 Satz 2 LändSwV) und, wenn es an dieser fehlt, nach der Belegenheit des größten Teils der Grundstücke (§ 1 Absatz 1 Satz 2 LändSwV).

5.2 Sachliche Zuständigkeit

Sachlich zuständige Siedlungsbehörde im Sinne des § 7 Absatz 2 Satz 3 bis 5 RSG und des Grundstücksverkehrsgesetzes sind als Oberste Siedlungsbehörde das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, als Obere Siedlungsbehörde die Regierung von Mittelfranken und als Untere Siedlungsbehörde die Kreisverwaltungsbehörden (§ 1 Absatz 1 LändSwV). Daher sind die Kreisverwaltungsbehörden sowohl Genehmigungsbehörde nach dem Grundstücksverkehrsgesetz und zugleich Untere Siedlungsbehörde.²⁸⁵

5.3 Aufgabenabgrenzung zwischen Genehmigungs- und Siedlungsbehörde

Die Untere Siedlungsbehörde ist in den Prozess aus Genehmigungsverfahren und Vorkaufsrecht über § 12 GrdstVG eingebunden. Er verpflichtet die Genehmigungsbehörden, wenn das Vorkaufsrecht ausgeübt werden kann, den Vertrag der Siedlungsbehörde zur Herbeiführung einer Erklärung über die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die vorkaufsberechtigte Stelle weiterzuleiten. Diesen Schritt über die Siedlungsbehörde begründen die Gesetzgebungsmaterialien des Grundstücksverkehrsgesetzes damit, dass mehrere Vorkaufsberechtigte in Betracht kommen können und die Genehmigungsbehörde nicht darüber unterrichtet sein kann, welche im Einzelfall in Betracht kommen.²⁸⁶ Dieses von den Redakteuren unterstellte Wissensdefizit erkennt die Bayerische Verwaltung für sich nicht und legt in der Bekanntmachung Grundstücksverkehr in Nummer 3.7 Satz 7 die Aufgabe, zu entscheiden, ob das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht oder das Vorkaufsrecht zum Zwecke der Flurbereinigung ausgeübt wird, in die Hände der Genehmigungsbehörde. Diese Handhabung steht zwar nicht im Widerspruch zu § 12 GrdstVG, der der Siedlungsbehörde keine explizite Aufgabe zuweist, aber Friktionen könnten sich mit § 4 Absatz 5 RSG ergeben, der der Siedlungsbehörde – und eben nicht der Genehmigungsbehörde – die Aufgabe zuweist, ein vom gemeinnützigem Siedlungsunternehmen abweichendes Siedlungsunternehmen zum Vorkaufsrecht zu bestimmen. Die Erklärung zum Siedlungsunternehmen legt § 1 Absatz 1 Satz 1 RSG in die Hände der Landesregierung mittels Rechtsverordnung²⁸⁷, aber die Auswahl im konkreten Fall wohl der Siedlungsbehörde.²⁸⁸ Bisher wurden Zweifel am Verfahren dahingehend laut, dass die Kreisverwaltungsbehörde sowohl als Genehmigungsbehörde als auch Untere Siedlungsbehörde agiere.²⁸⁹ Stichprobenhaft wurden im Rahmen des Gutachtens die Organisationspläne von Landratsämtern eingesehen. Teilweise war weder die Einheit auszumachen, die den Grundstücksverkehr bearbeitet, noch diejenige, die als Siedlungsbehörde fungiert. In anderen war zwar der Grundstücksverkehr als Sachgebiet zugewiesen, aber nicht die Tätigkeit als Siedlungsbehörde gesondert ausgewiesen. Dies legt nahe, dass beide Aufgaben oftmals organisatorisch und ggf. auch personell nicht getrennt sind,

²⁸⁵ Dies stellt auch die Bekanntmachung zum Grundstücksverkehr in Punkt 2.2 Satz 3 fest.

²⁸⁶ *Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 9.

²⁸⁷ Die gemäß Art. 80 Absatz 4 GG diese Ermächtigung auch mittels Gesetz ausüben können, so wie mit § 2 Satz 2 LändSwV geschehen.

²⁸⁸ Die Gesetzgebungsmaterialien geben das Beispiel der örtlichen Zuständigkeit (*Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 14), der Wortlaut von § 4 Absatz 5 RSG betrifft aber vor allem die sachliche Zuständigkeit.

²⁸⁹ *Netz*, Praxiskommentar, Rn. 3237 allerdings ohne weitere Ausdifferenzierung, welche Behörde welche Aufgaben wahrnimmt.

obwohl beide im Gesetz vorgesehen sind und unterschiedliche Aufgaben erfüllen.²⁹⁰ Nach der Rechtsprechung²⁹¹ ist eine fehlende personelle/organisatorische Trennung der Genehmigungs- und Siedlungsbehörde jedoch unschädlich, da der Sinn und Zweck des § 12 GrdstVG gewahrt werde. Sie solle der vorkaufsberechtigten Stelle die effiziente Ausübung des Vorkaufsrechts durch Erklärung ihr gegenüber ermöglichen. Daher wäre auch die direkte Vorlage des Vertrages durch die Genehmigungsbehörde beim Siedlungsunternehmen möglich.²⁹² Die Entscheidung erinnert daran, bei einem eigenen Landesrecht für den landwirtschaftlichen Bodenmarkt, das Grundstücksverkehrsrecht und Siedlungsrecht zusammenführt, die Aufgabenzuweisung an die Behörden im Blick zu haben.

Weiter tätig wird die Untere Siedlungsbehörde dann, wenn sie die Entscheidung der Genehmigungsbehörde über den Vorkaufsberechtigten gemäß Nummer 3.7 Satz 8 Bekanntmachung Grundstücksverkehr trifft.²⁹³ Im Fall des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts gemäß Nummer 3.8 Satz 4 Bekanntmachung Grundstücksverkehr wird von der Unteren Siedlungsbehörde der Vertrag an das gemeinnützige Siedlungsunternehmen weitergeleitet, wie es § 12 GrdstVG vorsieht.

5.4 Aufsicht

Die Aufsicht über das gemeinnützige Siedlungsunternehmen ist im Reichssiedlungsgesetz nicht geregelt. In Bayern wird sie in § 2 Satz 1 Halbsatz 2 LändSwV²⁹⁴ angeordnet. Die BBV LandSiedlung GmbH untersteht damit der Aufsicht des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als oberster Siedlungsbehörde.²⁹⁵ In Baden-Württemberg ist im Paragraphen zum Siedlungsunternehmen insgesamt allerdings die Aufsicht durch das Ministerium Ländlicher Raum als oberste Siedlungsbehörde vorgesehen.²⁹⁶ In diesem Sinne sehen die allermeisten anderen entworfenen Regelwerke ebenfalls eine solche Normierung vor.²⁹⁷

²⁹⁰ Gibt beiden Behörden unterschiedliche Aufgaben *Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 15 zu Nr. 4 (§ 6 RSG); *Pikalo*, in: *Pikalo/Bendel*, GrdstVG, S. 663 f. ausführlich zu den unterschiedlichen Tätigkeiten, aber eben auch ihrer Zusammenarbeit; *Ehrenforth*, RSG & GrdstVG, S. 471 spricht der Siedlungsbehörde in diesem Kontext Aufsichts-, Anweisungs- und Mitwirkungsrechte zu und grenzt sich mit zu einer von *Vorwerk/von Spreckelsen* angenommenen Entscheidungsbefugnis ab.

²⁹¹ OLG Rostock, Beschluss, 24.04.2022, Az. 14 W XV 3/19, Rn. 25 (juris).

²⁹² OLG Rostock, Beschluss, 24.04.2022, Az. 14 W XV 3/19, Rn. 25–27 (juris).

²⁹³ Die anschließenden Sätze über die Mitteilungen sind im Passiv formuliert, sodass der Agent (Genehmigungsbehörde oder untere Siedlungsbehörde) offenbleibt. Systematisch ist es wohl die untere Siedlungsbehörde, da sie der Handelnde in Satz 8 ist (sie „bestimmt“ den Vorkaufsberechtigten in der Flurbereinigung).

²⁹⁴ Verordnung über die Verwaltung des ländlichen Siedlungswesens (LändSwV) in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 7814-2-L) veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch § 3 der Verordnung vom 5. Dezember 2017 (GVBl. S. 589) geändert worden ist.

²⁹⁵ Weiter ist es dem Vernehmen nach in der Satzung der BBV LandSiedlung GmbH festgeschrieben. Dieses Dokument lag zur Begutachtung nicht vor.

²⁹⁶ § 14 Absatz 2 ASVG.

²⁹⁷ § 12 Absatz 2 Muster-ASG; § 17 Absatz 3 BGL-Muster-ASG in der Präzisierung auf eine fachliche Aufsicht und rechtliche Begleitung der siedlungsrechtlichen Aufgaben § 14 Absatz 2 ASG LSA 2015, § 12 Absatz 2 ASG LSA 2020; § 18 Absatz 5 NASG 2017/NASVG 2021. Im Entwurf NGrdLwG 2022 fehlt eine solche Regelung.

6 Alternativer Lösungsansatz: Interessentenverfahren in Österreich

Mit der Zielrichtung, alternative landwirtschaftliche Erwerber zu finden, werden in Österreich sogenannte Interessentenverfahren durchgeführt, die teilweise auch als Aufgebots-, Informations- oder Einbieteverfahren²⁹⁸ bezeichnet werden. Diese sind nicht als Vorkaufsrecht²⁹⁹ im deutschen Verständnis ausgestaltet. Vielmehr geben Erwerbsinteressierte ein verbindliches Angebot ab, und dem Verkäufer steht es frei, dieses anzunehmen.³⁰⁰

Solche Interessentenregelungen waren zunächst in einzelnen Landesgesetzen zu finden.³⁰¹ Inzwischen sehen sie alle Grundverkehrsgesetze vor.³⁰²

6.1 Verfahrensbeschreibung

Systematisch sehen die Grundverkehrsgesetze alle einen allgemeinen Versagungsstatbestand vor,³⁰³ der durch besondere Versagungsgründe³⁰⁴ konkretisiert wird. Beim Flächenerwerb durch Personen, die den grundverkehrsrechtlichen Interessen widersprechen, kann nach einem Interessenten gesucht werden. Diese Verbreitung des Interessentenverfahrens ist im Zusammenhang mit einem EuGH-Verfahren der *Margarethe Ospelt und Schlössle Weissenberg Familienstiftung gegen die Bundesrepublik Österreich*³⁰⁵ zu sehen.³⁰⁶ Hier widmete Margarethe Ospelt als Staatsangehörige des Fürstentums Liechtenstein gute 4,3 Hektar an Landwirte verpachtete Agrarfläche im Bundesland Vorarlberg samt dem Schloss einer Stiftung mit Sitz im Fürstentum Liechtenstein. Das Rechtsgeschäft wurde sowohl mit Blick auf die Eigenschaft der Stiftung als Ausländerin, wie auch der fehlenden künftigen Selbstbewirtschaftung durch die Stiftung versagt. Der Europäische Gerichtshof stellt auf ein Vorabentscheidungsersuchen³⁰⁷ hin fest, dass die Kapitalverkehrsfreiheit zwar eingeschränkt werden darf, aber nur in dem Umfang, wie es zur Erreichung im allgemeinen Interesse liegender Gründe³⁰⁸ erforderlich sei.³⁰⁹ Die restriktive Forderung,

²⁹⁸ In Kärnten werden sie als Aufgebotsverfahren oder auch Informationsverfahren bezeichnet, siehe *Schöffmann*, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 43. ErgLfl., § 10 Ktn. GVG, zu Absatz 2 lit. I) (S. K82); § 29 Absatz 4 Sbg GVG spricht auch vom „Einbieteverfahren“.

²⁹⁹ Dies hebt *Schneider*, Handbuch österreichisches Grundverkehrsrecht, B. II. (S. 183). hervor.

³⁰⁰ Kein Kontrahierungszwang betont Wiesinger, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 45. ErgLfg. § 5 OÖ GVG, S. O49.

³⁰¹ *Schneider*, Handbuch österreichisches Grundverkehrsrecht, B. II. (S. 182) mit Verweis auf das Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Salzburg in ihrer damaligen Gesetzesfassung; So auch die Erläuterungen zum Vorarlberger Grundverkehrsgesetz abgedruckt bei *Wischenbart*, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 49. ErgLfg., § 5 VlbG GVG, S. V 86.

³⁰² § 6 Absatz 2 – 4 Bgld GVG; § 10 Absatz 2 Lit. I) i.V.m. Absatz 3 ff. Ktn. GVG; § 6 Absatz 2 Satz 3 Ziffer 1 i.V.m. § 11 Absatz 2 – 9 NÖ GVG; § 5 OÖ GVG; § 4 Absatz 3 Nr. 2 Stabsstriche 1 und 2 i.V.m. dem weiteren Normteil insbesondere Lit. c) Sbg GVG; § 8a i.V.m. § 8 Absatz 1 Satz 2 Stmk GVG; § 7a i.V.m. § 6 Absatz 3 TGVG; § 5 VlbG GVG.

³⁰³ § 4 Absatz 2 Ziffer 1 Bgld GVG; § 10 Absatz 1 Ktn. GVG; § 6 Absatz 2 Satz 1 und 2 NÖ GVG; § 4 Absatz 2 erste Unterabsätze OÖ GVG; § 4 Absatz 1 Sbg GVG; § 8 Absatz 1 Satz 1 Stmk GVG; § 6 Absatz 1 TGVG; § 6 Absatz 1 VlbG GVG.

³⁰⁴ § 4 Absatz 2 Ziffer 2, 3 und absolute Gründe, § 4 Absatz 3 Ziffer 1 – 5, Einteilung nach *Müller*, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 37. ErgLfg., § 4 Bgld GVG, Rn. 81 (S. B 64).; § 10 Absatz 2 Ktn. GVG; § 6 Absatz 2 Satz 3 Ziffer 1 – 4 NÖ GVG; § 4 Absatz 6 OÖ GVG mit absoluten Gründen; § 4 Absatz 3 Sbg GVG Beispiel und besondere Versagungsgründe in § 5 Sbg GVG; § 10 Stmk GVG mit absoluten Versagungsgründen und § 8 Absatz 2 Stmk GVG mit besonderen Gründen; besondere Versagungsgründe in Tirol: § 7 TGVG; insbesondere-Tatbestände in § 6 Absatz 2 VlbG GVG.

³⁰⁵ EuGH "Ospelt", Urteil, BeckRS 2004, 77332.

³⁰⁶ In diese Richtung auchweisend *Czub*, AuR 2016, S. 441, 444.

³⁰⁷ VwGH 2003/02/0210.

³⁰⁸ Als Ziele des Grundverkehrs in Vorarlberg wurden angegeben die „Erhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die Wahrung einer die Entwicklung lebensfähiger Betriebe sowie die harmonische Pflege des Raumes und der Landschaft ermöglichenden Aufteilung des Grundeigentums und die Förderung einer vernünftigen Nutzung der verfügbaren Flächen unter Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt und unter Vorbeugung gegen natürliche Gefahren“ und als allgemein gesellschaftliche Interessen vom EuGH anerkannt, siehe EuGH "Ospelt", Urteil, BeckRS 2004, 77332, Rn. 39.

³⁰⁹ EuGH "Ospelt", Urteil, BeckRS 2004, 77332, Rn. 46.

dass der neue Erwerber das Grundstück selbst bewirtschaften müsse (und seinen Wohnsitz auf dem Betrieb unterhalten müsse), ginge über das erforderliche Maß hinaus.³¹⁰ Im Nachgang ist umstritten, ob eine Selbstbewirtschaftungspflicht ein stets unzulässiger Eingriff in die Kapitalverkehrsfreiheit sei,³¹¹ oder eine Formulierung im EuGH-Urteil andeute, dass dies nur in der streitgegenständlichen Fallkonstruktion gegeben sei.³¹² Unabhängig davon wurde ein Interessentenverfahren, um einen erwerbswilligen Landwirt zu finden, als milderes Mittel ausgemacht.³¹³ Eine EuGH-Entscheidung wurde dazu bisher nicht erlangt, die Literatur in Österreich hält es allerdings für ein im Sinne seiner Rechtsprechung milderes Mittel, um erwerbsfähige Landwirte zu fördern.³¹⁴

Interessentenverfahren sind im Detail mit unterschiedlichen Versagungsanlässen verknüpft, stehen aber weit überwiegend in Verbindung mit der fehlenden Eigenschaft als Landwirt und angestrebten Selbstbewirtschaftung durch den Erwerber.³¹⁵ Verallgemeinert wird ein Interessent gesucht, von dem eine im Sinne der Gesetze zielgerechtere Nutzung zu erwarten ist und der bereit ist, das Grundstück zum vereinbarten³¹⁶ oder ortsüblichen Preis³¹⁷ oder allenfalls um 10 % erhöhten Verkehrswert³¹⁸ zu erwerben. Die Referenz auf ortsübliche Preise (Ver-

³¹⁰ EuGH "Ospelt", Urteil, BeckRS 2004, 77332, Rn. 50, 53 f.

³¹¹ So *Hopp*, *ecolex* 2004, S. 74, 75 f. das EuGH-Urteil sei nur so zu verstehen, dass die Selbstbewirtschaftung insgesamt über das hinausgehe, was die Ziele der Grundverkehrsgesetze fordern.

³¹² *Kraft*, *ecolex* 2003, S. 959, 961 geht davon aus, dass die Formulierung "nicht in jedem Fall" im EuGH-Urteil in Abweichung vom Antrag des Generalantrages Raum für zulässige Versagungen wegen fehlender Selbstbewirtschaftung lasse. Möglich sei es bspw. wenn der Erwerber Landwirt sei. Kritisch zu bedenken ist allerdings (aus deutscher Perspektive), warum die Veräußerung durch einen Landwirt höheren Hürden unterliegen solle als die durch einen Nichtlandwirt. Aus deutschem Blickwinkel kommt es gerade auf die Gefahr für die Agrarstruktur durch Eigenschaften des Erwerbers an; *Khakzadeh*, *ÖJZ* 2005, S. 281, 283 f. argumentiert auch mit dem Wortlaut des EuGH-Urteils, legt sich aber nicht auf Fälle einer zulässigen Selbstbewirtschaftung fest und verweist auf den Einzelfall; In diese Richtung auch der Motivbericht zum Niederösterreichischen Grundverkehrsgesetz, abgedruckt bei *Müller*, in: *Lienbacher/Müller/Putz*, Grundverkehrsgesetze, 46. ErgLfg., § 6 NÖ GVG, S. N199.

³¹³ Kritik dazu bei: *Fuith*, Kurzkomm. Tiroler Grundverkehrsgesetz, S. 104.

³¹⁴ *Khakzadeh*, *ÖJZ* 2005, S. 281, 284 f.; *Kraft*, *ecolex* 2003, S. 959, 962.

³¹⁵ Im Burgenland nur mit dem absoluten Versagungsgrund einer erheblichen Überteuerung i.S.d. § 4 Absatz 3 Nr. 2, vgl. § 6 Absatz 2 Bgld GVG; in Kärnten sieht § 10 Absatz 2 Lit. I) eine Abwägung zwischen dem Erwerb durch vergrößerungs- und verstärkungsbedürftigen Betrieben und der im Vertrag vorgesehenen Verwendung mit Rekurs auf Ziele der Bodenpolitik vor, in der Kommentierung *Schöffmann*, in: *Lienbacher/Müller/Putz*, Grundverkehrsgesetze, 43. ErgLfg. § 10 Ktn. GVG, zu Absatz 2 lit. I) S. K82. wird nur der Rechtserwerb durch einen Nichtlandwirt erwähnt; Niederösterreich knüpft es explizit an den nichtlandwirtschaftlichen Erwerber, § 6 Absatz 2 Satz 3 Nr. 1 NÖ GVG; in Oberösterreich an den „Nicht-Selbstbewirtschaftler“ siehe § 5 OÖ GVG, der mehr als 5.000 Quadratmeter erwerben möchte; in Salzburg wird an die fehlende Eigenschaft als Landwirt des Erwerbs angeknüpft und das Interesse an der Stärkung oder Schaffung bäuerlicher Betriebe muss überwiegen, § 4 Absatz 3 Lit. b) Sbg GVG; in der Steiermark, wenn das Grundstück größer als 3.000 Quadratmeter ist und kein Landwirt erwirbt, §§ 8 Absatz 1 Satz 2, 8a Absatz 1 Stmk GVG; in Tirol steht es gemäß § 6 Absatz 3 i.V.m. § 7a Absatz 1, Absatz 8 lit f., Absatz 9 TGVG im Zusammenhang mit dem Erwerb eines Nichtlandwirts, allerdings nur soweit die Voraussetzungen des Absatz 8 lit. f), Absatz 9 der vorangegangenen mindestens zehnjährigen Bewirtschaftung durch den selben Betrieb, für den die Flächen von wesentlicher Bedeutung sind und die pachtweise Bewirtschaftung mindestens für die nächsten 10 Jahre vereinbart ist; in Vorarlberg in Verbindung mit dem Erwerb von Nichtlandwirten bei bestimmten Flächengrößen und Nutzungen, § 5 Absatz 1, Absatz 5 Lit. a) und Lit. f), Absatz 6 VlbG GVG, wobei gemäß § 5 Absatz 5 Lit. e) diejenigen Grundstücksgeschäfte ausgenommen sind, bei denen in den vergangenen 10 Jahren ein Betrieb sie als wesentliche Betriebsfläche gepachtet hatte und nunmehr weitere 15 Jahre Pacht vereinbart sind.

³¹⁶ § 6 Absatz 4 Bgld GVG nennt die Übernahme der gleichen Vertragsbedingungen oder den ortsüblichen Preis.

³¹⁷ § 6 Absatz 4 Bgld GVG erwähnt den ortsüblichen Preis neben den bestehenden Vertragsbedingungen; § 11 Absatz 6 NÖ GVG zzgl. Motivbericht zum NÖ GVG abgedruckt bei *Müller*, in: *Lienbacher/Müller/Putz*, Grundverkehrsgesetze, 46. ErgLfg. § 6 NÖ GVG, S. N200; § 5 Absatz 3 OÖ GVG fordert in seinem Wortlaut von Nr. 2 vom Landwirtschaftlichen Siedlungsfonds Oberösterreich ausdrücklich ein Gebot mindestens zum ortsüblichen Preis, die Kommentierung gibt dies auch dem Angebot des Landwirts im Sinne von § 5 Absatz 3 Nr. 1 OÖ GVG bei, siehe *Wiesinger*, in: *Lienbacher/Müller/Putz*, Grundverkehrsgesetze, 45. ErgLfg., § 5 OÖ GVG, S. O48.; § 4 Absatz Lit. c) Sbg GVG; § 8a Absatz 3 Satz 2 Stmk GVG; § 7a Absatz 4 Satz 1 i.V.m. § 2 Absatz 6 Lit. a) TGVG; § 5 Absatz 4 VlbG GVG.

³¹⁸ Ansatz in § 10 Absatz 2 Lit. I) Ziffer 1 Ktn. GVG.

kehrswerte) soll verhindern, dass landwirtschaftliche Interessenten vom im Kaufvertrag vereinbarten Preis abgeschreckt werden.³¹⁹ Aus der Kommentierung zum Grundverkehrsgesetz der Steiermark lässt sich ableiten, dass als Preis oder Verkehrswert im deutschen Verständnis der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert gemeint ist.³²⁰ In § 7a Absatz 6 Tiroler Grundverkehrsgesetz wird für den ortsüblichen Preis explizit auf das Liegenschaftsbewertungsgesetz³²¹ verwiesen. Zum Kreis der berechtigten Interessenten gehören Landwirte³²², aber in einigen Landesgesetzen werden auch weitere Institutionen mit landwirtschaftlichem Förderauftrag, wie der Siedlungsfonds Oberösterreich³²³ oder die Landwirtschaftliche Besitzfestigungsgenossenschaft Salzburg³²⁴ zugelassen. Weitere erforderliche Eigenschaften der Interessenten werden in den Gesetzen unterschiedlich ausgestaltet;³²⁵ teilweise wird auf die Aufstockungsbedürftigkeit³²⁶ und in Tirol zusätzlich auf die Entfernung des Grundstücks zum Betrieb³²⁷ abgestellt. Dagegen fordern andere Gesetze explizit keine Prüfung der Aufstockungsbedürftigkeit³²⁸.

Hinsichtlich des Verfahrens wird teilweise von der Genehmigungsbehörde die Gemeinde³²⁹, in deren Gebiet das Grundstück liegt, oder die Landwirtschaftskammer³³⁰ aufgefordert, Interessenten zu benennen, oder es werden öffentlich³³¹ über lokale Zeitungen, Amtstafeln oder das Internet³³² Interessenten eingeladen, sich bei der zuständigen Genehmigungsbehörde zu melden. Unterschiedlich wird gehandhabt, auf welchem Weg die Interessenten

³¹⁹ Müller, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 49. ErgLfg., § 6 Bgld GVG, Rn. 5 f.

³²⁰ So spricht Putz, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 48. ErgLfg., § 8a Stmk GVG, S. St 24/2. von einem Wert, den ein Land- oder Forstwirt bei wirtschaftlicher Betrachtung unter der Voraussetzung zu zahlen bereit ist, dass er das Grundstück weiterhin land- und forstwirtschaftlich nutzt.

³²¹ Gesetz verweist auf die Fassung: BGBl. Nr. 150/1992.

³²² § 6 Absatz 4 Bgld spricht nicht explizit von Landwirten, sondern von Personen, deren Erwerb die Generalklausel des § 4 Absatz 2 Bgld nicht entgegensteht; § 4 Absatz 3 Lit. c) Sbg GVG; § 8a Absatz 3 Satz 1, Absatz 4, 5 Stmk GVG; § 7a Absatz 4 mit Verweis auf die Interessenteneigenschaft gemäß § 2 Absatz 6 TGVG, wobei § 2 Absatz 6 TGVG von Landwirten spricht, die § 2 Absatz 5 TGVG weiter definiert.

³²³ § 5 Absatz 3 Nr. 2 OÖ GVG, wenn er in Erfüllung seiner Aufgaben nach § 16 Absatz 1 Lit. a Oö LSG 1970 handelt.

³²⁴ Sie wird in § 4 Absatz 5 Sbg GVG explizit einem Landwirt gleichgestellt, wenn sie als Interessentin auftritt, um land- und forstwirtschaftliche Grundstücke für Landwirte zu halten oder ihnen wieder zuzuführen.

³²⁵ Als problematisch wird der weite Verweis in § 6 Absatz 4 Bgld GVG alleine auf den Genehmigungstatbestand von § 4 Bgld GVG ausgemacht. Nach Ansicht von Müller, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 49. ErgLfg., § 6 Bgld GVG, Rn. 711 sei dieser pauschale Verweis zu unbestimmt. Er sei eher auf die Ziele des § 4 Absatz 2 Ziffer i.V.m. § 1 Ziffer 1 Bgld GVG zu reduzieren. Für die Steiermark lässt es sich nicht klar ausmachen, im Leitkommentar Lienbacher et al. nicht besprochen, kann man die Systematik aus § 8 Absatz 1 Stmk GVG und dem Interessentenverfahren in § 8a Stmk GVG dahin auslegen, dass der Interessent zur Stärkung und Schaffung eines leistungsfähigen Bauernstandes seinen Beitrag leisten muss und insoweit eine Aufstockungsbedürftigkeit vorhanden sein muss.

³²⁶ § 10 Absatz 2 Lit. I) Ktn. GVG spricht von vergrößerungs- und verstärkungsbedürftigen Betrieben; § 5 Absatz 3 Nr. 1 OÖ GVG spricht von der Aufstockungsbedürftigkeit; § 4 Absatz 3 Lit. b) und c) Sbg GVG gehen in einer Gesamtschau der notwendigen Abwägung im Interesse der Stärkung und Schaffung bäuerlicher Betriebe wohl von einem Aufstockungsbedarf aus; in Tirol ergibt es sich aus § 7a Absatz 4 i.V.m. § 2 Absatz 6 Lit. c) TGVG, wobei die Erläuterungen zur Gesetzesänderung 2012 die Einführung besonders hervorheben, abgedruckt bei Walzel von Wiesentreu, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 47. ErgLfg., § 7a TGVG, S. T90; § 5 Absatz 4 Satz 2 VlbG GVG.

³²⁷ § 7a Absatz 5 TGVG.

³²⁸ So der Motivbericht in Niederösterreich, abgedruckt bei Müller, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 46. ErgLfg., § 6 NÖ GVG, S. N200.

³²⁹ So im Burgenland: § 6 Absatz 2 Bgld GVG.

³³⁰ So im Burgenland: § 6 Absatz 2 Bgld GVG; ohne Aufforderung aber gemäß § 29 Absatz 4 Sbg GVG der Kammer für Land- und Forstwirtschaft in Salzburg bekannt zu geben.

³³¹ § 10 Absatz 3 Ktn. GVG „Kärntner Landeszeitung“, Amtstafel der Gemeinde und Mitteilungsblatt der Landwirtschaftskammer; § 11 Absatz 5 Satz 1 NÖ GVG ortsüblich, jedenfalls über die Amtstafel; § 29 Absatz 4 Satz 2 Sbg GVG die Amtstafel der Gemeinde in dessen Gebiet das Grundstück liegt; § 8a Absatz 2 Satz 1 Stmk GVG an der Amtstafel; in Tirol, § 7a Absatz 2 TGVG an der Amtstafel der Gemeinde und gemäß § 7a Absatz 3 an der Amtstafel der Bezirksverwaltungsbehörde; § 5 Absatz 3 VlbG GVG Amtstafel der Gemeinde.

³³² Explizit erwähnt in § 5 Absatz 1 Satz 2 OÖ GVG.

die notwendigen Informationen zum Grundstück erhalten. Im Burgenland werden öffentliche Einrichtungen aufgefordert, Interessenten zu benennen, so dass § 6 Absatz 3 Bgld GVG vorsieht, dass ihnen die Grundstücke, wesentliche Vertragsinhalte und ein Grundbuchauszug mitzuteilen sind. Bei öffentlichen Ausschreibungen in Kärnten und Niederösterreich wird die Genehmigungsstelle angehalten, auf Nachfrage eines potentiellen Interessenten ihm alle für sein Angebot erforderlichen Informationen mitzuteilen.³³³ In Salzburg und in der Steiermark können die Unterlagen des Rechtsgeschäfts bei der Genehmigungsbehörde eingesehen werden.³³⁴ Dagegen sind in Oberösterreich in der öffentlichen Ausschreibung der Name des Eigentümers und die Grundstücksdaten gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 OÖ GVG bekanntzugeben. In Salzburg wird eine „kurze Angabe des Veräußerers“, des Gegenstands und der Gegenleistung bekanntgemacht.³³⁵ Als Meldefrist werden unterschiedliche Fristen von drei Wochen³³⁶ über einen Monat³³⁷ hin zu sechs Wochen³³⁸ vorgesehen. Die Form der Interessentenerklärung wird entweder im Gesetzestext nicht besonders thematisiert oder reicht von einer E-Mail³³⁹, einer schriftlichen³⁴⁰ oder niederschriftlichen³⁴¹ Erklärung hin zu einer „annahmefähigen Form“³⁴².

6.2 Anmerkungen

Von seiner Konzeption scheint das Instrument grundsätzlich geeignet, preisdämpfend zu wirken, weil ortsübliche Preise durch Landwirte oder privilegierte Organisationen geboten werden können. Mit der vorherrschenden Anknüpfung an den Erwerb eines Nichtlandwirts und eine Aufstockungsbedürftigkeit liegt funktional aus deutscher Sicht eine Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur vor. Die rechtliche Konzeption als bindendes Angebot für den Interessenten, aber Freiheit für den Verkäufer, dieses anzunehmen, sichert hinreichend dessen Dispositionsfreiheit über sein Eigentum. Als praktische Hürde dürfte sich allerdings für die Interessenten die Einschätzung des ortsüblichen Preises gestalten. Es besteht weiterer Forschungsbedarf, wie Interessenten in der Praxis den ortsüblichen Preis ermitteln, ob diese Einschätzung sie ggf. von Geboten abhält und wie oft Verkäufer an Interessenten – ggf. zu niedrigeren als im ersten Kaufvertrag vereinbarten Preisen – veräußern. Die für das Gutachten beigezogene rechtswissenschaftliche Fachliteratur beschränkt sich leider darauf, das Verfahren zu beschreiben, und führt zur praktischen Häufigkeit nichts aus. Auch die „Grünen Berichte“ der Landesregierungen enthalten keine Statistiken. Konkret zum Interessentenverfahren fehlen sie leider auch in anderen Datenveröffentlichungen, wie in Salzburg auf eine Anfrage von Abgeordneten des Landtags.³⁴³

³³³ § 10 Absatz 3 Satz 4 Ktn. GVG; § 11 Absatz 5 NÖ GVG sieht ein Einsichtnahmerecht in die Vertragsurkunde vor.

³³⁴ § 29 Absatz 4 Satz 2 Sbg GVG betont, dass es während der Amtsstunden möglich sei; § 8a Absatz 2 Satz 3 Stmk GVG.

³³⁵ § 29 Absatz 4 Satz 1 Sbg GVG.

³³⁶ § 11 Absatz 3 NÖ GVG; § 8a Absatz 2 Satz 2 Stmk GVG.

³³⁷ § 10 Absatz 3 Satz 2 Ktn. GVG; § 5 Absatz 1 Satz 3 OÖ GVG; § 4 Absatz 3 Lit. c) S. 2 Sbg GVG; explizit 4 Wochen in § 7a Absatz 2 TGVG; § 5 Absatz 3 Satz 2 VlbG GVG.

³³⁸ § 6 Absatz 2 Bgld GVG.

³³⁹ § 5 Absatz 4 Satz 1 VlbG GVG.

³⁴⁰ § 8a Absatz 3 Satz 1 Stmk GVG; § 7a Absatz 1 Lit. e) Satz 1 TGVG; § 5 Absatz 4 Satz 1 VlbG GVG.

³⁴¹ § 7a Absatz 1 Lit. e) Satz 1 TGVG.

³⁴² So in § 4 Absatz 3 Lit. c) Satz 2 Sbg GVG – ohne Kommentierung, welche Form dies konkret erfüllt.

³⁴³ Unergiebig in dieser Frage, aber mit interessanten Statistiken zum insgesamten Anfall von Genehmigungen gemäß § 3 Absatz 1 Sbg GVG für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke Salzburger Landtag, Beantwortung der Anfrage der Abg. Essl, Steiner BA MA und Wiedermann an Landesrat DI Dr. Schwaiger (Nr. 107-ANF der Beilagen) betreffend den Vollzug des Salzburger Grundverkehrsgesetzes, 3.4.2018; auf die Anfrage Salzburger Landtag, Anfrage der Abg. Essl, Steiner BA MA und Wiedermann an Landesrat DI Dr. Schwaiger betreffend den Vollzug des Salzburger Grundverkehrsgesetzes, 20.02.2018; griff das Thema Interessentenverfahren leider auch nicht auf, gibt aber einen tiefen Einblick in die Verwaltungsorganisation Land Salzburg Landesrechnungshof, Tätigkeit der Grundverkehrskommissionen im Pinzgau.

Es ist hervorzuheben, dass es sich bei dem Interessentenverfahren konzeptionell um ein komplett anderes System als das in Deutschland vorgesehene Vorkaufsrecht handelt. Es kann einerseits als marktorientierter eingeordnet werden, weil der Verkäufer selbst unter alternativen Angeboten wählen kann, andererseits tragen die Landwirte ohne die bewährte Unterstützung der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen in Deutschland das Prozessrisiko, wenn der Verkäufer sich gegen eine Versagung wendet. Wenn ein Verfahrenswechsel vom Vorkaufsrecht zum System eines verbindlichen Angebots politisch näher in Erwägung gezogen wird, besteht weiterer Forschungsbedarf auch hinsichtlich einer antizipierten Rechtsfolgen- und Rechtswirksamkeitsanalyse.

7 Vereinbarkeit der Stärkungsoptionen mit dem Grundgesetz

Es ist wahrscheinlich, dass die Leitplanken der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1967 zur Vereinbarkeit der Regeln des Grundstückverkehrsgesetzes mit dem Grundgesetz fortgelten.³⁴⁴ Das Gericht erachtet ein Genehmigungsverfahren mit dem Kontrollmaßstab einer ungesunden Verteilung von Grund und Boden, die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspreche, als eine zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 GG.³⁴⁵ Ansatzpunkt ist insbesondere der Wortlaut des Art. 14 Absatz 2 GG, der den Gebrauch des Eigentums in das Wohl der Allgemeinheit stelle.³⁴⁶ Diese Prämisse binde jedoch nicht zuvörderst den Eigentümer, sein Verhalten daran auszurichten, sondern erinnere den Gesetzgeber, dies bei der Ausgestaltung des Inhalts des Eigentums zu beachten. Diese Wertentscheidung verkörpern die Kontrollmaßstäbe im Grundstückverkehrsgesetz,³⁴⁷ dessen unbestimmte Rechtsbegriffe sich im sachlichen Zusammenhang mit den Leitsätzen des agrarpolitischen Berichts der Bundesregierung auslegen ließen.³⁴⁸ Weiterhin sei es angemessen, dass die individuellen Belange eines Erwerbers, der keine Landwirtschaft betreibt, zurücktreten gegenüber dem allgemeinen öffentlichen Interesse an der Förderung von Agrarbetrieben.³⁴⁹ Dabei sei beachtlich, dass es bei der Genehmigung nicht auf die bessere Verwendung ankäme,³⁵⁰ sondern dass die Veräußerung im Einzelfall im Widerspruch zu Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur stände.

Die Mechanik aus Versagungsgründen nach dem Grundstückverkehrsrecht und einem Vorkaufsrecht greift weiterhin in die Veräußerungsfreiheit als Teil eines geschützten Eigentums ein, wenn der Verkäufer gezwungen wird, an einen anderen als seinen ursprünglich avisierten Käufer zu veräußern.³⁵¹ Es handelt sich allerdings um einen moderaten Eingriff, da alleine der Vertragspartner geändert wird und der Vorkaufsrechtsausübende die sonstigen Vertragsbedingungen übernehmen muss.³⁵² Dagegen wird nicht in den Schutzbereich des Eigentums des Käufers eingegriffen, denn der bloße Vertragsabschluss verschafft ihm noch kein Eigentum.³⁵³ Betroffen ist seine

³⁴⁴ OLG Frankfurt a.M., Beschluss, MittBayNot 2014, S. 562, 564; AG Jagst, Beschluss, 22.04.2021, Az. 2 XV 1/20 Lw (unveröffentlicht).

³⁴⁵ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73, 83; BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 306, 309; BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 102, 104; BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 92, 92 f.

³⁴⁶ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73, 83 hierbei sei der Gesetzgeber auch nicht gehalten, Grund und Boden mit anderen geldverwerten Gütern in der Weise gleichzubehandeln, dass alle oder keins von ihnen ohne behördliche Genehmigung handelbar sei, denn die Redaktion des Grundgesetzes lässt erkennen, dass Art. 14 Absatz 2 GG gerade den Boden im Blick hatte, weiterhin ist es im Gegensatz zu anderen Vermögenswerten eine nicht vermehrbare Ressource.

³⁴⁷ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73, 83.

³⁴⁸ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73, 80 f.

³⁴⁹ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 306, 309; betont, dass der Käufer bis zur Genehmigung des bis dahin schwebend unwirksamen Vertrags noch keine von Art. 14 Absatz 1 Satz 1 GG geschützte Position innehatte BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 102, 105.

³⁵⁰ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 306, 311.

³⁵¹ RGZ 107, S. 261, 269 f. hebt richtigerweise hervor, dass hierin jedoch keine Enteignung vorliegt, denn der Eigentümer entscheidet darüber, ob er veräußert und zu welchen Konditionen.

³⁵² AG Hechingen, Beschluss, RdL 2012, S. 268, 270.

³⁵³ *Mößle*, MittBayNot 1988, S. 213, 216.

allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Absatz 1 GG, denn er wird aus seiner vertraglichen Position verdrängt.³⁵⁴ Dieser Eingriff ist jedoch auf Grundlage eines verhältnismäßigen Gesetzes möglich. Maßgeblich ist also die Ausgestaltung des Vorkaufsrechts als gemeinwohlorientiertes gesetzliches Instrument, das der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums Genüge tut und den Eingriff in die Handlungsfreiheit rechtfertigt.

Die vorgestellten Regelungsoptionen wählen unterschiedliche Ansätze, wie das allgemeine öffentliche Interesse an der Förderung der Agrarstruktur ausgestaltet wird. Auf der einen Seite erhalten nur lokal ansässige Landwirte und abgestuft nachrangig das gemeinnützige Siedlungsunternehmen ein Vorkaufsrecht. Auf der anderen Seite erhält das Siedlungsunternehmen ein sogenanntes „erweitertes“ Vorkaufsrecht, ohne dass ein konkreter Landwirt vorhanden sein muss. In der Mitte liegt die de lege lata Lösung des Grundstücksverkehrsgesetzes i.V.m. dem Reichssiedlungsgesetz. Das Vorkaufsrecht zugunsten eines Landwirts im Muster-ASG kann mangels bisher vorliegender konkreter Ausgestaltung in diesem System noch nicht genau eingeordnet werden.

Für das erweiterte Vorkaufsrecht in Baden-Württemberg liegt bisher keine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs oder des Bundesverfassungsgerichts vor. Allerdings überzeugt die Argumentation des Amtsgerichts Hechingen, dass mit der Ausübung des Vorkaufsrechts die Agrarstruktur fördernde Ziele verfolgt werden müssen und die generelle Verwendungseignung durch das Siedlungsunternehmen nachgewiesen werden muss.³⁵⁵ Im Übrigen wird keine Kritik an der gesetzgeberischen Einschätzung geübt, dass eben auch die perspektivische Verwendung des Grundstücks zur Verbesserung der Agrarstruktur im Zeitpunkt der Beurteilung der Genehmigung eine im öffentlichen Interesse liegende alternative Verwendung ist und so das Eigentum und die Handlungsfreiheit verhältnismäßig beschränkt. Gegen das erweiterte Vorkaufsrecht kann insbesondere nicht vorgetragen werden, dass das Eigentum beim Staat verbleibe. Zunächst sind die gemeinnützigen Landgesellschaften satzungsgemäß im Sinne der Agrarstrukturverbesserung handelnd und weiterhin sichert die Fristbindung für eine Verwendung und der anschließende Rückübereignungsanspruch, dass bei fehlender agrarstruktureller Verwendung die Grundstücke wieder erworben werden können.

Dagegen ist der Begründungsaufwand weit größer, warum benachbarte Landwirte ein Vorkaufsrecht innehaben sollten. Lehren können aus einem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gezogen werden.³⁵⁶ Gegenstand der Entscheidung war die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit eines Vorkaufsrechts angrenzender Privatwaldeigentümer, um ausweislich der Gesetzesbegründung effektive forstwirtschaftliche Strukturen zu schaffen und zugleich der Bodenspekulation entgegenzuwirken.³⁵⁷ Der Verfassungsgerichtshof hebt zwar die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers hervor, erachtet das privatnützige Vorkaufsrecht jedoch als ungeeignet, um die formulierten Ziele zu erreichen. Es sei grundsätzlich nicht zu kritisieren, dass der Landesgesetzgeber Vorschriften zum Schutz des Waldes aufstelle, die den Eigentümer in seiner Verfügung beschränken. Das Gericht führt weiter aus, dass ein Vorkaufsrecht zugunsten Privater jedoch nur mittelbar dem Gemeinwohl diene. Es müsse – vergleichbar mit einem Vorkaufsrecht zugunsten der öffentlichen Hand – sicherstellen, dass der im Allgemeininteresse liegende Zweck erreicht und dauerhaft gesichert würde. Je allgemeiner die Gemeinwohlzielsetzung ist, umso mehr muss die Maßnahme punktuell wirken. Allerdings geht der Thüringer Verfassungsgerichtshof davon aus, dass das Ziel einer Arrondierung zufällig eintrete oder der Effekt ausbliebe, denn selbst beim Anrainerkriterium bestände die Gefahr, dass eine Gesamtheit von Grundstücken veräußert würde und das auf die angrenzenden Wirtschaftsflächen begrenzte Vorkaufsrecht zu neuer Zersplitterung führe.³⁵⁸

³⁵⁴ *Mößle*, MittBayNot 1988, S. 213, 215; *Kahlke*, Das gesetzliche Vorkaufsrecht der landwirtschaftlichen Siedlung, 35 ff.; AG Hechingen, Beschluss, RdL 2012, S. 268, 270.

³⁵⁵ AG Hechingen, Beschluss, RdL 2012, S. 268, 270.

³⁵⁶ ThürVerfGH, Beschluss, NVwZ-RR, 2011, 180 = BeckRS 2010, 56948.

³⁵⁷ So die Fassung des § 17 Absatz 1 Satz 1 Thüringer Waldgesetz in der Fassung vom 26.02.2004, ThürGVBl S. 282; weitere Erläuterungen zur Änderungsgeschichte, ThürVerfGH, NVwZ-RR 2011, S. 180.

³⁵⁸ ThürVerfGH, NVwZ-RR 2011, S. 180, 181 f.

Diese Entscheidung erinnert an die Mechanik zwischen gesetzten Zielen und dafür ergriffenen Mitteln. In der Begründung der Gesetzesentwürfe aus Niedersachsen wird für das Vorkaufsrecht von Landwirten aus der Umgebung mit einer wünschenswerten regionalen Verknüpfung zwischen Ortsansässigkeit und landwirtschaftlichem Bodeneigentum abgestellt.³⁵⁹ Hier kritisiert berechtigterweise *Hollwitz*, dass der Erhalt dauerhaft ansässiger Bevölkerung auf dem Land zwar ein legitimer Zweck ist, es aber keinen Gemeinwohlbelang darstellt, sie vor auswärtiger Konkurrenz zu schützen.³⁶⁰

8 Zwischenfazit

Die vorstehenden Überlegungen nehmen den Gesetzgeber, den auch das Bundesverfassungsgericht mit seiner Ableitung der zulässigen Eigentumsbindung aus Art. 14 Absatz 2 GG anspricht, in die Pflicht, die Voraussetzungen einer Eigentumsbindung im Sinne des Allgemeinwohls auszugestalten. Zusätzlich verstärkt dies in Bayern die Staatszielbestimmung in Art. 163 Absatz 4 der Bayerischen Verfassung, die Bewirtschaftung durch sachkundige Personen zu sichern und land- und forstwirtschaftlichen Grund und Boden nicht als Kapitalanlage dienen zu lassen. Für verbesserte Möglichkeiten von erwerbsbereiten Landwirten, über ein Vorkaufsrecht Flächen zu erwerben, gibt die vorstehende Abhandlung zahlreiche Inspirationen, die im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zur Erreichung von Zielen im öffentlichen Interesse umgesetzt werden können.

³⁵⁹ *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003, S. 31 f.

³⁶⁰ *Hollwitz*, Ein wohlgeordnetes Agrarstrukturverbesserungsgesetz im föderalen Deutschland, S. 496. Auf den folgenden Seiten versucht sie einen legitimen Zweck aus einem Vergleich zum Wohnungsmarkt abzuleiten. Danach müssten in einer Region sozial schwächere Landwirte in existenzbedrohender Weise zur Aufgabe ihres Wohn- und Arbeitssitzes gezwungen werden. Aus der Tatsache, dass Landwirte ihre Bewirtschaftung einstellen, schlussfolgert sie, dass ein legitimer Zweck vorliege. Sie untermauert dies jedoch nicht mit Daten und geht auch nicht wissenschaftlicher Literatur nach, die sich mit den Gründen der Hofaufgabe auseinandersetzt. Weiterhin ist beachtlich, dass dieser Zweck in den Zielen eines Gesetzes verankert sein müsste.

Frage 6: Wie könnte der Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen für Junglandwirte, Existenzgründer und ortsansässige Landwirte verbessert werden?

Die Frage adressiert drei verschiedene Personengruppen, so dass sich nach ihnen die weiteren agrarökonomischen und rechtlichen Überlegungen gliedern.

1 Junglandwirte

Den Begriff des Junglandwirts verwendet die europäische Agrarförderung bereits seit mehreren Förderperioden. Als Junglandwirt sind demnach Betriebsleiter landwirtschaftlicher Betriebe bis zu ihrem 40. Lebensjahr definiert. Sie stehen im besonderen Fokus der Gemeinsamen Agrarpolitik und werden in der neuen Förderperiode über einen Aufschlag auf die flächenbezogenen Agrarzahungen und zusätzlich über ein spezifisches Investitionsförderungsprogramm gefördert. Jeder Hofnachfolger, der den Betrieb (ggf. in Form der vorweggenommenen Erbfolge) vor dem 40. Lebensjahr übernimmt, ist definitionsgemäß Junglandwirt. Es sind keine Quellen bekannt, die über die spezifische Wettbewerbsstellung bzw. Benachteiligung von Junglandwirten auf dem bayerischen Bodenmarkt Auskunft geben würden.

Aus rechtlicher Perspektive sind für sie im Grundstücksverkehrsgesetz³⁶¹ keine Hindernisse auszumachen. Wenn ein Junglandwirt einen Betrieb geschlossen³⁶² oder durch vorgenommene Erbfolge innerhalb der Familie übernimmt, hat die Behörde den Erwerb gemäß § 8 Nr. 2 GrdstVG zu genehmigen. Wenn Junglandwirte bereits als Haupterwerbslandwirt oder leistungsfähiger Nebenerwerbslandwirt tätig sind, werden sie im Genehmigungsverfahren als Landwirte anerkannt, da das Grundstücksverkehrsgesetz nicht nach dem Alter von Personen differenziert. Abhängig von der Größe ihrer Betriebe und dem Verhältnis zwischen Pacht und Eigenland,³⁶³ gelten sie auch als dringend aufstockungsbedürftige Landwirte und können bei der Ausübung des Vorkaufsrechts (zu dessen Ausgestaltungsvarianten siehe Antwort zu Frage 5) berücksichtigt werden. Mit dem Grundgesetz wäre es allerdings unvereinbar, bei der Genehmigung abzuwägen, ob ein Junglandwirt im Vergleich zum avisierten Erwerber wünschenswerter erscheint. Das Bundesverfassungsgericht befasste sich mehrfach mit der Vereinbarkeit des Grundstücksverkehrsgesetzes mit den Grundrechten.³⁶⁴ Hinsichtlich des Eigentums und des damit elementar verbundenen Verfügungsrechts des Eigentümers hält es allerdings nur die konkrete Abwehr von Gefahren für die Agrarstruktur für vereinbar, hingegen nicht eine positive Lenkung.³⁶⁵ Mit anderen Worten darf in die Beurteilung des Genehmigungsantrags nur einfließen, ob dieser Erwerb für sich genommen eine Gefahr für die Agrarstruktur

³⁶¹ Förderung ergibt sich auch eher aus dem Siedlungsrecht. § 6 Absatz 2 Reichssiedlungsergänzungsgesetz stellt klar, dass der Begriff Siedlungszwecke im Reichssiedlungsgesetz neben der Verwendung für die Zwecke der Agrarstrukturverbesserung auch die Übertragung eines landwirtschaftlichen Betriebs im Ganzen an einen Siedlungsbewerber erfasst. Eine Altersbeschränkung ist dafür nicht vorgesehen. Dies auch übernommen im § 14 Absatz 3 Satz 2 ASVG und vorgesehen in § 12 Absatz 3 Satz 2 ASG LSA 2015.

³⁶² *Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 7 betonte bereits, dass es ohne Absplitterung von Grundstücken geschehen müsse; *Pikalo*, in: *Pikalo/Bendel*, GrdstVG, S. 498 vertritt bereits, dass dies auch im Falle der vorweggenommenen Erbfolge gelte; so im Ergebnis auch *Herminghausen*, DNotZ 1962, S. 522, 524. Nur diese Auslegung scheint mit dem agrarstrukturellen Ziel der Betriebserhaltung in Einklang. In diesem Sinne auch *Martínez*, in: *Düsing/Martínez*, AgrarrechtsKom, 2022, § 8 GrdstVG, Rn. 5.

³⁶³ BGH, Beschluss, RdL 2017, S. 257, 258 stellte klar, dass es keine feste Quote zwischen Pacht und Eigenland gibt, die den Aufstockungsbedarf begründe oder ausschließe.

³⁶⁴ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 73, 83; BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 102, 104; BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 92, 92 f.; BVerfG, Beschluss, BVerfGE 26, S. 215, 222.

³⁶⁵ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 26, S. 215, 223.

darstellt. Komparative Erwägungen, dass ein Junglandwirt bekannt ist, der aufstockungsbedürftiger oder aus anderen Beweggründen heraus förderungswürdig ist, sind unzulässig.³⁶⁶ Eine positive Steuerung erlaubt nur die Verwendung innerhalb des Vorkaufsrechts.

2 Existenzgründer

Existenzgründer sind Personen, die in absehbarer Zeit realisierbar zumindest einen leistungsfähigen Nebenerwerbsbetrieb aufbauen wollen. Existenzgründungen im landwirtschaftlichen Sektor werden in Bayern mit Blick auf die Sicherung von Einkommen und Arbeitsplätzen im ländlichen Raum gefördert.³⁶⁷ Dabei steht nicht die landwirtschaftliche Urproduktion im Vordergrund, sondern die Schaffung zusätzlicher betrieblicher Standbeine und neuer Geschäftsmodelle im Sinne einer betrieblichen Diversifizierung. Damit sind Betriebsmodelle angesprochen, die keines besonderen Zugangs zu landwirtschaftlicher Fläche bedürfen. Es wäre in Anbetracht der angespannten Konkurrenzsituation auf dem bayerischen Bodenmarkt auch wenig sinnvoll, die Konkurrenz durch eine besondere Förderung des Zugangs zu Land für Existenzgründer in der landwirtschaftlichen Urproduktion weiter zu verschärfen.

Im Genehmigungsverfahren nach dem Grundstückverkehrsgesetz kann ihr Erwerb genehmigt werden, wenn die Genehmigungsbehörde eine positive Prognoseentscheidung trifft, dass das Konzept als tragfähig und in absehbarer Zeit realisierbar erscheint. Darüber hinaus müssen bereits Vorkehrungen getroffen worden sein.³⁶⁸ Diese Rechtsprechung übernimmt das Agrarstrukturverbesserungsgesetz in Baden-Württemberg.³⁶⁹ Die jüngeren Gesetzesentwürfe erwähnen³⁷⁰ überwiegend³⁷¹ Existenzgründer in Anlehnung³⁷² an die bisherige Rechtsprechung explizit als erwerbsberechtigte Personen³⁷³.

Der jüngst vorgelegte Gesetzesentwurf der niedersächsischen Regierung möchte die Genehmigung für den Existenzgründer an eine Auflage knüpfen. Danach ist das Grundstück zu angemessenen Bedingungen an einen anderen Landwirt oder das gemeinnützige Siedlungsunternehmen zu veräußern, wenn wider Erwarten keine leistungsfähige Landwirtschaft im betrieblichen Zusammenhang mit dem Grundstück aufgenommen wird.³⁷⁴ Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen mit dieser Auflage als Nebenbestimmung Gefahren von der Agrarstruktur abgewendet werden, die dadurch entstehen, dass sich das Betriebskonzept nicht realisiert.³⁷⁵ Diese Auflage erscheint agrarstrukturell sinnvoll. Hierin liegt allerdings ein Systemwechsel im Verhältnis zwischen der Genehmigung und einer mit Nebenbedingungen eingeschränkten Genehmigung. Nach dem aktuellen Konzept des

³⁶⁶ Martínez, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 9 GrdstVG, Rn. 27.

³⁶⁷ StMELF Regierungserklärung 20.05.2021.

³⁶⁸ Eine Absichtsbekundung genügt dagegen nicht, ständige Rechtsprechung BGH, Beschluss, RdL 2017, S. 257, 258; BGH, Beschluss, NJW 2011, S. 521, 522; BGH, Beschluss, NJW 1992, S. 1457, 1458.

³⁶⁹ Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/5140, S. 49 f.

³⁷⁰ Systematisch in einem vorangestellten Paragraphen zu Begriffsbestimmungen: Muster-ASG, ASG LSA 2020; NASG 2017, wobei der Wortlaut des § 9 Absatz 1 Nr. 1 Lit. a) NASG 2017/NASVG 2021 noch einmal die Absicht betonen.

³⁷¹ Soweit ersichtlich im Referentenentwurf von ASG LSA 2015 nicht aufgeführt.

³⁷² Vollständige Übernahme der Anforderungen der Rechtsprechung in § 2 Absatz 6 Lit. a) Muster-ASG; § 1 Absatz 2 Satz 1 NGrdstLwG 2022. Dagegen fehlen die bereits vorhandenen Vorkehrungen in: § 2 Absatz 10 Satz 1 ASG LSA 2020, § 3 Absatz 5 NASG 2017/NASVG 2021 wobei in diesen Paragraphen die Behörde die Vorlage eines schlüssigen und umsetzbaren Betriebskonzepts verlangen kann (§ 2 Absatz 10 Satz 2 ASG LSA 2015).

³⁷³ Systematisch als dem Landwirt gleichgestellte Personen im § 2 Absatz 6 Lit. a) Muster-ASG, § 2 Absatz 10 ASG LSA 2020, § 3 Absatz 5 NASG 2017/NASVG 2021.

³⁷⁴ § 1 Absatz 2 Satz 1 NGrdstLwG 2022.

³⁷⁵ Niedersächsischer Landtag, Drs. 18/10699, S. 14 f.

Grundstückverkehrsrechts können Auflagen und Bedingungen erteilt werden, um einen Versagungsgrund auszuräumen.³⁷⁶ Mit anderen Worten, wenn ein Erwerb zu genehmigen ist, verbietet sich eine zusätzliche Auflage. Das heißt, wenn die Prognoseentscheidung der Behörde ergibt, dass es plausibel ist, dass ein Erwerber eine Existenz gründet, dann ist zu genehmigen. Eine Genehmigung auf Probe oder zeitlich befristet ist zurzeit nicht vorgesehen. Dem Gesetzgeber steht es frei, dieses System zu ändern. Dafür muss das Verhältnis zwischen Genehmigung und Auflagen neu geordnet werden und, jedenfalls für den Fall der Existenzgründer, die zusätzliche Auflage eingeführt werden.³⁷⁷

3 Ortsansässige Landwirte

Der Begriff eines ortsansässigen Landwirts ist kein feststehender. Es ist nicht klar, ob er sich nach dem Umkreis des Grundstücks richtet oder nach administrativen Grenzen wie Gemeinde oder Landkreis, in dem das Grundstück belegen ist. Die Auswertung der erfassten Daten aus dem bayerischen E-Verfahren verleitet zu der Schlussfolgerung, dass orts- oder ortsnah ansässige Landwirte auf dem Bodenmarkt durchaus wettbewerbsfähig sind, denn 45 % der von Landwirten erworbenen Fläche wurden von Käufern im Umkreis von 3 km um die fragliche Fläche erworben und weitere 42 % im Umkreis von 3 bis 10 km. Nur 11 % der Fläche erwarben Landwirte im Bereich 11 bis 50 km und lediglich 1 % Landwirte, die mehr als 50 km entfernt ansässig sind (vgl. Tabelle 9 in Datenbasis 1).

Rechtlich stellt eine weite Entfernung der Hofstelle zum Grundstück ein Indiz einer möglichen Kapitalanlage durch Landwirte dar (siehe Antwort zu Frage 4). Unabhängig davon schützt das Genehmigungsverfahren nicht vor „auswärtiger Konkurrenz“.³⁷⁸ Sie ist also unabhängig von einer Kapitalanlage kein Kriterium für eine Versagung, wie auch eben kein Abwägungskriterium, da sich eine Entscheidung der Behörde zwischen verschiedenen Landwirten verbietet.³⁷⁹ Weiterhin ließe ein solches Kriterium auch Friktionen mit den europäischen Grundfreiheiten befürchten. Artikel 63 Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union (AEUV) schützt den freien Verkehr des Kapitals. Dazu zählt es auch, Grundstücke in einem anderen Mitgliedstaat als dem Wohnortland zu erwerben.³⁸⁰ Erschwerte Bedingungen für auswärtige Landwirte beim Landerwerb stellen eine mittelbare Diskriminierung Staatsangehöriger anderer EU-Mitgliedsstaaten dar. Es ist vom Europäischen Gerichtshof anerkannt, dass mit der Kapitalverkehrsfreiheit grundsätzlich die vorherige behördliche Kontrolle von Grundstückserwerben an landwirtschaftlicher Fläche vereinbar ist.³⁸¹ Dies allerdings nur soweit sie dazu dient, „zwingende Gründe des Allgemeinwohls“ in verhältnismäßiger Weise zu verfolgen.³⁸² Die nationale Rechtsprechung geht davon aus, dass eine generelle Bevorzugung ortsansässiger Landwirte diesen Anforderungen nicht entspricht.³⁸³ Steuerung ist alleine über Kriterien des Vorkaufsrechts möglich. Hier stellt das Kapitel zur Frage 5 das Instrument des Vorkaufsrechts benachbarter Landwirte in Gemarkungen für das NASG 2017 und NASVG 2021 in Niedersachsen vor.

³⁷⁶ *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 10 GrdstVG, Rn. 1.

³⁷⁷ Bei einer Einführung außerhalb eines komplett neuen Gesetzes zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr muss aus verfassungsrechtlicher Sicht geprüft werden, ob eine eigenständige Teilregelung vorliegt. Dabei kommt es maßgeblich auf die systematische Fassung an, die gewährleisten muss, dass fortbestehendes Bundes- und Landesrecht nicht vermengt wird.

³⁷⁸ *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 9 GrdstVG, Rn. 19; *Hollwitz*, Ein wohlgeordnetes Agrarstrukturverbesserungsgesetz im föderalen Deutschland, S. 220.

³⁷⁹ Siehe oben unter 1.

³⁸⁰ EuGH, Urteil, EuZW 1999, S. 635, 636; EuGH, Urteil, EuZW 2007, S. 215, 216 Rn. 22 außerdem ist es eine notwendige Ergänzung zur Niederlassungsfreiheit, die es freistellt in anderen Mitgliedsstaaten sich niederzulassen; so auch EuGH "Sergo", Urteil, EuZW 2018, S. 330, 333 Rn. 54.

³⁸¹ EuGH "Ospelt", Urteil, BeckRS 2004, 77332, Rn. 34 ff.

³⁸² Wobei die Maßnahmen sich auf objektiven im Voraus bekannten Kriterien stützen müssen und ein Rechtsweg eröffnet sein muss EuGH "Ospelt", Urteil, BeckRS 2004, 77332, Rn. 34.

³⁸³ OLG Dresden, Beschluss, AuR 2021, S. 300, 303.

4 Zwischenfazit

Für die Gutachter ist eine besondere Problemlage für Junglandwirte, Existenzgründer und ortsansässige Landwirte in Verbindung mit dem Grundstückverkehrsgesetz nicht erkennbar. Soll ein politischer Wille zur verbesserten Förderung von Junglandwirten und landwirtschaftlichen Existenzgründern umgesetzt werden, so bietet das Förderrecht hinreichende Instrumente hierfür. Die Existenzgründerförderung der bayerischen Landwirtschaftsverwaltung zielt auf Betriebsmodelle, die keinen besonderen Zugang zu landwirtschaftlicher Fläche benötigen.

Frage 7: Welche Ansatzpunkte bestehen, dem dynamischen Preisanstieg für landwirtschaftliche Flächen entgegenzuwirken?

Die Entwicklung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts wird anhand der verfügbaren Datenquellen (Immobilienmarktberichte und Kaufwertestatistiken) ausführlich im Abschnitt Datenbasis 2 dargestellt. Zusammengefasst lässt sich daraus ableiten, dass die Kaufpreise in Bayern in den letzten zehn Jahren im landesweiten Durchschnitt bis 2018 fortlaufend mit unterschiedlicher Dynamik angestiegen sind. 2019 und 2020 stagnieren sie mehr oder weniger auf dem erreichten hohen Niveau. Regionsweise verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich: In den Regierungsbezirken mit den höchsten Kaufwertdurchschnitten, Ober- und Niederbayern, sind die Kaufwerte viel stärker angestiegen und sind inzwischen mehr als dreimal so hoch wie in den Regierungsbezirken Ober- und Unterfranken. In einzelnen Regierungsbezirken gab es auch 2019 und 2020 noch deutliche Erhöhungen der Kaufwerte.

Aus dem Rückblick auf die Preisentwicklung kann nicht zwingend abgeleitet werden, dass die Preise auch in Zukunft dynamisch ansteigen werden. Zu vermuten, wenngleich nicht zu beweisen, ist, dass es in der Umsetzung der rechtlichen Instrumente des Grundstückverkehrsrechts nicht gelungen ist, einen regional sehr starken Preisanstieg zu dämpfen.

Das geltende Grundstückverkehrsgesetz ermöglicht es den Genehmigungsbehörden, den Erwerb bei einem groben Missverhältnis zwischen Kaufpreis und Wert des Grundstücks zu versagen (§ 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG). Nachfolgend wird die aktuelle Rechtslage zur Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe, wann ein grobes Missverhältnis anzunehmen ist und wie der Wert eines Grundstücks zu bestimmen ist, mit ihren wesentlichen Entwicklungsschritten dargestellt, um auch einen Überblick über bereits verworfene Lösungsansätze zu geben. Daran anschließend werden die Ergebnisse der Verwaltungsbefragung zur Praxis der Preismissbrauchskontrolle in Bayern vorgestellt. Danach werden alternative nationale wie ausländische Regelungsansätze, um einen Preismissbrauch auf dem Bodenmarkt zu verhindern, vorgestellt und gewürdigt. Daraus leitet sich im letzten Abschnitt ein Lösungsvorschlag für den Freistaat ab, wie dämpfend auf die Preisentwicklung eingewirkt werden kann.

1 Die Preismissbrauchskontrolle und ihre Auslegung in der Rechtsprechung

§ 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG ermöglicht es, den Erwerb zu versagen, wenn der „Gegenwert in einem groben Mißverhältnis zum Wert des Grundstücks steht“. Bei diesem Versagungsgrund handelt es sich um eine preisregulierende Ordnungsmaßnahme,³⁸⁴ die einer liberalen Marktordnung eigentlich widerspricht.³⁸⁵ Das Bundesverfassungsgericht hob in seiner Grundsatzentscheidung zur Vereinbarkeit des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG mit den Grundrechten hervor, dass die Regelung keinen Preisstopp bewirke.³⁸⁶ Weiterhin sei es eine zulässige Eigentumsbindung, um das gesetzgeberische Ziel der Verhinderung von Spekulation mit Agrarflächen zu erreichen. Es sei die Idee erkennbar, dass der Erwerb von Flächen durch Landwirte erschwert würde, wenn überhöhte Preise gefordert werden können.³⁸⁷ Die erlassene Regelung stehe im gesamtwirtschaftlichen und sozialen Interesse und schränke daher weder das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit noch das der Vertragsfreiheit ein, denn sie entspreche dem Sozialstaatsprinzip und der besonderen Bindung des Eigentums.³⁸⁸

³⁸⁴ Booth, in: Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR, 2022, § 8, Rn. 276.

³⁸⁵ So richtig Booth, in: Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR, 2022, § 8, Rn. 276.

³⁸⁶ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 87, 90.

³⁸⁷ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 87, 90 später so von BVerfG 21, S. 87 bestätigt in diese Richtung bereits schon BGH, Beschluss, RdL 1964, S. 69, 70.

³⁸⁸ BVerfG, Beschluss, BVerfGE 21, S. 87, 91.

Die Literatur ergänzt weiter, dass es zwar die individuelle Entscheidung jedes Landwirts sei, welcher Preis bezahlbar erscheint. Jeder Preis präge jedoch die insgesamte Marktpreisentwicklung. Daher verfolge der Versagungsgrund gesamtwirtschaftliche und soziale Ziele.³⁸⁹ Diese prägende Wirkung einzelner gezahlter Preise ist bedeutsam. Jeder entrichtete Preis fließt in den Referenzwert für den Wert des Grundstücks ein. Das heißt, dass jeder individuell leistbare Preis zum sukzessiven Preisanstieg beiträgt. Die individuelle Prägung verstärkt sich zurzeit, da der Umfang veräußerter Flächen landwirtschaftlicher Nutzung rückläufig ist.³⁹⁰ Bei wenigen Kauffällen wirken sich die gezahlten Preise in den retrospektiv erstellten Kaufpreissammlungen besonders aus. Experten aus den Gutachterausschüssen berichten, dass die Preise in ihrem Zuständigkeitsbereich weit gestreut sind. Dadurch, dass wenige Kauffälle vorliegen, wird es schwierig, für unterschiedliche Natur- und Siedlungsräume Bodenrichtwertzonen zu bilden. Dies schmälert die Aussagekraft der Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse.

1.1 Personaler Anwendungsbereich der Preismissbrauchskontrolle

Zunächst ist der personale Anwendungsbereich der Preismissbrauchskontrolle umstritten. Teilweise wird vertreten, dass die Preiskontrolle des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG nur im Zusammenhang mit der ungesunden Verteilung von Grund und Boden aus § 9 Absatz 1 Nr. 1 GrdstVG zu sehen sei. Insoweit ergänze die Preiskontrolle nur die Gefahren eines grundsätzlich unerwünschten Erwerbes durch Nichtlandwirte. Spricht man § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG alleine die Wirkung eines solchen unselbstständigen Versagungsgrundes³⁹¹ zu, würde nur beim Erwerb durch Nichtlandwirte der Vertrag zusätzlich auf den Preis kontrolliert werden. Dagegen könnten Landwirte zu jedem Gegenwert Grundstücke erwerben.³⁹² Diese Ansicht vertritt der Bundesgerichtshof nicht. Er geht davon aus, dass § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG einen eigenständigen Versagungsgrund verkörpert.³⁹³ Daher könnte ein unzulässiger Preis bei allen Vertragsparteien zu einer Versagung der Genehmigung oder einer Genehmigung unter Auflagen und Bedingungen führen.

Diese dogmatische Haltung ist auch wichtig für die Wirksamkeit des Vorkaufsrechts und wird von § 7 Absatz 6 ASVG sauber herausgearbeitet. Er stellt klar, dass eine Versagung auch dann möglich ist, wenn das Vorkaufsrecht daran scheiterte, dass zu einem überhöhten Preis gekauft werden müsste. Dies löst den Konfliktfall, dass bei einem überteuerten Kaufpreis, den ein Nichtlandwirt versprochen hat, trotzdem die isolierte Versagung wegen Preismissbrauchs greifen kann. Diese Regelung stellt die gesamtwirtschaftlichen und sozialen Folgen des Missbrauchs in diesem Fall über die individuelle Gefahr für die Agrarstruktur, die die anderen Versagungsgründe im Blick haben. Vor diesem Hintergrund erscheint diese Regelung klarstellend und sinnvoll.

1.2 Gegenwert

Der Wortlaut des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG spricht vom Gegenwert. Bei den hier schwerpunktmäßig betrachteten Ländkäufen ist dies der Kaufpreis.³⁹⁴

³⁸⁹ *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 9 GrdstVG, Rn. 35.

³⁹⁰ Vergleich der Verkäufe zum Verkehrswert ohne Gebäude ohne Inventar in den Jahren 2020 bis 2017 jährlich veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.4, 2021.

³⁹¹ Einordnung so bei *Netz*, Praxiskommentar, Rn. 2635; leitet aus dem ungeschriebenen Tatbestandsmerkmal eines erwerbsbereiten Landwirts ab, dass § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG nur mit ungünstigen Auswirkungen auf die Agrarstruktur zusammengehe. *Ziebell*, AuR 2019, S. 99 impliziert, dass er der Preismissbrauchskontrolle die Eigenschaft als eigenständigen Versagungsgrund abspricht. Hierin ist aber eine unzulässige Vermischung der Tatbestandsmerkmale zu sehen. Dies kritisiert auch *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 9 GrdstVG, Rn. 36.

³⁹² *Booth*, in: Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR, 2022, § 8, Rn. 276 f., 280.

³⁹³ BGH, Beschluss, NJW-RR 2014, S. 1168, 1170; zustimmend auch *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 9 GrdstVG, Rn. 33; ebenfalls *Stresemann*, AuR 2014, S. 415, 419, die darauf verweist, dass neben § 9 Absatz 5 GrdstVG eine Versagung aufgrund von § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG möglich bleibt.

³⁹⁴ *Netz*, Praxiskommentar, Rn. 2843.

1.3 Marktwert als „Wert des Grundstücks“

1.3.1 Überholte Rechtsprechung: der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert

Die Begrifflichkeit „Wert des Grundstücks“ ist auszulegen. Für eine historische Auslegung gibt der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der 3. Wahlperiode des Deutschen Bundestags mit, dass die Versagungsgründe des neuen Grundstückverkehrsgesetzes sich generell an die des Kontrollratsgesetzes 45 anlehnen.³⁹⁵ § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG sei dahingehend zu verstehen, dass eine Preisüberwachung nach Aufhebung der Preisvorschriften nicht mehr stattfände, aber die Landwirtschaftsbehörden sollten darauf achten, dass keine Preise gezahlt würden, die in einem unangemessenen Verhältnis zur möglichen Nutzung des Grundstücks stehen. Darüber hinaus sei der „Wert des Grundstücks“ eine objektiv feststellbare Größe.³⁹⁶ Genauere Hinweise auf die Ermittlung blieben aus, so dass sich im Jahre 1968 der Bundesgerichtshof mit der Frage befasste.³⁹⁷ Er lehnte den Einheitswert, der die Grundlage für steuerliche Bemessungen bildet, ab.³⁹⁸ Der Gesetzgeber habe auch nicht den Ertragswert, also den Reinertrag bei ordnungsgemäßer nachhaltiger Bewirtschaftung,³⁹⁹ gemeint, da er ihn anderenorts im GrdstVG (nämlich im § 16) explizit als Bemessungsgrundlage verwendet.⁴⁰⁰ Vielmehr sei der Verkehrswert gemeint, was nach Einschätzung des Gerichts auch der herrschenden Ansicht im Schrifttum und der Oberlandesgerichten entspreche.⁴⁰¹ Maßgeblich sei der sogenannte innerlandwirtschaftliche Grundstückswert. Er entspreche dem Preis, den Landwirte für Grundstücke gleicher Art und Lage im Zeitpunkt des Vertragsschlusses⁴⁰² im freien rechtsgeschäftlichen Verkehr zahlen. Grundlage der Berechnung des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswertes sei regelmäßig der durchschnittliche Preis vergleichbarer Grundstücke in den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse.⁴⁰³ Für die Aufnahme in den Vergleichswert sei weiterhin die vermeintliche Herkunft des Geldes irrelevant, denn auch der Erwerb von Ersatzland für veräußertes Bauland durch einen Landwirt wird im freien Grundstücksverkehr abgeschlossen.⁴⁰⁴ Die zu berücksichtigende Erwerbergruppe

³⁹⁵ *Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 7; BGH, Beschluss, RdL 1957, S. 40; zum Verkehrswert bereits unter Art. IV Absatz 4 b) Kontrollratsgesetz Nr. 45; dagegen *Friese*, *Landwirtschaftsrecht der amerikanischen Besatzungszone*, S. 46 für den Ertragswert; *Ehrenforth*, RSG/GrdstVG, S. 452 schreibt OLG München, Beschluss, RdL 1953, S. 303, 304. dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert zu, tatsächlich wird erst auf den Ertragswert abgestellt, aber einschränkend festgestellt, dass kein grobes Missverhältnis vorläge, wenn der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert erreicht würde.

³⁹⁶ *Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 8.

³⁹⁷ Übersicht weiterer diskutierter Ansatzpunkte für den Wert des Grundstücks bei *Faßbender*, DNotZ 1967, S. 611, 616.

³⁹⁸ BGH, Beschluss, NJW 1968, S. 2056 nach seiner Auffassung bedarf die Ablehnung keiner näheren Begründung; *Pikalo* in: *Pikalo/Bendel*, GrdstVG, S. 601 gibt zu bedenken, dass es sich um grob pauschalisierte Berechnungssätze handle und sie sich seit ihrer letzten Festlegung im Jahre 1935 verändert hätten.

³⁹⁹ Definition nach *Pikalo*, in: *Pikalo/Bendel*, GrdstVG, S. 600.

⁴⁰⁰ Mit Verweis auf § 16 Absatz 1 S. 2 GrdstVG wie auch eine Gegenansicht von *Wöhrmann* in der Literatur BGH, Beschluss, NJW 1968, S. 2056; beachtenswert hier die Schilderung in der Prozessgeschichte, dass die Vorinstanz den Ertragswert diskutierte BGH, Beschluss, RdL 1964, S. 69; auch gegen den Ertragswert unter Abwägung anderer Ansätze *Ehrenforth*, RSG & GrdstVG, S. 452. Insoweit ist von einem Redaktionsfehler auszugehen, wenn der BGH, Beschluss, NJW-RR 2001, S. 1021, 1022 vom Ertragswert schreibt.

⁴⁰¹ BGH, Beschluss, NJW 1968, S. 2056 mit Nachweisen zur Literatur und Instanzgerichten allerdings ohne Angaben zu den Fundstellen.

⁴⁰² Späterhin BGH, Beschluss, NJW-RR 2001, S. 1021, 1022, der jedenfalls bei einer um fast drei Jahre verzögerten Antragstellung den Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung oder der letzten mündlichen Verhandlung vor Gericht annimmt; alleine auf den Vertragsschluss abstellend ohne Berücksichtigung des alternativ erwerbsbereiten Käufer: *Booth*, in: *Dombert/Witt*, *MünchAnwaltsHbB AgrarR*, 2022, § 8, Rn. 289.

⁴⁰³ BGH, Beschluss, NJW 1968, S. 2056, 2057 mit Verweis auf Richtlinien des Bundesministeriums; BGH, Beschluss, NJW-RR 2014, S. 1168, 1169; OLG Frankfurt a.M., Beschluss, RdL 2005, S. 274, 276.

⁴⁰⁴ Ersatzlandkäufe sind also Teil des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerts BGH, Beschluss, NJW 1968, S. 2056, 2057.

erweitere sich um Nichtlandwirte, wenn sie das Grundstück zur weiteren landwirtschaftlichen Nutzung erwerben.⁴⁰⁵ Weiterhin seien für die Preisbildung auch Grundstücke zu berücksichtigen, die Bauerwartungsland seien, denn auch Landwirte könnten es als potentiellen Bauplatz erwerben.⁴⁰⁶

1.3.2 Neue europarechtlich orientierte BGH-Rechtsprechung: der Marktwert

Von der ständigen Rechtsprechung⁴⁰⁷ des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswertes als maßgeblichem „Wert des Grundstücks“ musste der Bundesgerichtshof im Jahre 2016 abkehren, um den Leitlinien des Europäischen Gerichtshofs zu folgen. Zugrunde lag ein Erwerb von ca. 2,6 Hektar landwirtschaftlicher Fläche durch zwei Personen, die keine Landwirte sind, im Rahmen eines offenen, transparenten und bedingungslosen Ausschreibungsverfahrens der Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft (BVVG), die für die Rechnung der bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts in den neuen Bundesländern ehemals volkseigene Flächen veräußert. Der Preis der Meistbietenden wurde im Genehmigungsverfahren als in einem groben Missverhältnis stehend erachtet.⁴⁰⁸ Innerhalb der gerichtlichen Instanzen kamen Zweifel auf, ob die bisherige Rechtsanwendung des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG zu einer nach den europäischen Gemeinschaftsgrundsätzen unzulässigen Beihilfe führe.⁴⁰⁹ Diese Frage legt der Bundesgerichtshof letztlichem Europäischen Gerichtshof (EuGH) vor.⁴¹⁰ Die Anfrage beim EuGH konzentrierte sich auf den streitgegenständlichen Sachverhalt einer öffentlichen Ausschreibung durch die dem Staat zurechenbare BVVG. Erfragt wurde, ob § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG als nationale Regelung zum Schutz landwirtschaftlicher Betriebe erlauben dürfe, das höchste Gebot wegen eines groben Missverhältnisses zum geschätzten Wert zu verbieten oder ob diese Rechtsanwendung eine staatliche Beihilfe sei.⁴¹¹ Im Ergebnis sieht der EuGH keine Beihilfe gegeben, wenn Flächen durch die öffentliche Hand zu einem Preis veräußert werden, der „möglichst nahe“ am Marktwert liegt.⁴¹² Um diesen Marktwert zu ermitteln, verweist der EuGH auf die „Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand“.⁴¹³ Weiter beleuchtet der EuGH eine mögliche Reflexwirkung, die eine behördliche Versagung haben kann, da sie geeignet ist, eine „staatliche Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Absatz 1 AEUV zu begründen. Wird der Erwerb zum höchsten Gebot versagt und der Vertrag mit einem anderen Erwerber geschlossen, könnte dieser einen Vorteil erlangen, weil der Staat auf die Differenz zwischen dem gebotenen Preis und dem höchsten Gebot verzichte.⁴¹⁴ Dies gelte allerdings nicht, wenn das höchste Gebot spekulativ überhöht sei.⁴¹⁵ In diesem Fall sind staatliche Maßnahmen keine Beihilfe, wenn sie darauf zielen, dass das Grundstück auch durch

⁴⁰⁵ BGH, Beschluss, NJW 1968, S. 2056, 2056 f.

⁴⁰⁶ BGH, Beschluss, NJW-RR 2001, S. 1021, 1022.

⁴⁰⁷ BGH, Beschluss, NJW-RR 2014, S. 1168, 1169; BGH, Beschluss, NJW-RR 2001, S. 1021, 1022; OLG Frankfurt a.M., Beschluss, RdL 2005, S. 274, 276.

⁴⁰⁸ Zum Verwaltungsverfahren bei OLG Naumburg, Beschluss, BeckRS 2012, 21430.

⁴⁰⁹ Zu Überlegungsansätzen OLG Naumburg, Beschluss, BeckRS 2012, 21430; *Stresemann*, AuR 2014, S. 415, 420 f. stellt auch Überlegungen zu einer Beihilfe an, wenn die BVVG gezwungen sei zu einem geringen, als den am Markt erzielbaren Preis zu verkaufen.

⁴¹⁰ BGH, Beschluss, BeckRS 2014, 2529.

⁴¹¹ Die so verstandene Vorlagefrage durch den EuGH EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 750 Rn. 21. mit dem Hinweis in Rn. 19, dass für die Vereinbarkeit von Beihilfen mit dem Unionsrecht alleine die Kommission zuständig sei, der EuGH nur bei der Auslegung nationaler Regelungen helfen könne.

⁴¹² EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 751 Rn. 30.

⁴¹³ EU, Mitteilung der KOM betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand, wobei sowohl bedingungsfreie Bietverfahren wie auch die Wertermittlung durch Sachverständige aufgezählt werden; EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 751 Rn. 31. verweist mit Blick auf die Mitteilung der Kommission jedoch darauf, dass weitere Verfahren zur Wertermittlung möglich sind.

⁴¹⁴ EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 751 Rn. 38.

⁴¹⁵ EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 751 Rn. 41 f.

den Staat „möglichst nahe“ am Marktpreis veräußert wird.⁴¹⁶ An dieser Stelle scheint es nützlich und für das weitere Verständnis wichtig zu sein, die Terminologie genau zu betrachten. Der EuGH schreibt in seiner Urteilsbegründung wörtlich „spekulativer Charakter“.⁴¹⁷ Diese Wendung findet sich auch in anderen veröffentlichten Sprachfassungen. Im Vergleich zur agrarökonomischen Begriffsausdeutung zur Frage 4 (Geldanlage) ist der spekulative Charakter wohl nicht im Sinne einer Spekulation als schnelle Weiterveräußerung mit Gewinn zu verstehen. Die Erwägungen des EuGH drehen sich in diesem Abschnitt des Urteils um Methoden, den Marktwert zu bestimmen. Die Beschreibung eines „spekulativen Charakters“ wird verwendet, um darauf hinzuweisen, dass das Höchstgebot zu weit über den weiteren gebotenen Preisen liegen kann, um noch einen Marktwert abzubilden.⁴¹⁸ Die Formulierung ist also wohl eher als Synonym für einen Ausreißer zu verstehen. Dafür spricht, dass der EuGH den Begriff nicht wieder aufgreift, sondern den Mitgliedstaaten anheimstellt, mit welchen nationalen Regelungen sie realisieren, dass nur Preise ausgeschlossen werden, die über dem Marktwert liegen.⁴¹⁹

Um dieses Primat der Marktwertorientierung umzusetzen, bemisst der Bundesgerichtshof den Wert des Grundstücks im Sinne des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG nunmehr nach dem Marktpreis.⁴²⁰ Diesen beschreibt § 194 BauGB wörtlich: „Der Verkehrswert (Marktwert) wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.“ Für seine analoge Anwendung im land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksverkehr werden nun – im Gegensatz zum früheren innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert – immer die von Nichtlandwirten gezahlten Preise berücksichtigt.⁴²¹ Dieser Maßstab des Marktwertes sei nach dem Bundesgerichtshof auch auf Erwerbsfälle zwischen Privaten zu übertragen. Anderenfalls wäre die Vergleichsgruppe aus direkt oder mittelbar staatlichen und privaten Veräußerern ohne Rechtfertigung gemäß Art. 3 Absatz 1 GG ungleichbehandelt. Anderenfalls sei es dem Staat möglich, Marktpreise zu erzielen, was den Privaten unter Umständen versagt wäre.⁴²² Dieser Erwägung liegt die hypothetische Situation zugrunde, dass bei einer Grenze von 50 Prozent für ein grobes Missverhältnis die Gefahr besteht, dass ein Preis in Höhe von 150 Prozent des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerts nicht zwingend dem Marktpreis entspricht, sondern sogar darunter liegt. In diesem Fall würde dem Privaten der Verkauf unter Marktwert versagt werden, wohingegen beim staatlichen Veräußerer der Wert des Grundstücks mit dem Marktwert zu veranschlagen wäre und so der Vertrag nicht beanstandet würde. Insoweit ist es vom Bundesgerichtshof folgerichtig, für alle Verträge den Marktwert zugrunde zu legen.⁴²³

Im Nachgang zu dieser Entscheidung befasste sich die Rechtsprechung vor allem mit der Frage, wie in offenen, transparenten und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahren der BVVG ermittelt werden kann, ob das Höchstgebot dem Marktpreis entspricht.⁴²⁴ Das OLG Dresden befasst sich im Jahre 2021 mit einem freihändigen Verkauf.

⁴¹⁶ EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 751 f. Rn. 42.

⁴¹⁷ EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 751 Rn. 40.

⁴¹⁸ EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 751 Rn. 40 f.

⁴¹⁹ EuGH, Urteil, EuZW 2015, S. 749, 751 Rn. 42. wo ganz klar von dem Ziel gesprochen wird, dass Preise "möglichst" nahe am Marktwert zu realisieren sind.

⁴²⁰ BGH, Beschluss, MittBayNot 2017, S. 188, 189, Rn. 19.

⁴²¹ BGH, Beschluss, MittBayNot 2017, S. 188, 190 Rn. 19.

⁴²² BGH, Beschluss, MittBayNot 2017, S. 188, 190 Rn. 23.

⁴²³ *Rüchardt*, MittBayNot 2017, S. 191 - 193 weist darauf hin, dass die Merkmale Begünstigung und der Bestimmtheit des Dritten vom EuGH nicht getrennt voneinander geprüft werden (S. 192); weiterhin weist sie auf alternative Lösungen der Beihilfeproblematik über prozedural privilegierte Auslegungen hin (S. 193).

⁴²⁴ BGH, Beschluss, AuR 2018, S. 182 Rn. 58; BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848; AG Stendal, Beschluss, RdL 2018, S. 271 f.; OLG Naumburg, Beschluss, NJOZ 2020, S. 680 ff.; OLG Naumburg, Beschluss, 12.09.2017, 2 Ww 10/13 (veröffentlicht über das Landesjustizportal Sachsen-Anhalt).

Für den Marktwert führt es aus, dass es sich um den Wert im maßgeblichen Zeitpunkt im gewöhnlichen Geschäftsverkehr unter allen Interessenten (also landwirtschaftliche wie außerhalb stehende) ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse handelt.⁴²⁵ Hier verweist es auf die entsprechende Anwendung des § 194 BauGB und auf die auf Grundlage von § 199 Absatz 1 BauGB erlassenen Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken.⁴²⁶ Es sei nach dem Vergleichswertverfahren vorzugehen. Schwankungen seien dabei in Kauf zu nehmen, da es im Gegensatz zu Ausschreibungen der öffentlichen Hand eben an mehreren Geboten fehle.⁴²⁷

1.4 Grobes Missverhältnis

1.4.1 Auslegung anhand von Prozentwerten

Der Wortlaut des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG stellt auf ein grobes Missverhältnis ab. Konkrete Schwellenwerte werden nicht genannt. Sie sind auch nicht aus der Gesetzesredaktion überliefert. Der Bundesgerichtshof übernimmt in einer Entscheidung den Ansatz des Schrifttums und der Rechtsprechung, ein grobes Missverhältnis bei einem übersteigenden Prozentsatz von 50 anzunehmen.⁴²⁸

Nach der Leitentscheidung des BGH als Konsequenz des Urteils des Europäischen Gerichtshofes stellte das OLG Naumburg Überlegungen an, ob an der 50-Prozentgrenze festzuhalten sei. Grundlage ist die Feststellung, dass zulässige Preise im Rahmen Marktpreis plus 50 Prozent im Ergebnis deutlich höher liegen als die frühere Situation des um 50 Prozent erhöhten innerlandwirtschaftlichen Preises, da die Marktpreise tendenziell höher liegen als die Zahlungsbereitschaft unter Landwirten.⁴²⁹ Im Ergebnis erachtete das Oberlandesgericht in seinem zu entscheidenden Verfahren einen um gut 20 Prozent höheren Preis als den Marktwert nicht als grobes Missverhältnis.⁴³⁰ Die Überlegungen des OLG Naumburg aus dem Jahre 2019 wurden in der Rechtsprechung soweit ersichtlich nicht reflektiert.⁴³¹ Dazu hatte der Bundesgerichtshof im Jahre 2018 allerdings auch keinen Anlass, da die 50-Prozentgrenze überschritten war. Gleichzeitig schrieb er wörtlich, dass auf die bisherige Rechtsprechung zurückgegriffen werden kann.⁴³² Auf diese BGH-Entscheidung bezieht sich allerdings das OLG Dresden 2021, als es einen um rund 20 Prozent überhöhten Kaufpreis im Vergleich zum Marktpreis als nicht grob überhöht ansieht. Aus diesem Befund kann abgeleitet werden, dass in der Regel bei einer Überschreitung des Marktpreises um 50 Prozent ein grobes Missverhältnis anzunehmen ist. Ausgehend von den oberlandesgerichtlichen Entscheidungen, die gut 20 Prozent als kein grobes Missverhältnis ansahen, bleibt offen, wie Werte zwischen 20 und 50 Prozent beurteilt würden.

1.4.2 Bundesgerichtshof 2018: Keine Spekulationsabsicht erforderlich

Im Nachgang zur Leitentscheidung des Bundesgerichtshofs postuliert *Netz*, dass neben dem groben Missverhältnis weiterhin zu prüfen sei, ob der Veräußerer in Spekulationsabsicht handeln müsse. Woraus er dies konkret

⁴²⁵ OLG Dresden, Beschluss, RdL 2021, S. 407, 409.

⁴²⁶ Immobilienwertermittlungsverordnung vom 14. Juli 2021 (BGBl. I S. 2805).

⁴²⁷ OLG Dresden, Beschluss, RdL 2021, S. 407, 409.

⁴²⁸ BGH, Beschluss, NJW 1968, S. 2056, 2057.

⁴²⁹ OLG Naumburg, Beschluss, 12.09.2017, Az. 2 Ww 10/13, Rn. 79 - 81 (zitiert nach dem Landesjustizportal).

⁴³⁰ OLG Naumburg, Beschluss, 12.09.2017, Az. 2 Ww 10/13, Rn. 81 (zitiert nach dem Landesjustizportal).

⁴³¹ Wozu teilweise kein Anlass bestand, wie bei OLG Naumburg, Beschluss, NJOZ 2020, S. 680, 687, weil der Preis 55,66 Prozent zu hoch lag; oder berechtigterweise die Debatte eines Gesetzes mit einer 20-Prozent-Schwelle keine gesetzliche Bindung der Verwaltung oder Gerichte herbeiführen kann, siehe bei OLG Celle, Beschluss, 12.01.2017, Az. 7 W 48/15 (L), Rn. 24 (zitiert nach juris).

⁴³² Kaufpreis und Marktwert in BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 849 Rn. 10.

ableitet, bleibt offen, da er in seiner Publikation in der RdL Auszüge des Urteils des Bundesgerichtshofs zusammenschneidet⁴³³ und in der aktuell vorliegenden Auflage seines Praxiskommentars eine dogmatische Herleitung des zweiten Schrittes fehlt.⁴³⁴ Das maßgebliche BGH-Urteil erwähnt zwar einen „spekulativ überhöhten“ Preis, aber spricht nicht vom subjektiven Merkmal einer Absicht.⁴³⁵

Der Bundesgerichtshof trat der Auffassung, dass eine Spekulationsabsicht von der Behörde zu prüfen und zu begründen sei, entgegen. Die Motive des Erwerbs ständen gerade nicht im Mittelpunkt der Prüfung. Bei einem groben Missverhältnis werde das spekulative Motiv vermutet. In diesem Sinne seien auch die verschiedenen Sprachfassungen der Schlussanträge des Generalanwalts im EuGH-Verfahren zu verstehen.⁴³⁶ Diese Rechtsanwendung verdient Zustimmung. Sie unterstreicht die vorstehend klarstellend eingefügte Begriffsausdeutung, dass „spekulativ“ im Sinne des EuGH-Urteils nicht auf subjektive Absichten abstellt, die im Kern ihrer Bedeutung auch die Weiterveräußerung mit Gewinn bedeuten und keine Aussage über überteuerte Preise treffen.

1.4.3 Bundesgerichtshof 2018: Gegenbeweis für die Vermutung der Überhöhung

Nachdem der BGH ein erforderliches subjektives Element der Spekulationsabsicht abgelehnt hat, befasst er sich mit anderen Ausnahmen eines überhöhten Preises. Raum für diese Überlegung entsteht, da der Wortlaut des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG neben dem unbestimmten Rechtsbegriff des „groben Missverhältnisses“ keine weiteren Hinweise gibt, wie diese Differenz festzustellen ist. Die nachstehend diskutierten Ansätze besitzen allerdings maßgebliche Relevanz für den Ablauf des Verwaltungsverfahrens und für die Behandlung von Landerwerben durch Landwirte.

In seiner ersten Leitentscheidung aus dem Jahre 1968, in der er die 50-Prozentgrenze für eine Überteuerung annahm, ließ der BGH Korrekturmöglichkeiten offen, indem er auf die Betrachtung des Einzelfalls verwies.⁴³⁷ Späterhin spricht die höchste Instanz davon, dass in der Regel ein grobes Missverhältnis beim Überschreiten der 50-Prozentgrenze vorliege.⁴³⁸ In seiner Leitentscheidung aus dem Jahre 2018 geht der BGH dann weitergehend von einer Vermutung aus.⁴³⁹ Die Kritik von *Ziebell* trägt hier, dass eine solche Vermutung im Gesetzestext nicht angelegt sei und die Verwaltung sich eigentlich nur auf eine Vermutung zurückziehen könne, wenn diese im Wortlaut des Gesetzes angelegt sei.⁴⁴⁰ Dieser Hinweis ist wichtig, denn die Einordnung als Vermutung besitzt großen Einfluss auf das Verwaltungsverfahren. Eine Fiktion oder widerlegliche Vermutung entlässt die Behörde nach der Feststellung einer Überhöhung von 50 Prozent aus weiteren Amtsermittlungen. Vielmehr muss der Betroffene für ihn vorteilhafte Tatsachen des Gegenbeweises vortragen.⁴⁴¹ Dazu wird ihm Gelegenheit im Rahmen einer Anhörung gegeben.

⁴³³ Netz, RdL 2016, S. 333, 335.

⁴³⁴ Netz, Praxiskommentar, Rn. 2887 ff.

⁴³⁵ *Ziebell*, AuR 2017, S. 89, 90 setzt sich ausführlich mit dem EuGH-, BGH-Urteil und dem Wortsinn des Wortes „Spekulation“ auseinander. Er kommt zum Schluss, dass ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse geeignet sein sollen, die Marktunangemessenheit eines Kaufpreises bzw. Höchstgebots zu begründen. *Ziebell* wird von BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848 allerdings auch als Anhänger einer erforderlichen Spekulationsabsicht benannt.

⁴³⁶ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 849 bereits zu subjektive Erwägungen als unerheblich einstufend; im Anschluss auch OLG Naumburg, Beschluss, NJOZ 2020, S. 680, 687 Rn. 72.

⁴³⁷ BGH, Beschluss, NJW 1968, S. 2056, 2057.

⁴³⁸ BGH, Beschluss, NJW-RR 2014, S. 1168, 1169; BGH, Beschluss, NJW-RR 2001, S. 1021, 1022.

⁴³⁹ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 849 Rn. 13 abgeleitet aus dem Wortlaut der verschiedenen Sprachfassung der Schlussanträge des Generalanwalts beim EuGH zum EuGH-Urteil, EuZW 2015, S. 749. Inwieweit dieses Argument dogmatisch trägt, ist soweit ersichtlich noch nicht bearbeitet.

⁴⁴⁰ *Ziebell*, AuR 2019, S. 99, 100.

⁴⁴¹ *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 26, Rn. 26.

Als möglichen Entlastungstatbestand von der Vermutung⁴⁴² lässt der BGH nicht die „Liebhaberei“ zu. Beachtenswert sei allerdings der Fall, wenn ein Landwirt das Grundstück aus zwingenden betrieblichen Gründen erwerben möchte, um seinen Betrieb zu arrondieren. Dies gelte auch unter Berücksichtigung, dass jede Genehmigung überhöhter Preise negative Auswirkungen auf die Agrarstruktur besitze, aber es entspreche dem Ziel des Grundstücksverkehrsgesetzes, leistungsfähige Betriebe zu fördern.⁴⁴³

Ziebell unterstellt dem BGH einen Zirkelschluss, wenn er einerseits bei offenen transparenten Ausschreibungen das höchste abgegebene Gebot als Marktwert annehme, wenn es nicht von Spekulation beeinflusst sei, und andererseits den Landwirt mit der Begründung zwingender betrieblicher Gründe aus der Vermutung einer Spekulation entlasse.⁴⁴⁴ Diese Kritik geht aber fehl. Zunächst handelt es sich um den besonderen Fall, dass mehrere Preisgebote überhaupt bekannt sind, weil es sich um eine BVVG-Veräußerung handelt. Beim freihändigen Verkauf fehlt es an diesen Werten. Darüber hinaus liegt eine umfangreiche Judikatur zu den BVVG-Ausschreibungen vor, wann die Gebote Marktpreise abbilden und wann auch hier auf Sachverständigengutachten zurückzugreifen ist. Dogmatisch muss sauber zwischen der Ermittlung des Marktwertes, einer Wertgrenze, die bei ihrem Überschreiten eine Überteuerung⁴⁴⁵ impliziert, und ihrem möglichen Gegenbeweis unterschieden werden. Der Marktwert richtet sich nach den objektiv zu erzielenden Preisen, ohne Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse. Insofern prägen persönliche Verwendungsabsichten diesen Wert nicht. Bewegten betriebliche Gründe einen Landwirt, diesen Marktwert in einem groben Missverhältnis zu überbieten, lässt der BGH in dieser Entscheidung 2018 einen Gegenbeweis zu. Dieser Fall einer Arrondierung ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer generellen Annahme, dass Landwirte aus der Preismissbrauchskontrolle auszunehmen sind. In der Literatur wurde zur Rechtslage vor dem Wechsel zum Marktpreis eine generelle Tendenz der Rechtsprechung angenommen, keinen Fall des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG anzunehmen, wenn ein Landwirt kauft.⁴⁴⁶ Diese Tendenz ist allerdings bereits im Urteil des BGH aus dem Jahre 2018 nicht mehr abzulesen.⁴⁴⁷ Bereits 2014 trat der BGH nicht der generalisierenden Auffassung bei, dass die Kalkulation eines Landwirts behördlich nicht zu überprüfen sei.⁴⁴⁸ So wird es für den Verwaltungsvollzug auch bleiben: in jedem Einzelfall wird zwischen der preistreibenden Kraft jedes genehmigten erhöhten Preises im gesamtwirtschaftlichen Sinne und dem individuellen Betriebsinteresse an dieser Fläche abzuwägen sein. Dies setzt allerdings zunächst den konsequenten Eintritt in eine Prüfung des Preismissbrauchs – auch bei Landwirten – voraus, um bei einer Überhöhung Gründe für die Entkräftung der Vermutung zu prüfen.

⁴⁴² Wörtlich schreibt der Bundesgerichtshof "spekulativ" mit Blick auf die Begriffabgrenzung und -definition, verwendet er das Adjektiv wohl in der Bedeutung einer Überteuerung, da die Spekulation im eigentlichen Wortsinn die (schnelle) Weiterveräußerung mit Gewinn meint. BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 849 Rn. 14.

⁴⁴³ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848 ff. setzte sich mit der Problematik ausführlich auseinander; zwar mit Verweis auf OLG Brandenburg, Beschluss, BeckRS 2018, 11555. Dieses Urteil betraf aber Ausschreibungsverfahren der BVVG, so dass hier insbesondere auch der Abstand der höchsten Gebote im Zentrum stand. Im Kern wird nicht exakt dogmatisch deutlich, dass die Arrondierung den sonst gegebenen Tatbestand entkräftet, Rn. 19 ff.

⁴⁴⁴ *Ziebell*, AuR 2019, S. 99.

⁴⁴⁵ Bei *Ziebell* und dem BGH als „Spekulation“ bezeichnet.

⁴⁴⁶ *Booth*, in: Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR, 2022, § 8, Rn. 282; *Netz*, Praxiskommentar, Rn. 2983 f. rezipiert schwerpunktmäßig ein Urteil von 2014 und vertritt ohnehin, dass der § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG unselbstständig sei und nur den Fall des Erwerbs eines Nichtlandwirts ergänze.

⁴⁴⁷ *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 9 GrdstVG, Rn. 39. erwähnt in der Neuauflage seiner Kommentierung, erschienen 2022 auch nur diese BGH-Entscheidung aus 2018.

⁴⁴⁸ BGH, Beschluss, NJW-RR 2014, S. 1168, 1170 Rn. 26. beurteilte ein Ausschreibungsverfahren der BVVG, so dass überhaupt annähernd gleich hohe Preisgebote von Landwirten bekannt waren. Entscheidender Punkt war in diesem Urteil also nicht die generelle Hypothese, dass Berufslandwirte nur Preise bieten, die sie erwirtschaften können, sondern ein Einzelfall.

1.5 Ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal: im Zeitpunkt der behördlichen/ gerichtlichen Entscheidung ist ein Landwirt bereit, zum Marktpreis im Zeitpunkt des Vertragsschlusses zu erwerben

Neben den bisher vorgestellten Merkmalen des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG ist ein ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal von Bedeutung. Dieses Merkmal setzt sich aus verschiedenen einzelnen Anforderungen zusammen. Es erfordert, dass ein anderer Landwirt bereit sein muss, das Grundstück zum Marktpreis, der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses galt, zu erwerben. Dieser erwerbsbereite Landwirt muss wohl bereits zum Zeitpunkt der behördlichen Versagung vorhanden sein und bis ggf. zum Abschluss der letzten gerichtlichen Tatsacheninstanz vorhanden bleiben. Dieses zusätzliche Merkmal wird aus dem Sinn und Zweck⁴⁴⁹ des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG abgeleitet. Eine Versagung sei nur möglich, wenn ein erwerbsbereiter Landwirt vorhanden ist. Nur in diesem Fall realisiert sich die agrarstrukturelle Gefahr, dass erwerbsinteressierte Land- und Forstwirte durch einen erhöhten Preis vom Kauf abgehalten werden. Da der Versagungsgrund die Entwicklung und Bedingungen des Bodenmarktes insgesamt im Blick habe, kommt es richtigerweise im Gegensatz zur ungesunden Verteilung von Grund und Boden (§ 9 Absatz 1 Nr. 1 GrdstVG) nicht darauf an, ob der zum Marktpreis erwerbsbereite Landwirt auch aufstockungsbedürftig ist.⁴⁵⁰

Im Detail liegt hinter diesem Tatbestandsmerkmal eine wohl immer noch nicht abgeschlossene Diskussion zwischen Rechtsprechung und Literatur. Im Detail ist umstritten, in welcher Höhe der Landwirt den Kaufpreis bieten muss und wann er vorhanden sein muss. Nach diesen Teilfragen gliedert sich die weitere Ausführung.

1.5.1 Zahlungsbereitschaft des Landwirts

Vor dem Wechsel zum Marktpreis als Referenzpunkt für die Preiskontrolle ging die Rechtsprechung davon aus, dass die Bereitschaft vorhanden gewesen sein muss, innerhalb der zulässigen Preisgrenzen als bis zu 50 Prozent über dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert zu erwerben.⁴⁵¹ Dieser Gedanke wurde mit Blick auf den Marktpreis dahin fortgeschrieben, dass ein Landwirt bereit sein müsse, einen „noch angemessenen“ Preis – also bis zu 50 Prozent über dem Marktpreis – zu zahlen, um eine agrarstrukturelle Verbesserungsmöglichkeit nachzuweisen.⁴⁵² Diesem Ansatz hat der BGH im Jahre 2018 eine Absage erteilt. Um den Sinn und Zweck des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG zu gewährleisten, müsse ein Landwirt bereit sein, zum Marktpreis im Zeitpunkt des Vertragsschlusses zu erwerben. Die Argumentation des BGH überzeugt, da die Grundrechte der Vertragsparteien mit Blick auf die Inhaltsbestimmung des Eigentums und der freien Entfaltung der Persönlichkeit des Käufers durch den Abschluss des Vertrages zu einem überhöhten Preis nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden dürfen.⁴⁵³ Ein Gegengebot zum Marktpreis realisiert allerdings das grundsätzlich schützenswerte Erwerbsinteresse des Eigentümers. Darüber hinaus trägt das Argument des BGH, dass der Ausschluss einer staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Absatz 1 AEUV nicht erfordere, dass Landwirte einen über dem Marktwert liegenden Preis zahlen müssten. Es ist richtig, dass ein landwirtschaftliches Preisgebot über dem Marktpreis – sogar 50 Prozent darüber – dem Schutzzweck des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG zuwiderläuft.⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ Martínez, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 9 GrdstVG, Rn. 36.

⁴⁵⁰ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 851 Rn. 25.

⁴⁵¹ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 850 Rn. 18 mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung.

⁴⁵² OLG Jena, Beschluss, BeckRS 2017, 148041, Rn. 22 f. aus den Berechnungen des Senats wird deutlich, dass es sich um 50 Prozent über dem Marktpreis handelt; Netz, Praxiskommentar, Rn. 2969 spricht ebenfalls vom "noch angemessenen" Preis. BGH, Beschluss NJW-RR, 2018, S. 848, 850 Rn. 19 ordnet ihn damit auch zu den Vertretern der +50 Prozent Marktpreis-Grenze ein.

⁴⁵³ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 850 Rn. 21.

⁴⁵⁴ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 850 Rn. 21.

In Frage steht allerdings, welchen zeitlichen Referenzpunkt der Marktpreis besitzen muss, den der Landwirt bietet. Der BGH stellt auf den Marktpreis im Zeitpunkt des Vertragsschlusses ab.⁴⁵⁵ Mit dem Bezugspunkt des Marktpreises im Zeitpunkt des Vertragsschlusses besteht kein Anlass für die Kritik und Befürchtung von *Netz*, dass der Bezug zu den Vertragsverhandlungen verloren ginge, wenn man den erwerbsbereiten Landwirt sich bis zur letzten Tatsacheninstanz melden ließe.⁴⁵⁶ *Ziebell* meldet beihilferechtliche Bedenken gegen den Marktpreis im Zeitpunkt des Vertragsschlusses an, da die Preise Schwankungen unterliegen und Gefahr bestände, dass Preise nachträglich als marktüblich manifestiert würden. Vielmehr sei zu fordern, dass ein Landwirt bereit sei, im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung oder der letzten gerichtlichen Tatsacheninstanz den jeweils marktüblichen Preis zu zahlen.⁴⁵⁷ Seine Ableitung würde bedeuten, dass für die Beurteilung des Preismissbrauchs der Marktpreis im Zeitpunkt des Vertragsschlusses maßgeblich sei, aber gleichzeitig der erwerbsbereite Landwirt als Gewährsmann für den gesamtgesellschaftlichen Schutzzweck der Preiskontrolle bereit sein müsste, einen ggf. Jahre später zum Zeitpunkt der letztinstanzlichen Entscheidung geltenden Marktpreis zu zahlen.

Es würde sich die praktische Herausforderung stellen, dass mehrere Verkehrswertgutachten für den Zeitpunkt des Vertragsschlusses, für den Zeitpunkt der behördlichen Entscheidungen und ggf. mehrerer Gerichtsstufen anzufertigen wären, um sicherzustellen, dass immer der aktuelle niedrige oder höhere Marktwert im Vergleich zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses geboten würde. Die Forderung von *Ziebell* ist jedoch beihilferechtlich nicht geboten. Der Art. 107 Absatz 1 AEUV ist nach der EuGH-Rechtsprechung gewahrt, wenn die Rechtsanwendung zu einer Veräußerung durch den Staat „möglichst nahe am Marktwert“ führt.⁴⁵⁸ Dies stellt die Referenz auf den Marktwert als „Wert des Grundstücks“ sicher. Dabei verschiebt sich der Betrachtungszeitraum nicht parallel mit den Instanzen. Dass nach ggf. mehrjährigen Prozessen im Endergebnis ein Preis gezahlt wird, der im Zeitpunkt der letzten Tatsachenentscheidung nicht mehr dem Marktwert entspricht, und der Staat aufgrund der Verfahrenslänge geminderte Einnahmen erzielt, liegt im natürlichen Risiko gerichtlicher Auseinandersetzungen. Daher benötigt man in der letzten Instanz keinen zum aktuellen Marktwert erwerbsbereiten Landwirt. Es ist nicht erforderlich, dass eine Person einen Preis bietet, den die Vertragsparteien aufgrund ihrer Vertragsbindung nicht mehr realisieren können.

1.5.2 Zeitpunkt, in dem der erwerbsbereite Landwirt vorhanden sein muss

Berechtigt ist allerdings der Hinweis von *Ziebell*, dass der erwerbsbereite Landwirt nicht erst in der letzten gerichtlichen Tatsacheninstanz das erste Mal auftreten dürfe.⁴⁵⁹ Anlass zur Kritik gibt die Formulierung im Urteil des BGH, dass „[...] jedenfalls im Zeitpunkt der letzten gerichtlichen Tatsachenentscheidung die Erwerbsbereitschaft eines Landwirts feststeht.“⁴⁶⁰ Für eine Auslegung des Wortes „jedenfalls“ in dem Urteil dahin, dass der Landwirt erst in diesem Zeitpunkt vorhanden sein müsse und nicht früher, gibt allerdings die Gesetzesbindung der Verwaltung keinen Raum. Wie auch *Ziebell* betont,⁴⁶¹ müssen im Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung alle geschriebenen und ungeschriebenen Tatbestandsmerkmale vorliegen. Es ist nicht möglich, eine Versagung auf Vorrat zu erteilen in der Hoffnung, bis zum Ende einer gerichtlichen Auseinandersetzung einen erwerbsbereiten Landwirt

⁴⁵⁵ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 850 Rn. 20; 851 Rn. 24.

⁴⁵⁶ *Netz*, Praxiskommentar, Rn. 2869 f.

⁴⁵⁷ *Ziebell*, AuR 2019, S. 99, 100.

⁴⁵⁸ EuGH "Ospelt", Urteil, BeckRS 2004,77332, Rn. 45; *Rüchardt*, MittBayNot 2017, S. 191, 192.

⁴⁵⁹ *Ziebell*, AuR 2019, S. 99, 100.

⁴⁶⁰ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 851.

⁴⁶¹ *Ziebell*, AuR 2019, S. 99, 100.

zu finden. In diesem Sinne ist das BGH-Urteil so zu lesen, dass ein Landwirt im Zeitpunkt der letzten Instanzentscheidung noch vorhanden sein muss, um ein fortbestehendes agrarstrukturelles Interesse zu begründen.⁴⁶² Dafür spricht letztlich, dass der BGH sich vor allem dagegen wendet, dass der erwerbsbereite Landwirt bereits bei Vertragsschluss vorhanden sein müsse, da sonst der erst im Genehmigungsverfahren einbezogenen Behörde die Möglichkeit genommen werde, ein öffentliches Interesse mit Hilfe eines aufgefundenen erwerbsbereiten Landwirts zu begründen.⁴⁶³ Dies überzeugt insoweit, als die Vertragsparteien das Tatbestandsmerkmal sonst immer mit der Behauptung ausschalten könnten, dass im Zeitpunkt ihres Vertragsschlusses kein erwerbsbereiter Landwirt vorhanden war.

1.6 Rechtsfolge

Grundsätzlich erlaubt § 4 Absatz 1 Halbsatz 1 RSG die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts, wenn die Genehmigung nach § 9 GrdstVG zu versagen wäre. Der Wortlaut sieht keine Begrenzung auf eine Fallgruppe der Versagung – insbesondere eines Erwerbs durch einen Nichtlandwirt – vor. Daher ist das Vorkaufsrecht auch im Fall eines überhöhten Preises gegeben.⁴⁶⁴ In diesem Sinne weist der § 12 GrdstVG die Grundstückverkehrsbehörde an,⁴⁶⁵ den Vertrag der Siedlungsbehörde zur Herbeiführung der Erklärung über die Ausübung des Vorkaufsrechts vorzulegen.⁴⁶⁶ Gleichzeitig äußerte bereits der Berichterstatter für den Agrarausschuss des Deutschen Bundestags zur Redaktion des Grundstückverkehrsgesetzes, dass das Vorkaufsrecht wohl nicht im Fall einer unwirtschaftlichen Verkleinerung⁴⁶⁷ oder eines groben Missverhältnisses zwischen Kaufpreis und Grundstückswert anzuwenden sei. Letzteres gründe sich auf Rentabilitätsinteressen und insgesamt auf dem Ziele, dass das Vorkaufsrecht die Agrarstruktur verbessern solle.⁴⁶⁸ Diesen Erwägungen ist zuzustimmen. Das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht wird im Fall eines überhöhten Preises regelmäßig nicht ausgeübt werden.

Erachtet man mit der Rechtsprechung die Versagung wegen eines überhöhten Preises gemäß § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG als eigenständigen Tatbestand, kann eine Versagung auf diesen gestützt werden. Dies ist dann unabhängig von der Eigenschaft des Erwerbers möglich. Zu diesem Ergebnis gelangt aber z.B. *Netz* nicht, der diesem Versagungstatbestand die Eigenständigkeit abspricht.⁴⁶⁹ In der Folge ließe sich ein Vertrag nie alleine wegen eines überhöhten Preises versagen, sondern es müsste parallel ein Fall der ungesunden Verteilung von Grund und Boden – also insbesondere der Erwerb eines Nichtlandwirts – im Sinne des § 9 Absatz 1 Nr. 1 GrdstVG vorliegen. Überhöhte Preise bieten nach den Schilderungen der für dieses Gutachten interviewten Experten und nach Analyse der Einzelfalldaten des E-Verfahrens (vgl. Kapitel 4.1 im Abschnitt Datenbasis 1) jedoch gerade Kommunen und außerlandwirtschaftliche Erwerber. Gleichzeitig scheitert die Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts oftmals an dem im Kaufvertrag vereinbarten hohen Kaufpreis. Für den Fall des tatbestandlich gegebenen, aber nicht ausgeübten Vorkaufsrechts im Fall des § 9 Absatz 1 Nr. 1 GrdstVG ordnet, § 9 Absatz 5 GrdstVG gleichzeitig an, dass eben nicht versagt werden kann, wenn nicht gerade ein Betrieb geschlossen veräußert wird. Diese in der Literatur angenommene Verbindung führt zu einem Zirkelschluss, der letztlich die Wirkung des Grundstückverkehrsgesetzes ausschließt: ist der zu hohe Preis kein eigenständiger Versagungsgrund, sondern muss er mit einer ungesunden Verteilung einhergehen, scheitert für diesen Versagungsgrund regelmäßig eine endgültige

⁴⁶² BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 851 Rn. 24. betont, dass "die Erwerbsbereitschaft selbst bei langer Verfahrensdauer im Zeitpunkt der Beschwerdeentscheidung fortbestehen muss".

⁴⁶³ BGH, Beschluss, NJW-RR 2018, S. 848, 850 Rn. 23.

⁴⁶⁴ *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 12 GrdstVG, Rn. 1. erwähnt ein Vorkaufsrecht nur für den Fall von § 9 I Nr. 1 allerdings ohne dogmatische Erläuterung.

⁴⁶⁵ Wortlautargument „so hat (sic!) die Genehmigungsbehörde“.

⁴⁶⁶ *Martínez*, in: Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom, 2022, § 12 GrdstVG, Rn. 3 mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung.

⁴⁶⁷ Versagung gemäß § 9 Absatz 1 Nr. 2 GrdstVG.

⁴⁶⁸ *Deutscher Bundestag*, Drs. 2635, S. 14.

⁴⁶⁹ *Netz*, Praxiskommentar, Rn. 2635 und siehe oben zum personalen Anwendungsbereich.

Versagung daran, dass Vorkaufsrecht nicht zum überhöhten Preis ausgeübt wird und im Ergebnis wäre der über-
teuerte Erwerb eines Nichtlandwirts zu genehmigen. Diese Wirkung verfehlt den Sinn und Zweck einer Preiskontrolle, denn sie lässt diese schier leerlaufen. Eine solche Wirkung kann vom Gesetzgeber nicht intendiert sein, so dass der Ansicht der Rechtsprechung, dass der Kontrolle eines Preismissbrauchs eigenständige Bedeutung zukommt, beizupflichten ist. Dies zeigen eben auch die unterschiedlichen Maßstäbe für eine Gegenprobe einer alternativen agrarstrukturell förderlichen Grundstücksverwendung im Fall des Erwerbs eines Nichtlandwirts und bei einem überhöhten Preis. Bei ersterem muss ein Erwerb zum Zwecke der Agrarstrukturverbesserung durch Ausübung des Vorkaufsrechts zum vereinbarten Kaufpreis konkret stattfinden, bei der Preiskontrolle wird dagegen nur gefragt, ob ein Landwirt zum Marktpreis theoretisch erwerbsbereit wäre.

1.7 Zusammenfassung

Die höchstrichterlichen Leitlinien zur Anwendung der Preismissbrauchskontrolle gemäß § 9 Absatz Nr. 3 GrdstVG können dahingehend zusammengefasst werden:

- (1) Der Preismissbrauch stellt einen eigenständigen Versagungsstatbestand da, der gegenüber landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Erwerbern greifen kann.
- (2) Der Wert des Grundstücks entspricht dem Marktwert im Zeitpunkt des Vertragsschlusses.
- (3) Ein grobes Missverhältnis wird beim Überschreiten des Marktwertes um 50 Prozent vermutet.
- (4) Diese Vermutung können alleine Landwirte aus dringenden betrieblichen Interessen, wie der Arrondierung des Betriebs, widerlegen.
- (5) Es muss ein Landwirt im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung bzw. der letzten gerichtlichen Tatsacheninstanz bereit sein, das Grundstück zum Marktwert im Zeitpunkt des Vertragsschlusses zu erwerben, wobei es nicht darauf ankommt, dass er aufstockungsbedürftig ist.

2 Bisheriger Verwaltungsvollzug in Bayern

In Gesprächen anlässlich des Gutachtens zeichnete sich ab, dass bei den Beteiligten des Genehmigungsverfahrens Unsicherheiten über die Art und Weise der Preismissbrauchskontrolle bestehen. Diese reichten von der Frage, ob sie auch stattfände, wenn Landwirte Grundstücke erwerben, bis hin zur Ermittlung des Marktwertes. Diese Unsicherheit spiegelte auch eine Zusammenstellung des StMELF zum Zwecke dieses Gutachtens aus dem E-Verfahren wider, die eine Prüfung des § 9 Absatz 1 Nr. 3 GrdstVG zum Gegenstand hatte. Diese Übersicht deutet an, dass der Tatbestand nur selten angeprüft wurde – unabhängig ob er am Ende mit allen Merkmalen bejaht wurde.

Dies gab den Anlass, im Rahmen der zum Verwaltungsverfahren stattfindenden Onlinebefragung die offene Frage zu stellen, welche Anzeichen dazu veranlassen, einen Preismissbrauch zu prüfen. Ziel war es, mehr über den örtlichen praktischen Verwaltungsvollzug zu erfahren, um gezielte Ertüchtigungsmöglichkeiten auszumachen.

37 Personen nutzten das Freitextfeld zum Preismissbrauch. Von den Befragten schrieben 13 nieder, dass sich Hinweise auf eine Preisüberhöhung aus den Stellungnahmen des Bayerischen Bauernverbandes oder des Amtes für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten ergäben. Andere Befragte gaben an, den Preismissbrauch nicht zu prüfen; dass keine Vergleichswerte vorhanden seien, es kaum klare Vorgaben gäbe; dass wenig Erfahrung mit diesem Versagungsstatbestand vorläge und keine Rechtsprechung dazu gefunden werden konnte. Andere Befragte gaben die derzeit geltende Rechtsprechungsformel einer Differenz von 50 Prozent zum Marktwert wieder. Die vorgestellten weiteren Details einer Vermutung, ungeschriebene Tatbestandsmerkmale usw. werden dagegen nicht rezipiert.

Diese Auswertung deutet auf eine große Bedeutung der Stellungnahmen für die Beurteilung des Preismissbrauchs hin. Die weiteren Ausführungen suggerieren, dass kaum eigene Prüfung durch die Kreisverwaltungsbehörden stattfindet. Dieser Befund überrascht jedenfalls nicht mit Blick auf die Schilderungen in den Freitexten am Ende des Bogens über den hohen Arbeitsanfall durch Negativzeugnisse, und dass dadurch für schwierige Fälle wenig Zeit bleibe. Da aus der Aufstellung des StMELF deutlich wird, dass im Verhältnis zu den im System erfassten Grundstücksgeschäften sehr wenige⁴⁷⁰ auf einen Preismissbrauch geprüft wurden und die Kreisverwaltungsbehörden ihre Prüfung im Wesentlichen auf die Stellungnahmen stützen, scheinen auch die Beschäftigten des Bayerischen Bauernverbandes und in den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten diesen Versagungsgrund kaum zu prüfen. Von einer gesonderten strukturierten Befragung dieser Personen wurde im Rahmen des Gutachtens abgesehen, da zu vermuten ist, dass auch sie auf fehlende Erfahrung und Datengrundlage verweisen.

Insgesamt muss wohl konstatiert werden, dass der Preismissbrauch in der Bayerischen Landesverwaltung kaum geprüft wird.

3 Vergleich: Lösungsansätze national

Nationale Lösungsansätze gegen überhöhte Grundstückspreise lassen sich in zwei Kategorien einteilen. Ein Ansatz diskutiert, wie man den Wert des Grundstücks anders bemessen kann und ein anderer Ansatz welche Grenzwerte anzulegen sind. Danach gliedert sich die weitere Vorstellung. Bemerkenswert ist dabei, dass sich die Überlegungen eben alleine auf diese beiden Stellschrauben beschränken. Kein Gesetzesentwurf verschriftlicht die oben aufgeschlüsselten unbestimmten Tatbestandsmerkmale. Die Problematik, ob Prozentwerte Regelbeispiele oder eine Vermutung darstellen, mit ihren Folgen für den Verwaltungsvollzug werden auch in jüngeren Gesetzesentwürfen nach Bekanntwerden der BGH-Entscheidung aus dem Jahre 2018 nicht thematisiert. Dies weckt Bedenken, ob die Lösungsansätze dem Bestimmtheitsgrundsatz für Grundrechts- und Grundfreiheitsbeschränkungen genügen.

3.1 Maßstab für den Wert des Grundstücks

Als eine Stellschraube, um den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr vor Preisanstiegen zu schützen, wird die Bestimmung des Wertes eines Grundstücks ausgemacht.

3.1.1 Bodenrichtwert

Der bekanntgewordene Referentenentwurf für ein Gesetz zur Sicherung und Verbesserung der Agrarstruktur in Sachsen-Anhalt aus dem Jahre 2015 stellte in § 8 Absatz 1 Nr. 3, Absatz 6 auf den Bodenrichtwert ab. Er wurde nie als Regierungsentwurf mit einer Begründung in den Landtag eingebracht, so dass die Motive für die Wahl dieses Referenzwertes unbekannt sind.

Booth berichtet im Jahre 2016 über Bestrebungen des Landes Brandenburg, im Landesgrundstückverkehrsgesetz als Referenz den Bodenrichtwert zu wählen.⁴⁷¹ Soweit ersichtlich ist ein so lautender Gesetzesentwurf nicht veröffentlicht worden, so dass die näheren Beweggründe unbekannt sind.

In Niedersachsen stellt § 9 Absatz 1 Nr. 3, Absatz 4 NASG 2017/NASVG 2021 auf den Bodenrichtwert ab. Für den Oppositionsentwurf aus dem Jahre 2021 fehlt es an einer veröffentlichten Begründung, so dass die Motive für eine Bezugnahme zum Bodenrichtwert unbekannt sind. Der Regierungsentwurf aus dem Jahre 2017 führt an,

⁴⁷⁰ Im Jahre 2019 wurden 5, in den Jahre 2020 und 2021 jeweils 11 Prüffälle im System erfasst. Die Verwaltungsverfahren endeten unterschiedlich im Ergebnis mit 3 Versagungen.

⁴⁷¹ *Booth*, in: Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR, 2016, § 8, Rn. 283.

dass der Bodenrichtwert flächendeckend jährlich aktualisiert ausgewiesen würde. Der Bezug zum lokalen Bodenrichtwert bilde die Besonderheiten des Umfelds des Grundstücks hinreichend ab.⁴⁷²

Der Bodenrichtwert gemäß § 196 BauGB ist ein durch den zuständigen Gutachterausschuss mindestens jedes zweite Jahr zu bestimmender durchschnittlicher Lagewert für den Boden unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustands. Einzelheiten seiner Ermittlung regelt die 2021 novellierte Immobilienwertverordnung (ImmoWertV)⁴⁷³. Diese grenzt bei den Entwicklungszuständen unter anderem Flächen der Land- und Forstwirtschaft von Bauerwartungsland und Rohbauland ab (§ 3 ImmoWertV). Bodenrichtwerte werden aus den Verkaufsfällen der letzten zwei Jahre vor dem Stichtag ermittelt. Reicht die Zahl der Kauffälle nicht aus, können auch ältere Verkaufsfälle oder solche aus vergleichbaren Regionen mitberücksichtigt werden.

Gemäß § 16 ImmoWertV weist das maßgebliche Bodenrichtwertgrundstück keine Merkmale auf, die nur im Rahmen einer Einzelbegutachtung ermittelt werden können. Die Grundstücksgröße und die Bodengüte (Acker- oder Grünlandzahl) sind hingegen Merkmale, die darzustellen sind, sofern sie wertbeeinflussend sind. Es sind Bodenrichtwertzonen derart zu bilden, dass lagebedingte Wertunterschiede zwischen den Grundstücken, für die der Bodenrichtwert gelten soll, und dem Bodenrichtwertgrundstück grundsätzlich nicht mehr als 30 Prozent betragen (§ 15 ImmoWertV).

Bodenrichtwerte für Landwirtschaftsfläche sind somit der gutachterlich ermittelte Verkehrswert für ein regions-typisches Grundstück einer bestimmten Größe und Bodengüte zu einem bestimmten Zeitpunkt. Sie können als Ausgangspunkt für eine Bodenwertermittlung dienen, die vorrangig als Vergleichswertverfahren durchzuführen ist (§ 40 ff. ImmoWertV). Sofern keine ausreichende Anzahl an Vergleichspreisen ähnlicher Grundstücke vorliegt, können hierbei auch Zu- und Abschlagsfaktoren z. B. für abweichende Grundstücksgrößen und Bodenqualitäten zur Anwendung kommen (§ 24 ff. ImmoWertV).

Sofern das zu beurteilende Grundstück in allen wertbestimmenden Eigenschaften dem Bodenrichtwertgrundstück gleicht, entspricht der Bodenrichtwert – ungeachtet des Verkaufszeitpunkts, der ggf. einen Zu- oder Abschlag auf den Preis erfordert – dem Verkehrswert des Grundstücks. In der Realität können sich gehandelte Grundstücke aber in vielen Eigenschaften vom Richtwertgrundstück unterscheiden, sodass die Verkehrswerte in einem breiten Spektrum variieren können. Als Beispiel für mögliche Variationsbreiten zeigt Tabelle 23 die aktuellen Bodenrichtwerte des Gutachterausschusses aus dem Landkreis Traunstein. Dieser veröffentlicht neben dem per Beschluss festgestellten Bodenrichtwert auch die Spanne der Hektar-Preise der in die Berechnung einbezogenen Kaufverträge. Innerhalb der relativ kleinen Grundgesamtheit von Kaufverträgen (von 12 Verkäufen in der Region Süd bis 81 in der Region Nord) traten in den zwei ausgewerteten Jahren sehr hohe Preisabweichungen von teils über 50 % nach oben wie nach unten auf.

Tabelle 23: Bodenrichtwerte am Beispiel des Gutachterausschusses Landkreis Traunstein

Richtwert- zone	Bodenrichtwert 2020	Preisspanne		Abweichung vom Richtwert	
		Untergrenze	Obergrenze	Untergrenze	Obergrenze
Euro/m ²					
Nord	11,00	5,74	16,98	-48%	54%
Mitte	9,00	6,50	15,54	-28%	73%
Süd	8,00	5,00	11,73	-38%	47%

Quelle: Eigene Berechnung, Landkreis Traunstein.

⁴⁷² Niedersächsischer Landtag, Drs. 17/8003, S. 30.

⁴⁷³ Immobilienwertermittlungsverordnung vom 14. Juli 2021 (BGBl. I S. 2805).

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass der Bodenrichtwert allein nicht als Maßstab für einen überhöhten Preis geeignet ist. Da es sachlich zu rechtfertigende Verkehrswertunterschiede in einem breiten Korridor geben kann, bedarf es zusätzlich einer Berücksichtigung der wertbestimmenden Eigenschaften des gehandelten Grundstücks. Hierzu ist ein Vergleichswertverfahren durchzuführen.

3.1.2 Ertragswert

In der rechtswissenschaftlichen Literatur schlägt *Martínez* vor, bei einer Reform auf den Ertragswert abzustellen.⁴⁷⁴ Er argumentiert, dass dieser Wert bei Unterhaltszahlungen im Familienrecht oder bei Abfindungsansprüchen weichender Erben die Überlebensfähigkeit der Betriebe sichern solle, indem sie vor einer Zerschlagung und Veräußerung zum Verkehrswert geschützt würden.⁴⁷⁵ Diesen Gedanken verkörpere auch das Landpachtverkehrsgesetz, das den Pächter davor schützen solle, eine höhere Pacht zu zahlen, als bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung der Flächen zu erzielen sei.⁴⁷⁶ Ertragswertorientierte Regelungen seien verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im öffentlichen Interesse. Der Gesetzgeber besitze die Einschätzungsprärogative, wie er das Gemeinwohl ausgestalte, und das Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen stehe in einer besonderen sozialen und gesellschaftlichen Bindung. Eine am Ertragswert orientierte Preisregulierung sei geeignet, den bislang agrarstrukturprägenden kleinen und mittleren Familienbetrieben eine aktive Teilnahme am Bodenmarkt zu ermöglichen.⁴⁷⁷

Ob die zur Ableitung herangezogenen Zahlungsbedingungen von Erben, Unterhaltsberechtigten und Pächtern mit der Veräußerung eines Grundstücks vergleichbar sind, ist fraglich, da die ersten beiden Gruppen so gestellt werden, als würde der Betrieb mit ihnen fortgesetzt. In diesem Fall partizipierten sie eben auch nur am Ertrag und nicht am Liquidationserlös. Aus dem funktionalen Blickpunkt der Preisdämpfung ist dem Ansatz zugute zu halten, dass eine Überschreitung des Ertragswertes als Vergleichswert dem Eigentümer nur erlaubt, geringere Preise zu fordern. Dies kommt allerdings nicht nur den kleineren und mittleren Betrieben zugute, sondern allen landwirtschaftlichen Betrieben und auch landwirtschaftsfremden Erwerbern, da die Schilderung von *Martínez* keine Differenzierung der Bemessungsgrundlage nach der Art des Erwerbers vorsieht. In jedem Fall weist *Martínez* darauf hin, dass der Ertragswert als Wert des Grundstücks eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Absatz 1 AEUV sei.⁴⁷⁸ Dies ist insoweit richtig, als der Ertragswert regelmäßig unter dem Marktwert liegt und dieser jedoch Orientierungspunkt der Beihilfe ist.

Bei der Ermittlung des Ertragswertes eines Grundstücks stellen sich verschiedene Herausforderungen. Zunächst ist gesetzlich nur das Verfahren geschildert, wie der Ertragswert eines landwirtschaftlichen Betriebs insgesamt ermittelt wird. Dafür sieht § 2049 Absatz 2 BGB vor, dass der Ertragswert sich nach dem Reinertrag, der bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung nachhaltig aus dem Betrieb erzielbar ist, bemisst. Bundesländerspezifisch gibt es einen zusätzlichen Kapitalisierungsfaktor, der in Bayern mit 18 veranschlagt wird.⁴⁷⁹ Der Reinertrag errechnet sich aus dem Gewinn abzüglich eines Lohnanspruchs für die eingesetzte Arbeitskraft der Betriebsleiterfamilie und abzüglich eines Zinsanspruchs für das eingesetzte Eigenkapital. Dagegen ist gesetzlich nicht bestimmt, wie der Ertragswert einzelner landwirtschaftliche Flächen zu bemessen ist. Die ImmoWertV sieht das Ertragswertverfahren lediglich für die dem Grundstück zugehörigen baulichen Anlagen vor (§ 27 ff. ImmoWertV).

⁴⁷⁴ *Martínez*, in: Düsing/*Martínez*, AgrarrechtsKom, § 9 GrdStVG, Rn. 48.; und bereits *Martínez*, AuR 2013, S. 165, 169 f.

⁴⁷⁵ *Hoffmeister*, Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs, S. 252 f. hebt die gleichzeitig die Kehrseite an Nachteile der Erben und Ausgleichsforderungsberechtigten hervor.

⁴⁷⁶ *Martínez*, in: Düsing/*Martínez*, AgrarrechtsKom, § 9 GrdStVG, Rn. 50; *Martínez*, AuR 2013, S. 165, 170.

⁴⁷⁷ *Martínez*, in: Düsing/*Martínez*, AgrarrechtsKom, § 9 GrdStVG, Rn. 52.

⁴⁷⁸ *Martínez*, in: Düsing/*Martínez*, AgrarrechtsKom, § 9 GrdStVG, Rn. 53; *Martínez*, AuR 2013, S. 165, 170.

⁴⁷⁹ Art. 68 Gesetzes zur Ausführung des Bürgerlichen Gesetzbuches (BayAGBGB) in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 400-1-J) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch § 1 Absatz 299 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.

Der Wert des zugehörigen Bodens ist vorrangig im Vergleichswertverfahren zu bestimmen (§ 40 ImmoWertV) und zum errechneten Ertragswert der Gebäude hinzu zu addieren.

In betriebswirtschaftlicher Hinsicht lässt sich der Ertragswert einer landwirtschaftlichen Fläche auf zweierlei Weg ermitteln⁴⁸⁰: entweder als kapitalisierter Pächtertrag, sofern die Fläche zur Verpachtung vorgesehen ist, oder als kapitalisierte Grundrente bei Eigenbewirtschaftung. Die Grundrente ist – analog zum Reinertrag des Betriebes – der Betrag für die Entlohnung des Faktors Boden, der bei Bewirtschaftung einer Fläche vom Erlös nach Abzug aller tatsächlichen Kosten und der kalkulatorischen Kosten für den Arbeits- und Kapitalaufwand übrigbleibt. Der Pächtertrag bemisst sich im Fall der Verpachtung anhand der am Markt erzielbaren Pachtpreise. Der Vorschlag von *Martínez* dürfte also eher darauf hinauslaufen, dass er sich analog zum Landpachtverkehrsgesetz an den bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung nachhaltig erzielbaren Erträgen orientieren muss, was wiederum auf die Grundrente verweisen würde. Der Kapitalisierungsfaktor richtet sich – betriebswirtschaftlich gesehen – nach dem zugrunde gelegten Kalkulationszinssatz. Der Faktor 18 in Bayern entspricht einem Zinssatz von 5,6 %, der in Anbetracht der aktuell erzielbaren Zinssätze bei langfristigen Geldanlagen für eine Einzelfläche unangemessen hoch erscheint.

Die Grundrente kann prospektiv mithilfe betriebswirtschaftlicher Kalkulation des nachhaltig erzielbaren Ertrags bei einer „normalen“ Flächenbewirtschaftung berechnet werden. Dies ist die Domäne betriebswirtschaftlicher Berater vor Ort. Ebenso ist eine retrospektive Betrachtung der in der Vergangenheit erzielten Grundrenten anhand der Buchführungsergebnisse landwirtschaftlicher Betriebe möglich.

Als Exkurs sollen hier die Grundrenten landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern vorgestellt werden, um eine Vor-schau auf den Verwaltungsvollzug mit dem Ertragswert als maßgeblichen Wert eines Grundstücks für die Preis-kontrolle zu geben.

Im Folgenden wird die Grundrente bayerischer Landwirtschaftsbetriebe aus den Buchführungsdaten des Testbetriebsnetzes Landwirtschaft (TBN) ermittelt. Das Thünen-Institut bereitet diese Daten im Auftrag des BMEL fort-laufend auf und stellt sie für wissenschaftliche Analysen zur Verfügung.⁴⁸¹ Die Ermittlung der Grundrente folgt dem gebräuchlichen Ansatz zur Berechnung der Grundrente auf Basis von Buchführungsdaten⁴⁸²

Grundrente je Hektar LF =

Ordentliches Ergebnis

+ Pachtaufwand

– Lohnansatz für Familienarbeitskräfte

– Zinsansatz für Eigenkapital (ohne Boden)

Summe geteilt durch die landwirtschaftlich genutzte Fläche (Hektar LF)

Die angenommenen Lohnansätze für die nicht entlohnten Familienarbeitskräfte basieren auf den in der Ausführungsanweisung zum BMEL-Jahresabschluss jährlich aktualisierten Richtwerten⁴⁸³. Danach beträgt der Grundlohn für die Betriebsleitung 35.603 € für das Wirtschaftsjahr 2019/20. Dieser Grundlohn wird in Abhängigkeit von der Flächenausstattung, dem Bilanzvermögen, den Umsatzerlösen und der Zahl der Arbeitskräfte eines Betriebs um

⁴⁸⁰ Köhne, Landwirtschaftliche Taxationslehre, S. 78ff.

⁴⁸¹ Hansen, Einkommen in der Landwirtschaft.

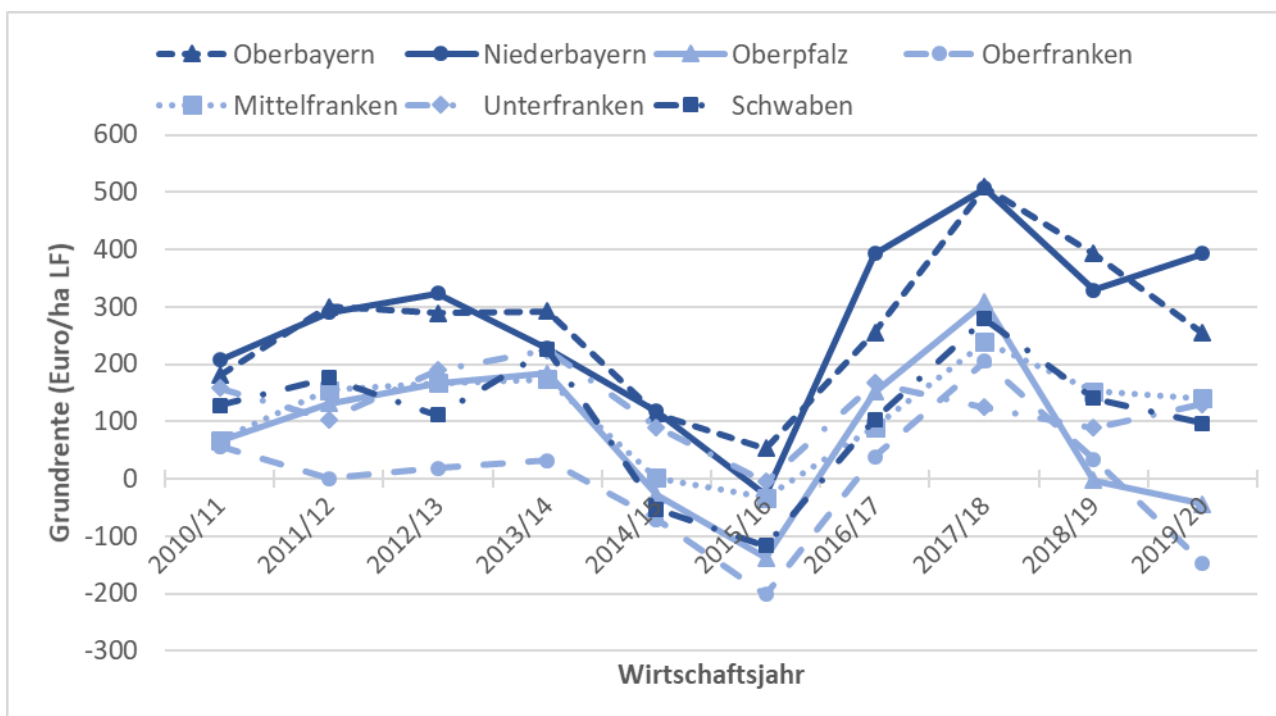
⁴⁸² Sievers/ Rust, NL-Briefe zum Agrarrecht 2015, S. 258 ff.

⁴⁸³ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Buchführung der Testbetriebe. Ausführungsanweisung zum BMEL-Jahresabschluss - April 2020, 2020, Anlage 5.

einen „Betriebsleitungszuschlag“ ergänzt (ibd.). Der Grundlohn für die anderen Familienarbeitskräfte in der Landwirtschaft beträgt 27.854 €. Als Ansatz für die Verzinsung des Eigenkapitals werden pauschal 2 % angenommen.⁴⁸⁴

Den Berechnungsergebnissen liegen Buchführungsdaten bayerischer Haupterwerbsbetriebe zugrunde, die im Hinblick auf Repräsentativität für alle landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe ausgewählt wurden. Je nach Regierungsbezirk und Wirtschaftsjahr (WJ) liegt die Zahl der Betriebe zwischen 143 und 337 pro Jahr. Abbildung 29 stellt die Grundrenten dieser Betriebe pro Hektar Landwirtschaftsfläche (ha LF) und Jahr im Zeitablauf der letzten zehn ausgewerteten Wirtschaftsjahre dar. Deutlich wird, wie stark die Grundrente als Residualgröße von den Bedingungen des jeweiligen Jahres (u.a. Witterung und Marktgeschehen) geprägt ist. So lagen die durchschnittlichen Grundrenten im Wirtschaftsjahr 2015/16 nur im Regierungsbezirk Oberbayern leicht im positiven Bereich, in allen anderen waren sie negativ. Im besonders ertragreichen Wirtschaftsjahr 2017/18 wurden in den Regierungsbezirken Ober- und Niederbayern durchschnittliche Grundrenten von mehr als 500 €/ha erzielt. Diese beiden Regierungsbezirke verzeichnen auch in den anderen Jahren zumeist Grundrenten, die um mehr als 100 €/ha höher liegen als in den anderen Regierungsbezirken. Schlusslicht ist in allen Jahren der Regierungsbezirk Oberfranken, der in vier der zehn ausgewerteten Jahre negative Grundrenten ausweist.

Abbildung 29: Grundrenten landwirtschaftlicher Betriebe nach Regierungsbezirk in den Wirtschaftsjahren 2010/11 bis 2019/20



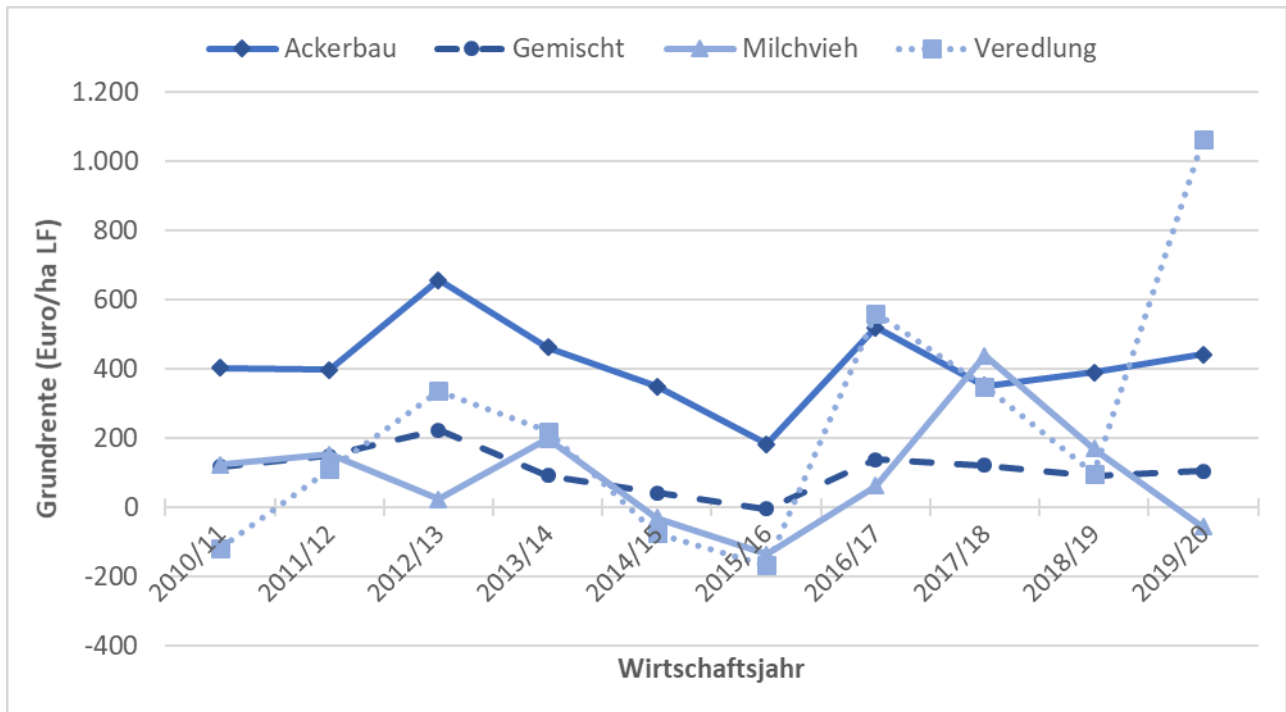
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Testbetriebsnetzes Landwirtschaft.

Die Abhängigkeit der Grundrenten vom jeweiligen Markt- und Witterungsgeschehen zeigt sich auch in einer nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung differenzierten Betrachtung (Abbildung 30). Ausgewählt wurden vier Betriebsformen, die in den bayerischen Testbetriebsdaten besonders häufig sind (Milchviehbetriebe: 800 bis 1.100

⁴⁸⁴ Das BMEL sieht aktuell einen Zinssatz von 3,5 % für die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals vor (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Kennzahlen und Definitionen im Testbetriebsnetz*). Auch dieser Zinssatz scheint in Anbetracht der aktuellen Kapitalmarktzinsen zu hoch. Thünen-intern wurde der Zinssatz von 2 % für Berechnungen der Grundrente festgelegt.

Betriebe/Jahr; Ackerbau-, Veredlungs- und Gemischtbetriebe: 150 bis 250 Betriebe/Jahr). Auffällig sind insbesondere die starken Schwankungen der durchschnittlichen Grundrenten in den Veredlungsbetrieben. In drei Wirtschaftsjahren lagen diese im negativen Bereich, dagegen lagen sie im letzten verfügbaren Wirtschaftsjahr 2019/20 bei über 1.000 €/ha. Im Durchschnitt aller ausgewerteten Jahre erzielten die Ackerbaubetriebe die höchsten Grundrenten mit mehr als 400 €/ha, während die der Milchvieh- und Gemischtbetriebe nur bei knapp unter bzw. über 100 €/ha lagen.

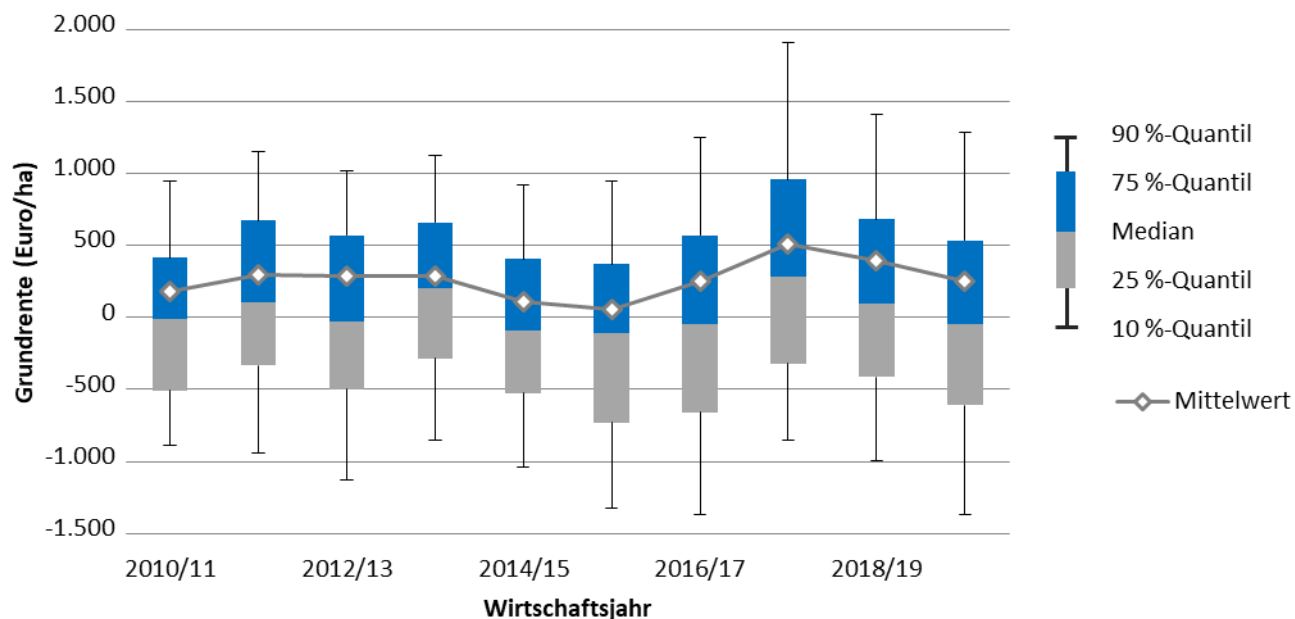
Abbildung 30: Grundrenten landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern nach betriebswirtschaftlicher Ausrichtung in den Wirtschaftsjahren 2010/11 bis 2019/20



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Testbetriebsnetzes Landwirtschaft.

Hinter den (arithmetischen) Mittelwerten, die in Abbildung 29 und Abbildung 30 dargestellt werden, stehen individuelle Ergebnisse in einem sehr großen Streubereich. Betriebsindividuelle Erfolgsfaktoren haben einen erheblichen Einfluss auf den Gewinn und insbesondere auf die Grundrenten als rechnerische Residualgröße nach kalkulatorischer Entlohnung der anderen Faktoren. Dies zeigt Abbildung 31, in der die Grundrenten landwirtschaftlicher Betriebe im Reg.-Bez. Oberbayern in Form eines Boxplot-Diagramms dargestellt werden. Hier wird deutlich, dass einerseits mehr als die Hälfte aller rund 300 ausgewerteten Betriebe in sechs von zehn Wirtschaftsjahren keine positive Grundrente erzielt hat (Median < 0 in den WJ 10/11, 12/13, 14/15, 15/16, 16/17 und 19/20). Die 10 % am wenigsten erfolgreichen Betriebe wiesen in fünf Jahren sogar negative Grundrenten von unter 1.000 €/ha auf (das sind diejenigen unterhalb des in Abbildung 31 dargestellten 10 %-Quantils). Andererseits erzielten aber die besten 10 % der ausgewerteten Betriebe (oberhalb des 90 %-Quantils) in allen Jahren Grundrenten von mehr als 900 €/ha, im Spitzenjahr 2017/18 sogar mehr als 1.900 €/ha.

Abbildung 31: Streubereich der Grundrenten landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe in den Wirtschaftsjahren 2010/11 bis 2019/20, nur Regierungsbezirk Oberbayern



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Testbetriebsnetzes Landwirtschaft.

Die vorstehenden Ausführungen wecken verschiedene Bedenken gegen den Ertragswert als Referenz für den Wert eines Grundstücks bei der Preiskontrolle.

- (1) Die Auswertung errechnet die Grundrente pro Wirtschaftsjahr. Dies mag Anknüpfungspunkt sein für die Preisberechnung in einer befristeten Nutzungsüberlassung sein. Für einen Kaufpreis benötigt es einen Kapitalisierungsfaktor.
- (2) Es zeigt sich, dass die Grundrente maßgeblich von der Verwendung der Fläche in einem Betrieb geprägt wird. Bei der Flächenveräußerung an einen Erwerber, der sie selbst bewirtschaften möchte, kann sich die Bewirtschaftungsweise ändern, so dass fraglich ist, ob an die bisherige erwirtschaftete Grundrente oder die sich aus den Buchführungsergebnissen des Erwerbers ergebenden Zahlen abzustellen ist. Eine betriebsbezogene Betrachtung erinnert an die zurzeit vielfach leerlaufende Pachtpreiskontrolle, da hier nachgewiesen wird, dass es betriebswirtschaftlich möglich sei, die vereinbarte Pacht nachhaltig im Betrieb zu erwirtschaften. Weiterhin sind Probleme absehbar, wenn ein Nichtlandwirt die Fläche erwirbt. In diesem Fall wäre allenfalls an die Grundrente des aktuellen Pächters anzuknüpfen. Gerade die Vorlage eines Pachtvertrages mit einem deutlich höheren Pachtzins würde allerdings den Anhaltspunkt der Grundrente wohl erschüttern.
- (3) Offen ist, wie mit negativen Grundrenten in den vergangenen Wirtschaftsjahren umzugehen ist. Erwirtschaftet ein Betrieb diese mehrere Jahre in Folge, würde sich das Grundstück schier entwerten und würden nur minimalste Preise dem Ertragswert entsprechen. Dies ließe einen Ausverkauf der Fläche befürchten, der mit Blick auf den Marktwert als Maßstab für die Beihilfeorientierung kaum erklärbar ist.

3.1.3 Innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert

In der Länderarbeitsgruppe für ein Mustergesetz für ein Agrarstrukturgesetz wird der Wert des Grundstücks näher als innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert angegeben.⁴⁸⁵ Anderenorts nimmt die Redaktionsfassung auch Bezug auf diesen Wert. Erläuterungen, warum dieser Wert gewählt wird, wie er zu bemessen ist mit Blick auf die

⁴⁸⁵ Ohne konsolidierte Fassung oder Erläuterungen: § 7 Absatz Nr. 4, Absatz 4.

oben vorgestellte Rechtsprechung, welche Kaufverträge einfließen sollen, bleibt ebenso offen wie die Frage der beihilferechtlichen Problematik.

Als innerlandwirtschaftlicher Verkehrswert wird allgemein der Wert landwirtschaftlicher Flächen verstanden, der beim Handel zwischen Landwirten zum Tragen kommt. Im Mittelpunkt steht der Erwerbsszweck, der darin besteht, die landwirtschaftliche Nutzung fortzuführen. Wie bereits in der Antwort auf Frage 3 ausgeführt, ist der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert im Vergleichswertverfahren mithilfe von Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse zu ermitteln, wobei nur solche Kauffälle zum Vergleich herangezogen werden können, bei denen der Erwerber Landwirt ist.

Die Auswertung der Einzelfalldaten des E-Verfahrens (Datenbasis 1) unterstützt die Vermutung, dass Landwirte im Durchschnitt niedrigere Kaufpreise zahlen als nichtlandwirtschaftliche Erwerber. Allerdings ist die Streubreite der Kaufpreise in den Einzelfällen ebenso wie bei Nichtlandwirten extrem hoch. Auch Landwirte zahlen zu nennenswerten Anteilen Kaufpreise, die um mehr als 50 oder 100 Prozent über dem durchschnittlichen Preis liegen. Die Auswertung zeigt weiterhin, dass Landwirte in bestimmten Regierungsbezirken weniger als ein Drittel der verkauften Fläche erworben haben. Die ohnehin sehr schmale Datenbasis des Sachverständigen wird also noch einmal stark reduziert, wenn er sich nur auf die Kauffälle der Landwirte stützen darf, und die Schwierigkeit, einen validen Mittelwert aus diesen Daten abzuleiten, erhöht sich.

3.1.4 Kaufwertestatistik/Grundstücksmarktbericht

Das Land Baden-Württemberg hat im Jahre 2005 in seinem Ausführungsgesetz zum Grundstückverkehrsgesetz als Referenz für eine Preisüberhöhung auf statistisch ermittelte Kaufwerte abgestellt. Bei der Formulierung des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes hat man davon wieder Abstand genommen. Die Begründung des Regierungsentwurfs des NASG aus dem Jahre 2017 deutet auch an, dass dieser Referenzwert im Referentenentwurf enthalten war, aber letztlich nicht in den Regierungsentwurf übernommen wurde.⁴⁸⁶ Eine Auswertung der bayrischen Kaufwertestatistiken findet sich im Abschnitt Datenbasis 2.

Kaufwertestatistiken werden zu dem Zweck erstellt, rückblickend Auskunft über Mengenbewegungen und durchschnittlich gezahlte Kaufpreise sowie deren Entwicklung zu geben. Bei der Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass die verkaufte Fläche kein homogenes Gut ist und Schwankungen der Kaufwerte in verschiedenen Zeitabschnitten allein aufgrund unterschiedlicher Eigenschaften der verkauften Flächen (z. B. hinsichtlich Lage, Größe, Bodenqualitäten usw.) zustande kommen können.

Hinsichtlich der Eignung von Kaufwerten als Bewertungsmaßstab ist dasselbe wie oben für den Bodenrichtwert ausgeführt: Hinter einem Durchschnittswert stehen Einzelfälle in einem sehr breiten Spektrum unterschiedlicher Objekteigenschaften und daraus ableitbarer Verkehrswerte. Ein singulärer Wert kann die Vielfalt der Transaktionen auf dem Bodenmarkt nicht abbilden und ist daher als alleiniger Maßstab ungeeignet.

3.2 Grenzwerte einer Überteuerung

Nachfolgend werden verschiedene Grenzwerte diskutiert. Die Erwägungen des verkündeten Agrarstrukturverbesserungsgesetzes in Baden-Württemberg werden vor Gesetzesentwürfen vorgestellt.

⁴⁸⁶ Niedersächsischer Landtag, Drs. 17/8003, S. 30.

3.2.1 20-Prozent-Grenze zur regionalen erheblicher Gefahr für die Agrarstruktur im Süden von Baden-Württemberg

Bisher ist gesetzlich nur in Baden-Württemberg eine im Süden des Bundeslandes auf 20 Prozent abgesenkte Grenze umgesetzt. Anlass gaben die unterschiedlichen agrarpolitischen Systeme zwischen Baden-Württemberg und der Schweiz, die dazu führten, dass im Grenzgebiet mehr Grundstücke an schweizer Landwirte veräußert und verpachtet wurden und so deutschen Landwirten nicht mehr zur Verfügung standen. In einer Gesetzesvorlage des Bundesrates zur Änderung des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes wurde der jährliche Verlust deutscher Landwirte im Zeitraum 1993 bis 2002 auf 78 ha beziffert.⁴⁸⁷ Dies mündete in der Öffnungsklausel für länderspezifische Regeln in § 2 Absatz 3 Nr. 3 GrdstVG.⁴⁸⁸ Von dieser Option machte Baden-Württemberg mit einer Änderung seines Ausführungsgesetzes zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz (AGGrstVG) zum 28.12.2005⁴⁸⁹ Gebrauch. Es definierte in § 4 Absatz 1 AGGrstVG i.V.m. seinem Anhang Gemarkungen in den grenznahen Landkreisen, für die eine gefährdete Agrarstruktur angenommen wurde. Gemäß § 5 Absatz 1 S. 1 AGGrstVG konnte dann abweichend von § 9 GrdstVG bereits eine Versagung ausgesprochen werden, wenn der vereinbarte Kaufpreis den aus der Kaufwertestatistik der Gemeinde, in der das Grundstück belegen ist, um 20 Prozent übersteigt.

Dieser Regelungsgedanke wurde in das Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASVG)⁴⁹⁰, das als eigenständiges Landesgesetz zum 1. Juli 2010 in Kraft trat, übernommen.⁴⁹¹ § 2 Absatz 1 Satz 1 ASVG definiert für im Anhang zum Gesetz bezeichnete Gemarkungen in den grenznahen Landkreisen einen besonderen Geltungsbereich aufgrund erheblicher Gefahren für die Agrarstruktur. In diesen Gebieten schreibt § 7 Absatz 1 Nr. 3, Absatz 2 ASVG die abgesenkte Schwelle von 20 Prozent fort, nimmt als Referenz für den Wert des Grundstücks aber nunmehr den Marktwert. Der Effekt dieser Preisgrenze ist ungewiss. Die veröffentlichten Kaufwertestatistiken werden nur nach Landkreisen ausdifferenziert, aber nicht auf die Gemarkungen des besonderen Geltungsbereichs heruntergebrochen.⁴⁹² Die Landesregierung veröffentlichte für die Jahre 2017 bis 2020 in einer Kleinen Anfrage zwar eine Statistik über die von schweizer Landwirten angekauften Hektare.⁴⁹³ Diese Aufstellung gibt allerdings keine Auskunft über gezahlte Kaufpreise, und der betrachtete Zeitraum ist zum einen kurz und zum anderen erstreckt er sich nicht auf die Zeit vor der abgesenkten Preisschwelle. Im Gespräch mit Experten des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs in Baden-Württemberg im Zuge dieses Gutachtens wurde die Regelung als präventiv eingeordnet und auf Unsicherheiten der Verwaltung bei der Erhebung des Wertes des Grundstücks hingewiesen, so dass die Gefahr bestehe, dass die Preiskontrolle im Genehmigungsverfahren selten durchgeführt würde. Diese Vermutung mag begründen, warum sich, soweit ersichtlich, bislang keine Gerichtsverfahren mit der besonderen Preisgrenze befassen.

⁴⁸⁷ Deutscher Bundestag, Drs. 15/4535.

⁴⁸⁸ Die weite Öffnungsklausel geht letztlich auf Initiative des Agrarausschusses Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates – Drs. 15/4535 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes, *Deutscher Bundestag*, Drs. 15/5613 zurück; nachdem der Gesetzesentwurf des Bundesrats zunächst nur auf eine Preismissbrauchskontrolle ab 20 Prozent in Baden-Württemberg zugeschnitten war Gesetzesentwurf des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes, *Deutscher Bundestag*, Drs. 15/4535. Letztlich bekanntgegeben mit Gesetz vom 14.08.2005, BGBl. I 2005, Nr. 49, S. 2409.

⁴⁸⁹ Gesetz zur Abwehr von Gefahren für die Agrarstruktur vom 19. Dezember 2005, Gesetzblatt 2005, S. 799.

⁴⁹⁰ Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetz - ASVG) vom 10. November 2009 Gesetzblatt 2009, S. 645.

⁴⁹¹ *Landtag Baden-Württemberg*, Drs. 14/5140, S. 2.

⁴⁹² Eine entsprechende Anfrage beim Landesamt für Statistik nach detaillierteren Datensätzen für die Zwecke dieses Gutachtens blieb leider unbeantwortet.

⁴⁹³ *Landtag Baden-Württemberg*, Drs. 17/339, S. 17.

3.2.2 Ansätze in anderen Gesetzesentwürfen

Andere Ansätze in Gesetzesentwürfen⁴⁹⁴ werden aufsteigend von ihrer Maßzahl nun vorgestellt.

Der Oppositionsentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im niedersächsischen Landtag stellt in § 9 Absatz 1 Nr. 3, Absatz 4 NASVG⁴⁹⁵ auf eine Regelgrenze von 15 Prozent ab. Mangels Begründung des Gesetzesentwurfes sind die Motive für diesen Wert unbekannt. Daher ist auch unklar, ob die Fraktion sich bewusst von der letzten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs einer Vermutung abwendete oder wieder auf einen Regelfall abstellen will, oder ob hier alleine der Grenzwert im Vergleich zum sonst an dieser Stelle und weit überwiegend identischen Regierungsentwurf aus dem Jahre 2017 ausgetauscht wurde. Welche Ausnahmen vom Regelfall intendiert sind, bleibt mangels Begründung auch offen.

Booth berichtet über Bestrebungen des Landes Brandenburg, im Landesgrundstückverkehrsgesetz eine Grenze von 20 Prozent zu wählen.⁴⁹⁶ Soweit ersichtlich wurde dieser Entwurf jedoch nicht veröffentlicht und zur rechtspolitischen Diskussion gestellt. Die Erwägungsgründe für die Schwelle sind so auch unbekannt.

Die Wertgrenze von 20 Prozent griff der Entwurf der Regierungsfractionen im Landtag von Sachsen-Anhalt im Jahre 2020 auf. In § 8 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 5 ASG LSA 2020 formulierten sie, dass ein grobes Missverhältnis in der Regel bei einer Überhöhung von 20 Prozent des Kaufpreises zum Marktwert vorliege. Beachtenswert ist hier, dass die Formulierung „in der Regel“ zu einem Zeitpunkt verwendet wurde, als der neue Ansatz des Bundesgerichtshofs aus dem Jahre 2018, wo eine Vermutung angenommen wurde, bereits bekannt war. Die Gesetzesbegründung greift die Problematik nicht auf und verweist nur auf die Leitentscheidung des BGH zum Marktwert aus dem Jahre 2016. Gründe der Regierungsfractionen zur Auswahl der 20 Prozent werden ebenfalls nicht genannt.

Der Regierungsentwurf der niedersächsischen Landesregierung aus dem Jahre 2017 verteidigt seine Wahl von 30 Prozent über dem Bodenrichtwert in § 9 Absatz 1 Nr. 3, Absatz 4 NASG damit, dass es sich um ein Regelbeispiel handle. Für das Redaktionsjahr 2017 erscheint die Anknüpfung an die Formulierung „in der Regel“ der bisherigen Rechtsprechungslinie folgend, da der BGH erst ein Jahr später ausdrücklich von einer Vermutung sprach. Welche Fälle außerhalb des Regelfalls denkbar sind, führt die Gesetzesbegründung allerdings nicht aus. Die Schwelle wird als verhältnismäßiger Eingriff in die Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums eingeordnet, der geeignet sei, unerwünschten Spekulationen entgegenzuwirken.⁴⁹⁷

3.3 Lösungsansätze Österreich

Die Mehrheit der Grundverkehrsgesetze der betrachteten österreichischen Bundesländer stellen in den besonderen Versagungsgründen auf einen überhöhten Preis ab.⁴⁹⁸ Eine konkrete Prozentangabe, wann eine Überteu-erung anzunehmen ist, sieht alleine Tirol mit 30 Prozent vor. Alle anderen Regelungen sprechen von „erheblich übersteigen“. Hinweise auf Wertgrenzen in der Kommentierung sind rar. Für Oberösterreich verweist *Wiesinger*⁴⁹⁹ auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs, der eine Grenze von 21 Prozent als vertretbare Grenze annahm.⁵⁰⁰ Als weiteres Tatbestandsmerkmal sehen die Grundverkehrsgesetze in Niederösterreich und Salzburg

⁴⁹⁴ Für das Muster-Agrarstrukturgesetz liegen derzeit nur Notizen vor, die keine abschließende Entscheidung erkennen lassen.

⁴⁹⁵ *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 18/9884.

⁴⁹⁶ *Booth*, in: Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR, 2016, § 8, Rn. 283.

⁴⁹⁷ *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003, S. 30.

⁴⁹⁸ Eine explizite Regelung fehlt alleine in Kärnten; ansonsten Burgenland: § 4 Absatz 3 Nr. 2 BbID GVG 2007; Niederösterreich: § 6 Absatz 1 Nr. 4 NöGVG 2007; Oberösterreich: § 4 Absatz 4 Nr. 4 OÖGVG 114; Salzburg: § 5 Absatz 1 Nr. 3 S GVG 2001; Steiermark: § 10 Absatz 1 Nr. 5 StmK GVG, Tirol: § 7 Absatz 1 Nr. c) TVG; Vorarlberg: § 6 Absatz 2 Nr. b) Vlgb GVG.

⁴⁹⁹ *Wiesinger*, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 45. ErgLif, § 4 Oö GVG, O44.

⁵⁰⁰ Verfassungsgerichtshof, Erkenntnis, 23.06.1999, B 241/99.

weiterhin vor, dass eine Begründung für die Überteuerung zugelassen wird. Als Referenzwert greifen die Wortlaute der Regelungen in Österreich auf den „Verkehrswert“ zurück. Für dessen Bemessung wird auf Sachverständige verwiesen.⁵⁰¹ Die weitere Erläuterung offenbart, dass der Verkehrswert im Sprachgebrauch der deutschen Rechtsordnung allerdings dem „innerlandwirtschaftlichen“ Verkehrswert entspricht. Dies ergibt sich daraus, dass auf die Zahlungsbereitschaft von Landwirten abgestellt wird.⁵⁰² Die oben zur Rechtslage in Deutschland vorgestellte EuGH-Rechtsprechung, die den Referenzpunkt des Marktwertes jedenfalls für dem Staat zurechenbare Bodenverkäufe annahm, wird soweit ersichtlich nicht rezipiert.

4 Empfehlung für Ansatzpunkte in Bayern

Die Erhebung der Umsetzungspraxis in den Genehmigungsbehörden zeigt, dass die bayerische Verwaltung das gesetzlich gegebene Instrument der Preismissbrauchskontrolle bislang praktisch nicht umsetzt. Dafür gibt es nachvollziehbare Gründe. Es fehlt an klaren Handlungsanweisungen, wie Preise zu beurteilen sind und in welchen Fällen eine Genehmigung versagt werden soll.

Der extrem enge und hart umkämpfte Bodenmarkt in Bayern führt regional zu sehr hohen Abweichungen von – auf welche Weise auch immer – ermittelten Durchschnittspreisen, die mit landwirtschaftlichen Nutzungserwägungen nicht erklärbar sind. Um diese „Auswüchse“ einzudämmen, müssen alle Verkaufspreise in die Kontrolle einbezogen werden, insbesondere auch die von nichtlandwirtschaftlichen Erwerbern einschließlich der Kommunen. Es sollten Ausnahmefälle definiert werden, unter denen die Preiskontrolle nicht gelten soll (wie z. B. bei Vorliegen eines rechtsgültigen Flächennutzungsplans oder der raumordnerischen Festlegung eines Vorranggebiets für nichtlandwirtschaftliche Nutzungen wie Bodenabbau, Trinkwasser-, Gewässer- oder Naturschutz usw.).

Beurteilungsmaßstab für einen überhöhten Preis ist der regionale Marktwert, der in einem überschlägigen Vergleichsverfahren ermittelt wird. Die in Kapitel 3.1 diskutierten Vorschläge zur Orientierung an anders ermittelten Werten können nicht empfohlen werden. Die Orientierung allein an einem regional vorliegenden Richtwert (wie dem Bodenrichtwert oder statistisch ermittelten Werten) reicht nicht aus, da die Preisbildung von zu stark divergierenden Objekteigenschaften beeinflusst wird.

Bevor nicht die nachstehenden Vorschläge zur Ertüchtigung des Verwaltungsvollzugs durchgeführt und ihre Ergebnisse evaluiert wurden, ergibt eine gesetzliche Absenkung der Überteuerungsschwelle keinen Sinn. Ein geringerer Wert löst nicht die Unsicherheit des Verwaltungsvollzugs bei der Berechnung des Marktwertes. Die Festsetzung einer niedrigeren Preisgrenze dürfte juristisch begründbar sein, würde den erwartbar hohen Verwaltungsaufwand jedoch weiter erhöhen, weil noch mehr Fälle einer Marktwertermittlung unterzogen werden müssten. Eine präventive Wirkung niedrigerer Schwellen auf die Vertragsparteien ist auch erst dann zu erwarten, wenn ein konsequenter Verwaltungsvollzug des geltenden Rechts wahrgenommen wird.

Da unter dem gegebenen Zeitdruck nicht für jeden Kaufpreis ein Vergleichsverfahren durchgeführt werden kann, empfehlen wir ein zweistufiges Vorgehen:

- (1) Zunächst wird jeder Kaufpreis unabhängig vom Erwerber auf eine Abweichung vom regionalen Bodenrichtwert hin untersucht.
- (2) Bei Überschreitung des Bodenrichtwerts um 50 Prozent wird verwaltungsintern eine überschlägige Marktwertermittlung durchgeführt.

⁵⁰¹ Putz, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 43. ErgLfg., Steiermark Grundverkehr, § 10 StmK GVG, Zu Z 5 (Rn. 4).; Müller, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 46. ErgLfg., § 6 NÖ GVG, § 6 NÖ, zu Z 4, Rn. 141.

⁵⁰² Hinweise sind rar, aber jedenfalls zu finden bei Müller, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze, 46. ErgLfg., § 6 NÖ GVG, Rn. 141.

Näher auszudifferenzieren ist die Arbeitsteilung in diesem Prozess. Nummer 3.6 Satz 1 der Bekanntmachung Grundstücksverkehr sieht zurzeit vor, dass die Genehmigungsbehörden im Wesentlichen auf Grundlage der Stellungnahme entscheiden. Die Freitextantworten in der Befragung der Kreisverwaltungsbehörden bekräftigen, dass sie zurzeit wenig eigene Prüfungen des Preismissbrauchs vornehmen. In einer Aufgabenteilung scheint es sinnvoll, dass die Kreisverwaltungsbehörden – entsprechend geschult – die erste Prüfungsstufe vornehmen und dann die Marktwertermittlung der zweiten Stufe abgeben. Dafür erforderliche verwaltungsinterne Sachverständige können im Amt für Landwirtschaft oder auch auf Ebene der Bezirksregierungen angesiedelt werden. Mit Hilfe der für sie zugänglichen Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse führen sie ein überschlägiges Vergleichswertverfahren unter Einbeziehung der verfügbaren Objekteigenschaften durch und bestimmen die Abweichung des Kaufpreises vom Marktwert. Dieses Prüfergebnis kann dann als Stellungnahme in den Genehmigungsprozess einfließen.

5 Folgen einer Umsetzung der Empfehlung

Wird diese Empfehlung umgesetzt, so ist – zumindest in einer Übergangszeit – mit einem stark erhöhten Verwaltungsaufwand zu rechnen. Dies ergibt sich aus einer Berechnung der Zahl der Fälle, die einer Marktwertermittlung zugeführt werden müssten. Um den verwaltungsinternen Sachverständigen genügend Zeit für ihre Vergleichswertberechnung zu geben, muss die erste Einschätzung der Kreisverwaltungsbehörden schnell nach Eingang des Antrags geschehen.

Zur Veranschaulichung möglicher Effekte werden nachfolgend die Kaufdaten aus dem E-Verfahren dem durchschnittlich erzielten Kaufwert auf Landkreisebene gegenübergestellt. Diese Benchmark wird gewählt, weil die Bodenrichtwerte in Bayern nicht öffentlich verfügbar sind.

Für die Rechnung wurde allen Kauffällen aus dem selektierten Datensatz des E-Verfahrens der jeweilige Durchschnittspreis der Kaufwerte aus den Jahren 2019 und 2020 im zugehörigen Landkreis zugeordnet und die Abweichung der individuellen Kaufpreise von diesen Durchschnittswerten ermittelt.⁵⁰³ Anschließend wurde die Zahl der Verträge gezählt, deren Kaufpreis um 20, 50 oder 100 Prozent über dem statistischen Durchschnittspreis liegt. Die Zahlen geben das Potential von Versagungen wieder, dies steht juristisch allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Vermutung der Überteuerung nicht durch zwingende betriebliche Bedürfnisse eines erwerbenden Betriebs entkräftet würde und dass jeweils ein Landwirt bereit wäre, den zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses maßgeblichen Marktpreis zu entrichten.

Tabelle 24 zeigt das Ergebnis der Berechnung, aggregiert auf Ebene der sieben Regierungsbezirke. Dargestellt sind die Zahl der Kauffälle insgesamt und der Mittelwert der Kaufpreise im selektierten Datensatz des E-Verfahrens. Spalte 4 zeigt den Mittelwert der Kaufwerte der Jahre 2019 und 2020 aus den Daten der Kaufwertestatistik. Die Werte der Statistik liegen deutlich niedriger als die Mittelwerte aus dem E-Verfahren. Dies gibt einen Hinweis darauf, dass für die Kaufwertestatistik viele hochpreisige Kaufverträge keine Berücksichtigung finden. Zu den Gründen siehe die Analyse der Kaufwertestatistiken in Datenbasis 2.

Im rechten Teil der Tabelle sind die Anzahl und der Anteil an der Gesamtzahl der Kaufverträge dargestellt, die die genannten Schwellen um verschiedene Prozentwerte über dem statistischen Mittelwert liegen. Um die vorherrschende Streubreite zu illustrieren, wurde neben den oben diskutierten Grenzen 20 und 50 Prozent auch eine Überschreitung um 100 Prozent gerechnet.

Würde die Schwelle für einen überhöhten Preis bei 20 % angesetzt, so wären landesweit 2.800 Kaufverträge, das sind 39,3 % der ausgewerteten Verträge, davon betroffen gewesen. Bei einer Schwelle von 50 % wären es 27,1 %

⁵⁰³ Auf eine nach Jahren getrennte Berechnung wurde verzichtet, da sich die statistisch ermittelten Kaufwerte von 2019 bis 2020 im Mittel nicht wesentlich verändert haben. Zudem sind im Jahr 2020 nicht für alle Landkreise Kaufwerte veröffentlicht worden, sodass dort allein auf die 2019er Daten Bezug genommen wurde.

und selbst bei einer Schwelle von 100 % über dem Durchschnittspreis wiesen noch 1.319 oder 18,5 % aller Kaufverträge einen darüber liegenden Kaufpreis auf. Die Befunde auf der Ebene der einzelnen Regierungsbezirke unterscheiden sich nur graduell. So liegt der Anteil der Fälle mit „überhöhtem“ Kaufpreis in den besonders umkämpften Regierungsbezirken Ober- und Niederbayern zwar höher als in den anderen Regierungsbezirken, doch die Abstände zu den anderen Regierungsbezirken sind gering. In Oberfranken ist der Anteil der Fälle mit 100 % Überhöhung sogar leicht höher als in Niederbayern.

Tabelle 24: Zahl der Kauffälle aus dem E-Verfahren (07/2019 bis 06/2021), die eine definierte Grenze für überhöhten Kaufpreis überschritten haben

Regierungs- bezirk	Zahl Kauffälle E-Verfahren	Ø Kaufpreis/Kaufwert		Zahl Kauffälle mit überhöhtem Kaufpreis*					
		E-Verfahren	Statistik*	>20 %		>50 %		>100 %	
		€/ha gehandelter Fläche		Zahl	Anteil	Zahl	Anteil	Zahl	Anteil
Oberbayern	1.464	302.526	112.433	619	42,3%	446	30,5%	308	21,0%
Niederbayern	958	166.666	107.912	404	42,2%	284	29,6%	191	19,9%
Oberpfalz	789	91.541	51.726	296	37,5%	216	27,4%	147	18,6%
Oberfranken	1.011	61.493	23.984	383	37,9%	277	27,4%	205	20,3%
Mittelfranken	655	92.234	40.025	231	35,3%	140	21,4%	89	13,6%
Unterfranken	686	53.234	30.194	259	37,8%	172	25,1%	110	16,0%
Schwaben	1.562	132.223	71.051	608	38,9%	396	25,4%	269	17,2%
Bayern gesamt	7.125	146.024	68.906	2.800	39,3%	1.931	27,1%	1.319	18,5%

* Zahl der Kauffälle im Regierungsbezirk, bei denen der Kaufpreis (€/ha) den in der Statistik ausgewiesenen durchschnittlichen Kaufwert der Jahre 2019/2020 im jeweiligen Landkreis um mehr als x % übersteigt.

Quelle: Eigene Berechnung, selektierte Daten aus dem E-Verfahren (Erfassungszeitraum 07/2019 bis 06/2021), Bayerisches Landesamt für Statistik (2020, 2021).

Auf einem Bodenmarkt, der unter so hohem Konkurrenzdruck steht wie der bayerische, richten sich die Bodenpreise kaum mehr nach landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten, sondern folgen den Gewinnerwartungen und Zahlungsbereitschaften nichtlandwirtschaftlicher Nutzungsinteressenten, bzw. der Notwendigkeit, wettbewerbsfähige Preise zu bieten, auch wenn diese aus der landwirtschaftlichen Nutzung nicht refinanziert werden können. Daraus folgt eine extrem große Schwankungsbreite von Kaufpreisen im beobachteten Markt.

Das Anliegen der Politik, mit dem verfügbaren Instrumentarium preisdämpfend zu wirken, ist unter diesen Bedingungen nur mit sehr hohem Aufwand umzusetzen, da ein hoher Anteil der Kaufverträge über einer allgemein festgelegten Schwelle liegt und einer behördlichen Prüfung auf überhöhten Kaufpreis unterzogen werden müsste.

Voraussichtlich würde eine so vollzogene Preismissbrauchsregelung aber eine starke Signalwirkung entfalten, sodass mittelfristig deutlich weniger Fälle einer Marktwertermittlung unterzogen werden müssten.

Anlage 1: Fragebogen Verwaltungsvollzug zum Grundstücksverkehrsgesetz

20.05.22, 15:42

Druckversion

Fragebogen

1 Ihre Dienststelle

Wo befindet sich Ihre Dienststelle?

Bitte wählen Sie eine der nachstehenden Behörden aus.

- Kreisverwaltungsbehörde in einem Landratsamt
- Kreisverwaltungsbehörde in einer kreisfreien Stadt
- Amt für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
- Amt für Ländliche Entwicklung
- In einer anderen Verwaltungseinheit

Wie lange bearbeiten Sie schon Genehmigungsverfahren nach dem Grundstücksverkehrsgesetz?

Bitte wählen Sie eine der Zeitangaben.

- weniger als 1 Jahr
- 1 - 2 Jahre
- 3 - 5 Jahre
- 5 - 8 Jahre
- länger als 8 Jahre

Bitte geben Sie an, wie viele Vorgänge Sie ungefähr selbst als Sachbearbeiterin/Sachbearbeiter nach dem landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrsgesetz im Kalenderjahr 2021 bearbeitet haben?

Dabei können Sie Anträge auf Negativzeugnisse und auf Genehmigung zusammenrechnen. Bitte geben Sie eine ganze Zahl an.

2 Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung

Erinnern Sie sich bitte an die Vorgangsbearbeitung im Kalenderjahr 2021: Welche der nachstehenden Dokumente haben Sie bei der Vorgangsbearbeitung zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr verwendet.

Bitte füllen Sie in jeder Zeile aus, ob Ihnen das Dokument bekannt ist und ob es hilfreich war. In der nachfolgenden Frage finden Sie ein Freifeld, wo Sie weitere Unterlagen ergänzen können.

	Lag mir nicht vor/bestand kein Zugang	Lag mir vor/bestand Zugang, habe ich aber nicht genutzt	Habe ich genutzt und war für mich hilfreich	Habe ich genutzt, war für mich aber nicht hilfreich	Ist mir nicht bekannt
Handbuch zum IT-Fachverfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informationsfelder im IT-Fachverfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bayerischer Agrarbericht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Akten abgeschlossener Genehmigungsverfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Handreichung der	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20.05.22, 15:42

Druckversion

Kreisverwaltungsbehörde (KVB)

Arbeitshilfen der Bayerischen

Landesanstalt für Landwirtschaft
(LfL)Vollzugsschreiben (LMS) des
StMELFBekanntmachung zum
GrundstückverkehrsgesetzFachzeitschriften, z.B. AuR oder
RdL

Juristische Kommentare als Bücher

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Verwenden Sie weitere Dokumente zur Vorgangsbearbeitung, die noch nicht abgefragt wurden?

3 Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung - juristische Datenbanken

Bitte erinnern Sie sich daran, ob Sie im Kalenderjahr 2021 bei der Vorgangsbearbeitung zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr Zugang zu den juristischen Onlinedatenbanken „Beck Online“ und „Juris“ besaßen und wenn ja, ob Sie diese genutzt haben, z.B. zum elektronischen Nachschlagen von Gerichtsurteilen und ob es für Sie hilfreich war.

Bitte wählen eine passende Antwort für jede Datenbank aus.

	Es besteht kein Zugang	Es besteht Zugang, habe ich aber nicht genutzt	Habe ich genutzt und war für mich hilfreich	Habe ich genutzt, war für mich aber nicht hilfreich	Ist mir nicht bekannt
Juris	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beck Online	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4 Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung - Aktenbestandteile

Bitte erinnern Sie sich daran, welche der nachfolgend aufgezählten Aktenbestandteile des Vorganges Sie im Kalenderjahr 2021 bei der Bearbeitung herangezogen haben.

Bitte wählen Sie in jeder Zeile aus, ob Ihnen diese Dokumente regelmäßig vorliegen und ob Sie hilfreich sind. In der nächsten Frage können Sie im Freitextfeld weitere Aktenbestandteile benennen, die Sie verwenden.

	Liegen nicht vor	Liegen vor, habe ich aber nicht genutzt	Habe ich benutzt und war für mich hilfreich	Habe ich benutzt, war für mich aber nicht hilfreich
Vertragsunterlagen des Grundstücksgeschäftes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vortrag der Vertragsparteien/des Antragstellers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stellungnahme des Bayerischen Bauernverbandes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stellungnahme des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20.05.22, 15:42

Druckversion

Forsten

Stellungnahme des Amtes für Ländliche Entwicklung

Verwenden Sie weitere Aktenbestandteile, die bisher nicht erfragt wurden?

5 Wissensmanagement in der Vorgangsbearbeitung - Beratung und Rücksprache

Bitte erinnern Sie sich an die Vorgangsbearbeitung im Kalenderjahr 2021. Mit wem haben Sie innerhalb der Behörde Rücksprache gehalten, um den Fall zu bearbeiten und mit wem haben Sie sich dazu beraten?

Bitte füllen Sie jede Zeile aus und geben Sie bei einer Kontaktaufnahme an, ob der Austausch hilfreich war. In der nächsten Frage werden externe Personen zur Auswahl gestellt. Abschließend folgt eine Frage mit einem Freitextfeld, wo Sie weitere interne und externe Personen nennen können, mit denen Sie Rücksprache halten.

	Person bzw. Ansprechpartner existieren nicht oder sind für mich nicht zugänglich	Habe ich nicht kontaktiert	Habe ich kontaktiert und der Austausch war hilfreich	Habe ich kontaktiert, aber der Austausch war nicht hilfreich
Kolleginnen und Kollegen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vorgängerin/Vorgänger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gruppenleitung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sachgebietsleitung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Referatsleitung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juristinnen und Juristen in Regierungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juristinnen und Juristen im StMELF	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Hotline für technische Fragen zum IT-Fachverfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beschäftigte im zuständigen Amt für Ländliche Entwicklung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beschäftigte im zuständigen Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bitte erinnern Sie sich an die Vorgangsbearbeitung im Kalenderjahr 2021. Mit wem haben Sie außerhalb der Behörde Rücksprache gehalten, um den Fall zu bearbeiten und mit wem haben Sie sich dazu beraten?

Bitte füllen Sie jede Zeile aus und geben Sie bei einer Kontaktaufnahme an, ob der Austausch hilfreich war. In der nächsten Fragen finden Sie ein Freitextfeld, in dem Sie weitere Personen nennen können, mit denen Sie intern und extern Rücksprache halten.

	Person bzw. Ansprechpartner existieren nicht oder sind für mich nicht zugänglich	Habe ich nicht kontaktiert	Habe ich kontaktiert und der Austausch war hilfreich	Habe ich kontaktiert, aber der Austausch war nicht hilfreich
Beurkundendes Notariat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vertragsparteien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erwerbsinteressierte Landwirte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beschäftigte der BBV	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20.05.22, 15:42

Druckversion

LandSiedlung GmbH

Beschäftigte des Bayerischen

Bauernverbandes

Gibt es weitere Personen mit denen Sie sich zur Vorgangsbearbeitung beraten? Diese können Sie hier benennen.

6 Abschluss des Verwaltungsvorganges - Art des Abschlusses

Bitte erinnern Sie sich an die Vorgangsbearbeitung im vergangenen Kalenderjahr 2021. Wie wurden Anträge auf Genehmigung von Rechtsgeschäften abgeschlossen? Bitte geben Sie in jeder Zeile an, wie oft diese Art des Vorgangsabschlusses in Ihrer Sachbearbeitung vorkam. Es kommt dabei nicht auf eine statistisch genaue Berechnung an, sondern wie die Verteilung nach Ihrer Erinnerung ausfällt.

Bitte geben Sie in jeder Zeile eine Einschätzung ab.

	sehr häufig	eher häufig	eher selten	selten	gar nicht
Genehmigung durch Fiktion nach Fristablauf	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Genehmigung durch Bescheid erteilt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Genehmigung mit einer Auflage	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Genehmigung unter einer Bedingung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mitteilung über die Ausübung des Vorkaufsrechtes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Versagung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rücknahme des Antrages durch Antragsstellende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Negativzeugnis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7 Abschluss des Verwaltungsvorganges - Beteiligte Personen

Im Behördenalltag werden Vorgänge oftmals von mehreren Personen bearbeitet. Wir möchten gerne mehr darüber erfahren, mit wem Sie Ihre Entscheidung abstimmen. Bitte schildern Sie hier das generell vorgesehene Verfahren, unabhängig davon, ob dieser Fall im Kalenderjahr 2021 vorkam.

Bitte wählen Sie das passende Verfahren in jeder Zeile aus. Wenn Sie möchten, können Sie in der nachfolgenden Frage im Freifeld nähere Angaben zu den beteiligten Personen machen.

	Erteile ich selbst ohne weitere Beteiligung	Erfordert die Mitzeichnung	Erfordert Schlusszeichnung einer anderen Person	Weiß ich nicht
Negativzeugnis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20.05.22, 15:42

Druckversion

Genehmigung mit Auflage/Bedingung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Genehmigung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Versagung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mitteilung des Vorkaufsrechts	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hier können Sie weitere Angaben zu den Personen machen, die Sie beim Vorgangsabschluss beteiligen.

Sie können hier z.B. angeben, wenn Sie regelmäßig Juristinnen und Juristen oder die Landrätin/den Landrat beteiligen.

8 Wissenstransfer

Bei der Bearbeitung von juristischen Fällen gibt es kontinuierlich neue Rechtsprechung und es entstehen Fragen bei der Fallbearbeitung. An dieser Stelle möchten wir gerne mehr über Ihren Wissenstransfer erfahren. Dafür haben wir verschiedene denkbare Formate für den Wissenstransfer zusammengestellt.

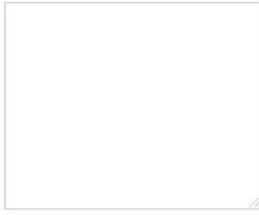
Bitte geben Sie in jeder Zeile an, ob Sie sich daran erinnern, dass diese in den *vergangenen 2 Jahren* angeboten wurden, ob Sie daran teilgenommen haben und ob Sie diese als hilfreich empfanden. In der nächste Frage finden Sie ein Freitextfeld in dem Sie weitere Schulungs-/Fortbildungsangebote oder Erfahrungsaustausche nennen können, die Ihnen bekannt sind. In diesem Feld können Sie auch erwähnen, ob Sie an diesen teilgenommen haben und ob Sie diese als hilfreich einschätzen.

	Veranstaltungsformat ist mir nicht bekannt	Das Veranstaltungsformat ist mir bekannt, aber ich nehme nicht daran teil	Ich habe an dem Veranstaltungsformat teilgenommen, aber es ist für mich nicht hilfreich	Ich habe an dem Veranstaltungsformat teilgenommen und es war für mich hilfreich
Schulungen				
Schulung zum IT-Verfahren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Schulungen zur Vorgangsbearbeitung durch die Juristinnen und Juristen an den Regierungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Schulungen durch die Kreisverwaltungsbehörde (KVB)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erfahrungsaustausche				
Erfahrungsaustausch organisiert den Juristinnen und Juristen an den Regierungen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Erfahrungsaustausch organisiert durch die Kreisverwaltungsbehörde (KVB)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hier können Sie weitere Schulungsangebote und Gelegenheiten für den Erfahrungsaustausch nennen, die Ihnen bekannt sind. Geben Sie gerne auch an, ob Sie an diesen teilgenommen haben und ob Sie diese als hilfreich empfanden.

20.05.22, 15:42

Druckversion



9 Knifflige Fälle - Preis

Im Folgenden möchten wir gerne an Ihrem Wissen um die Bearbeitungspraxis teilhaben. Wenn Sie an die zu bearbeitenden Fälle im Kalenderjahr 2021 zurückdenken:

Wie oft in den letzten 6 Monaten hatten Sie Anlass zur Überprüfung eines Preismissbrauchs? Nennen Sie hier die Anzahl der Fälle.

Bitte schildern Sie uns, worin Sie generell Anzeichen für den Prüffall eines Preismissbrauchs gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 3 GrdstVG erkennen.

Antworten Sie gerne in Stichworten im nachstehenden Feld. Sie haben dafür 20 Zeilen Platz.

10 Knifflige Fälle - Landwirt

Bitte denken Sie nun an Fälle, in denen ein Landwirt Agrarflächen erwirbt und Sie den Antrag genehmigen sollen.

Wie wichtig sind die folgenden Eigenschaften für Ihre Vorgangsbearbeitung? Bitte machen Sie aus ihrer Sicht in jeder Zeile eine Angabe. Es folgt eine Frage mit einem Freitextfeld. Hier können Sie noch weitere Eigenschaften oder Aspekte mitteilen, die für die Vorgangsbearbeitung beim Flächenerwerb durch einen Landwirt wichtig sind.

	Sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	überhaupt nicht wichtig
Ein bestehendes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verwandtschaftsverhältnis				

20.05.22, 15:42

Druckversion

zwischen Verkäufer und Käufer

Entfernung des Grundstücks zum
Betrieb

Ob das Grundstück an einen
Dritten verpachtet ist

Der Kaufpreis

Hier können Sie uns noch weitere Eigenschaften/Aspekte mitteilen, die für ihre Vorgangsbearbeitung des Flächenerwerbes durch einen Landwirt wichtig sind.

Sie können hier mit Stichworten antworten. Sie haben dafür maximal 20 Zeilen Platz.

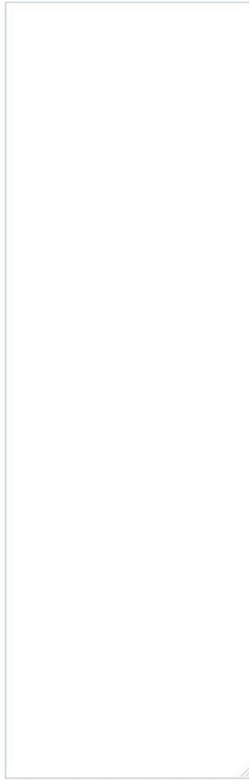
11 Freitext am Ende

Nun sind wir am Ende des Fragebogens angelangt: Gibt es noch irgendwelche Aspekte zum Wissenstransfer und Bearbeitungsroutinen im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr, auf die Sie hinweisen möchten?

Bitte nutzen Sie dazu das Freifeld. Sie haben dafür maximal 20 Zeilen Platz.

20.05.22, 15:42

Druckversion



12 Bibliographische Angaben

Um ihre Angaben besser interpretieren zu können, bitte ich Sie um einige wenige Angaben zu ihrer Person. Bitte geben Sie Ihr Geschlecht an.

- Weiblich
- Divers
- Männlich

Bitte geben Sie das Jahr ihres Eintrittes in den öffentlichen Dienst an.

Bitte wählen Sie das Format „JJJ“.

Bitte geben Sie an, in welcher Qualifikationsebene/Entgeltgruppe Sie beschäftigt sind.

Wählen Sie bitte eine zutreffende Zeile aus.

- Vierte Qualifikationsebene (ehemaliger höherer Dienst; bei Tarifbeschäftigten E13 - E15)
- Dritte Qualifikationsebene (ehemaliger gehobener Dienst; bei Tarifbeschäftigten E9 - E12)
- Zweite Qualifikationsebene (ehemaliger mittlerer Dienst; bei Tarifbeschäftigten E5 - E8)
- Erste Qualifikationsebene (ehemaliger einfacher Dienst; bei Tarifbeschäftigten E1 - E4)

13 Endseite

Vielen Dank, dass Sie an der Umfrage teilgenommen haben.

Sie können das Fenster jetzt schließen.

Anlage 2: Ergänzende Abbildungen zur Auswertung der Erhebung des Verwaltungsvollzugs zum Grundstücksverkehrsgesetz

Abbildung A- 1: Benutzung der Vollzugsschreiben des StMELF differenziert nach Qualifikationsebene

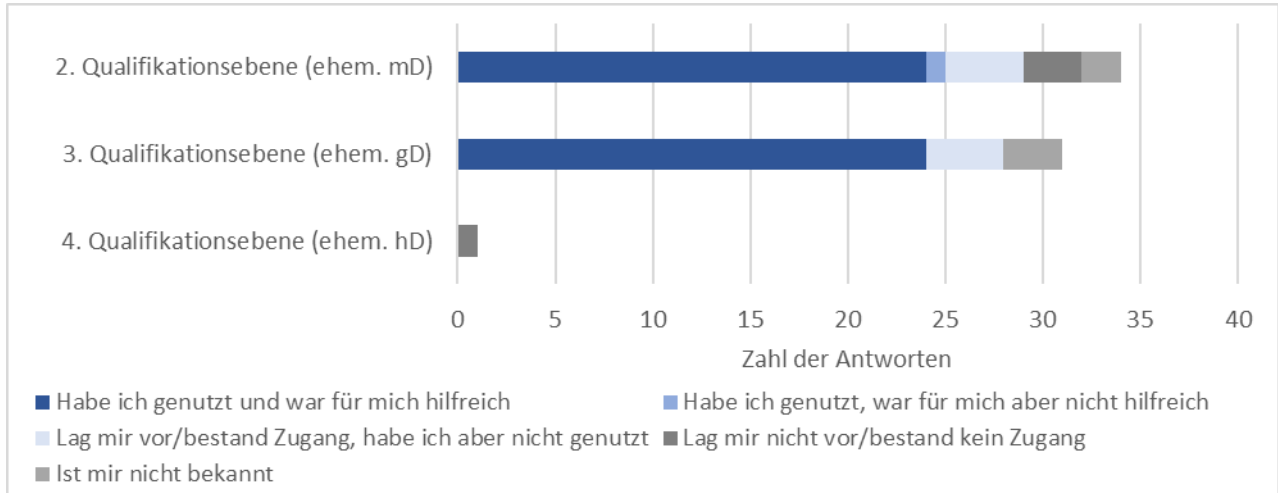


Abbildung A- 2: Nutzung der Bekanntmachung zum Grundstücksverkehrsgesetz nach Qualifikationsebene

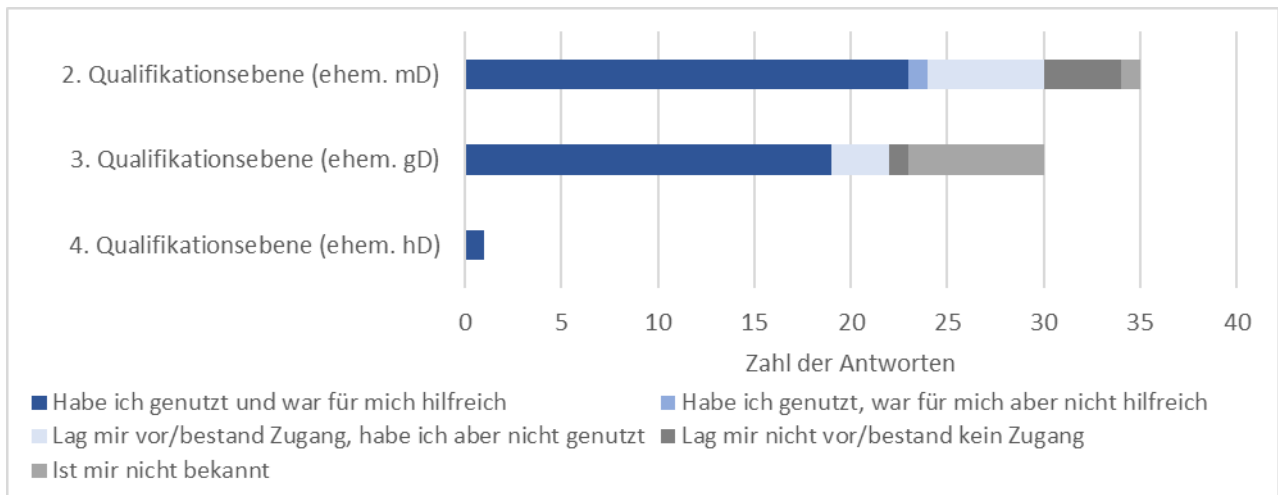


Abbildung A- 3: Nutzung von Fachzeitschriften nach Qualifikationsebene

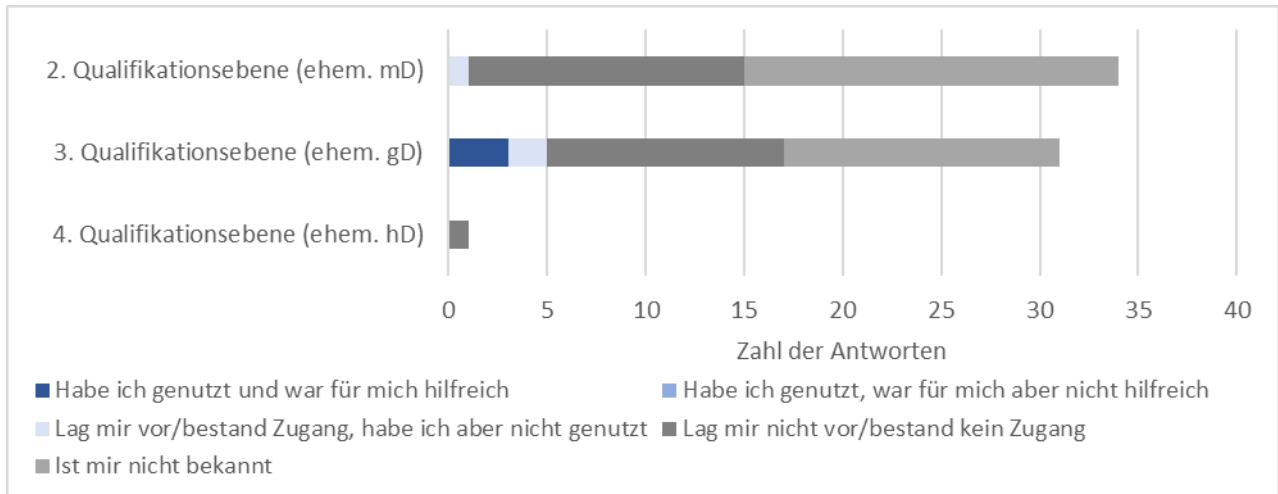


Abbildung A- 4: Nutzung von juristischen Kommentaren nach Qualifikationsebene

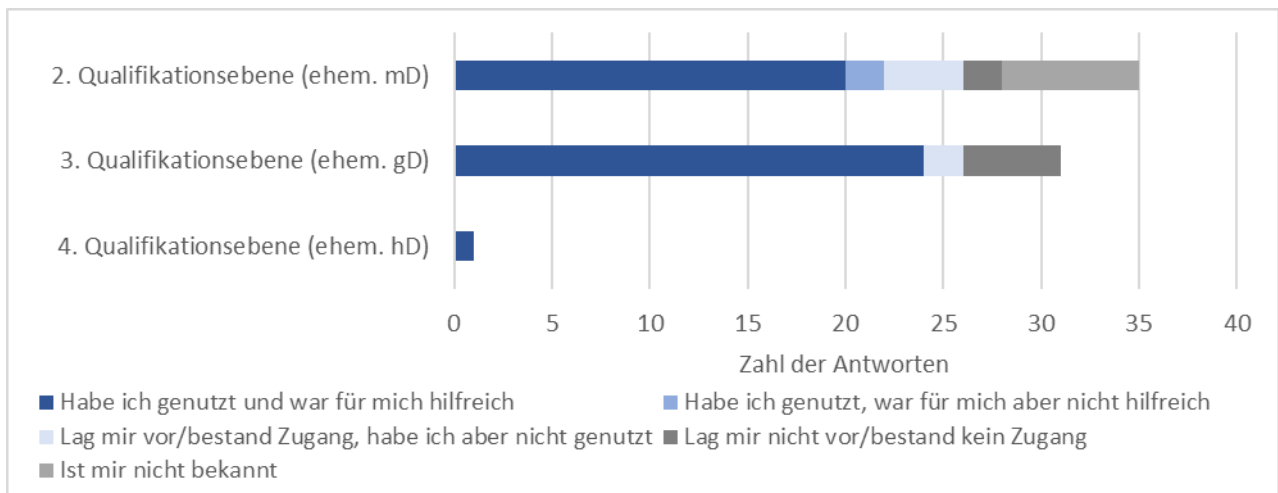


Abbildung A- 5: Nutzung von juristischen Kommentaren nach Dienststelle

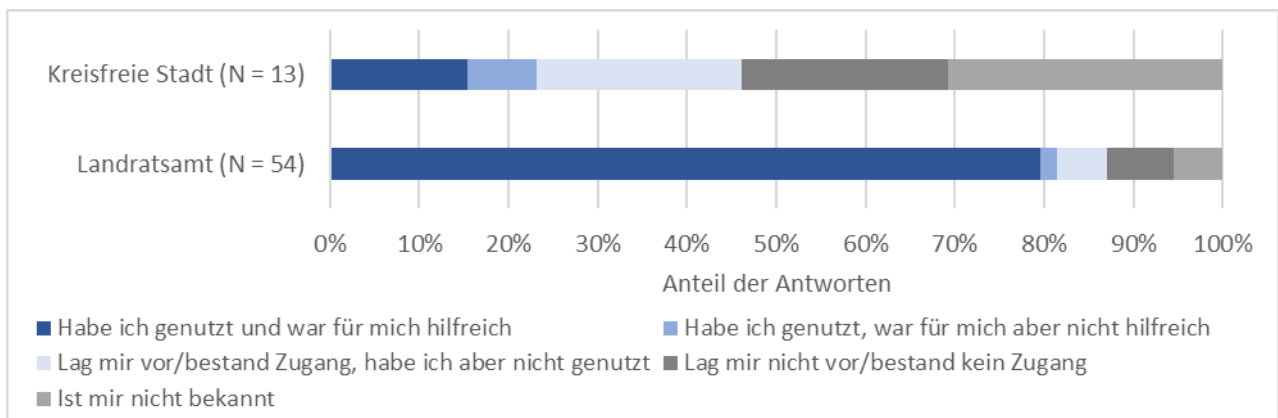


Abbildung A- 6: Nutzung von elektronischen Rechtsdatenbanken nach Qualifikationsebene

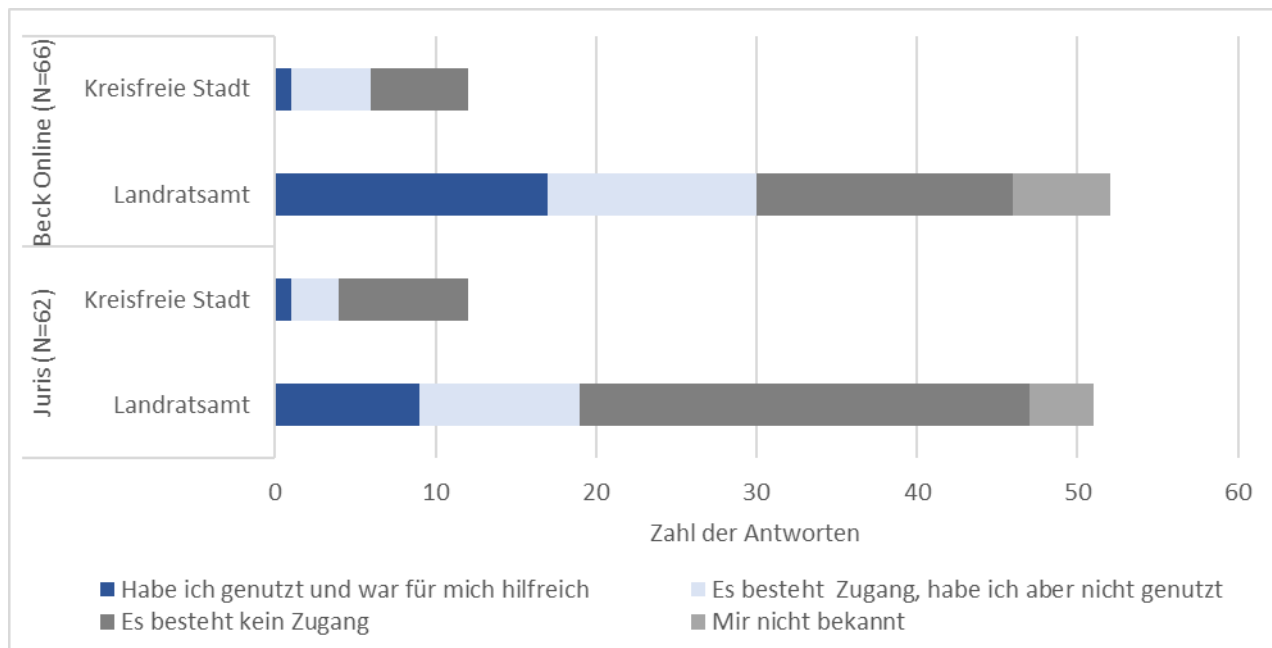


Abbildung A- 7: Behörden- und verwaltungsinterne Beratung – Kontakt zu Sachgebietsleitung und Regierung

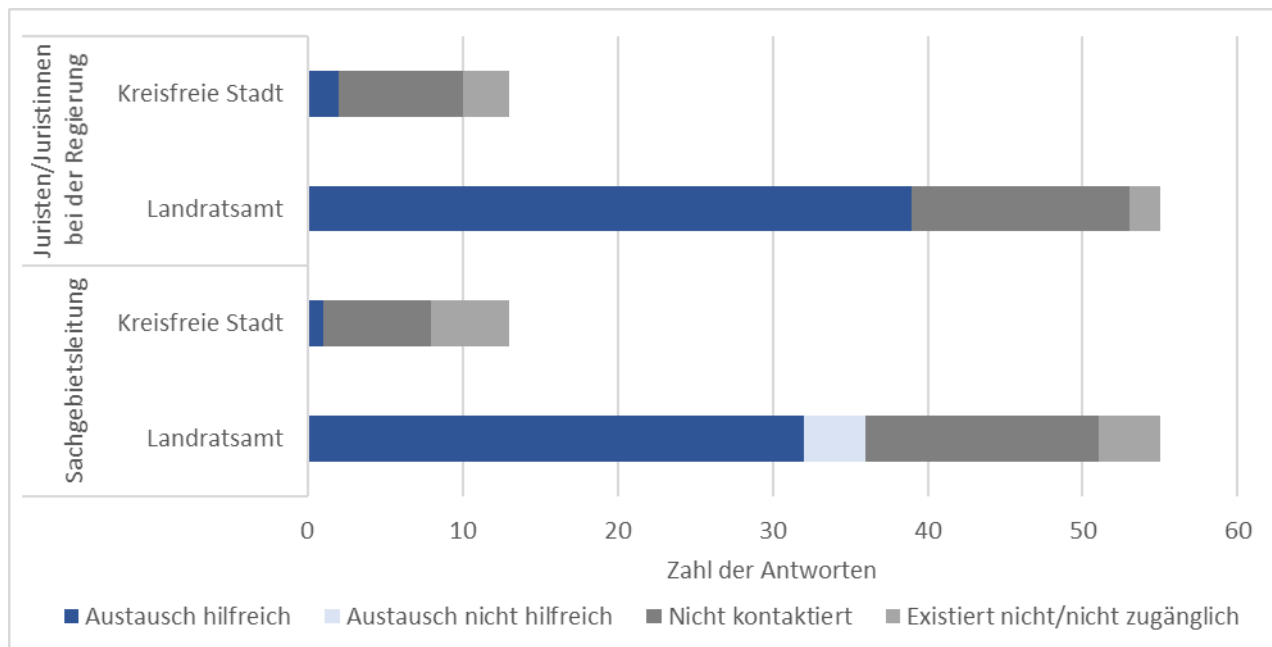
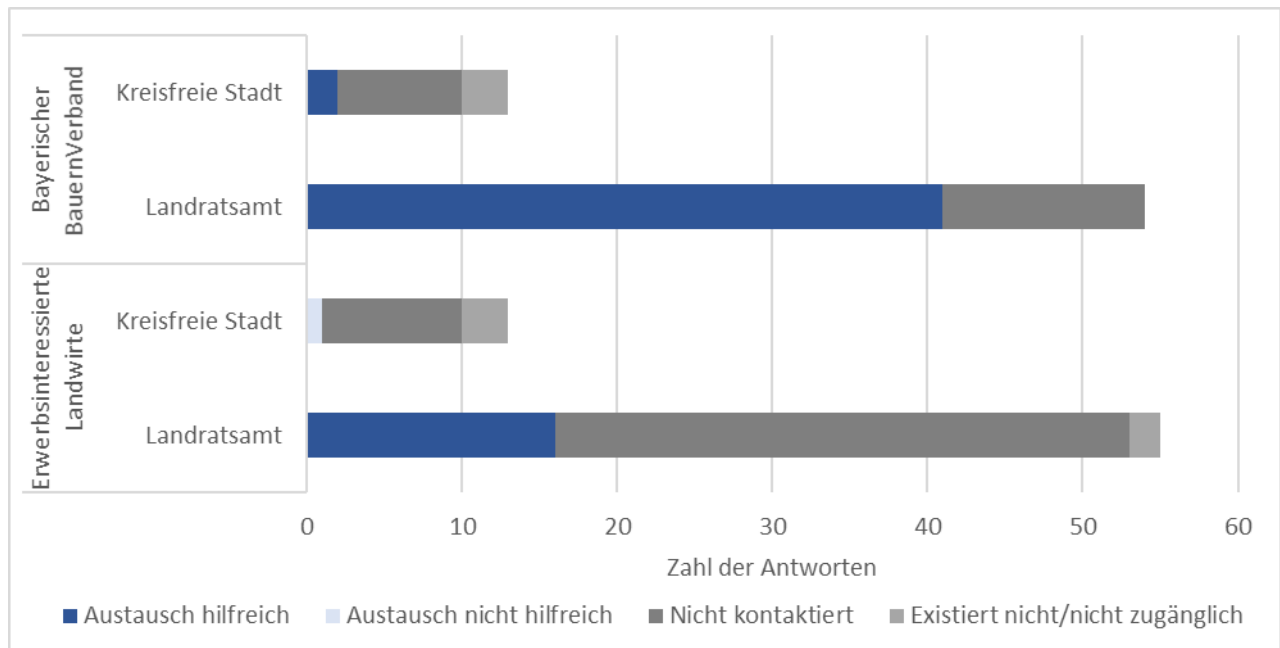


Abbildung A- 8: Verwaltungsexterne Beratung – Kontakt zur BBV LandSiedlung und erwerbsinteressierten Landwirten



Quellenverzeichnis

- Bauer, Hans-Joachim/ Schaub, Bernhard/ Oefele, Helmut von* (Hrsg.), Grundbuchordnung – Kommentar, 4. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2018.
- Bahrs, Enno*, Bodenkauf als Reinvestitionsfalle - eine deduktive Zahlungsbereitschaftsanalyse, *Agrarwirtschaft* 52 (2003), S. 234–246.
- Bayerische Staatsregierung*, Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie – SDG 11 - Nachhaltige Städte und Gemeinden, https://www.nachhaltigkeit.bayern.de/einzelziele_massnahmen/ziel11.html (zit. *Bayerische Staatsregierung*, Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie) (geprüft am 26.05.2022).
- Bayerische Verfassungsgebende Landesversammlung*, Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung – Band 3, 1946.
- Bayerischer Landtag*, Bauernland in Bauernhand, Drucksache 18/11789, 02.12.2020 (zit. *Bayerischer Landtag*, Drs. 18/11789).
- Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes und des Bayerischen Wassergesetzes – Drs. 13/10535, 07.11.2017 (zit. *Bayerischer Landtag*, Drs. 13/10535)
 - Bayerisches Agrarstrukturverbesserungsgesetz, Drs. 17/9764, 28.01.2016 (zit. *Bayerischer Landtag*, Drs. 17/9764).
 - Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Gesetz zur Sicherung der bäuerlichen Agrarstruktur (Bayerisches Agrarstrukturgesetz - BayAgrG), Drucksache 17/13794, 25.10.2016 (zit. *Bayerischer Landtag*, Drs. 17/13794).
 - Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften, Drucksache 17/18835, 07.11.2017 (zit. *Bayerischer Landtag*, Drs. 17/18835).
- Bayerisches Landesamt für Statistik*, Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke in Bayern 2020 – Statistischer Bericht MI 7 j 2020, Fürth 2021.
- Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, Bayerischer Agrarbericht 2020, www.agrarbericht.bayern.de (geprüft am 19.05.2022).
- Entschließung vom 28.8.1951, Aktenzeichen 3 p-9/148 zu den Freigrenzen, Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins 1951, S. 161.
 - Staatsministerin Michaela Kaniber: Landwirtschaft 2030 - nachhaltig, smart, fair – Regierungserklärung 20. Mai 2021, München, https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrapolitik/dateien/regierungserklaerung2021_brosch_a4.pdf (zit. *StMELF*, Regierungserklärung 20.05.2021) (geprüft am 01.07.2022).
- BBV LandSiedlung GmbH*, Historie, <https://www.bbv-ls.de/historie-351938> (zit. *BBV LandSiedlung GmbH*, Historie) (geprüft am 19.05.2022).
- Vormerkung kaufinteressierte Landwirte, <https://www.bbv-ls.de/vkr-vormerkung> (zit. *BBV LandSiedlung GmbH*, Vormerkung) (geprüft am 26.05.2022).
- Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang*, Interviews mit Experten – Eine praxisorientierte Einführung, Springer VS, Wiesbaden 2014.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“*, Bericht „Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen“, März 2015 (zit. *Bund-Länder-Arbeitsgruppe*, Bericht).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Buchführung der Testbetriebe. Ausführungsanweisung zum BMEL-Jahresabschluss - April 2020, 2020.

- Kennzahlen und Definitionen im Testbetriebsnetz <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz/kennzahlen-und-definitionen> (geprüft am 26.05.2022).

Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, 2021 (zit. Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, 2021).

- Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2019 – Fassung Kabinettsbeschluss 23.10.2019 (zit. Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung).

Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG), Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften – 2021, 02.05.2022 (zit. *BLG*, Tätigkeitsbericht 2021).

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Naturschutzgesetzes und anderer Vorschriften, Drucksache 16/5116, 21.11.2000 (zit. *Bürgerschaft Hamburg*, Drs. 16/5116)

- Antrag Drucksache 20/2425, 30.11.2011 (zit. *Bürgerschaft Hamburg*, Drs. 20/2425).

Busse, Christian, Ein Jahrhundert landwirtschaftliches Grundstücksverkehrsrecht in Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG 2019.

Czub, Hans-Joachim, Quo vadis, Grundstücksverkehrsrecht? Frage nach den Entscheidungen des EuGH vom 16. Juli 2015 (RS C-39/14) und des Landwirtschaftssenats des Bundesgerichtshofs vom 29. April 2016, AuR 2016, S. 441–453.

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (19. Ausschuß) über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz) – Drucksache 119, Deutscher Bundestag 3. Wahlperiode, Drucksache 2635 (zit. *Deutscher Bundestag*, Drs. 2635)

- Gesetzesentwurf des Bundesrates, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundstückverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes, Drucksache 15/4535, 15.12.2014 (zit. *Deutscher Bundestag*, Drs. 15/4535).
- Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss), Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates – Drucksache 15/4535 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundstückverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes, Drucksache 15/5613, 01.06.2005 (zit. *Deutscher Bundestag*, Drs. 15/5613).
- Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz), Drucksache 19/24838, 30.11.2020 (zit. *Deutscher Bundestag*, Drs. 19/24838)
- Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen, Beschlussempfehlung und Bericht zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/24838, 19/26023 – Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland u.a. (Baulandmobilisierungsgesetz) u. a., Drucksache 19/29396, 05.05.2021 (zit. *Deutscher Bundestag*, Drs. 19/29396).

Depenheuer, Otto, Gutachtliche Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs eines Niedersächsischen Agrarstruktursicherungsgesetzes – (NASG-E - Stand Dezember 2016) (zit. *Depenheuer*, Gutachterliche Stellungnahme).

- Zur Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs eines Niedersächsischen Agrarstruktursicherungsgesetzes - NASG-E - Stand Dezember 2016, BzAR 2017, S. 227–239.
- / *Kahl, Bruno* (Hrsg.), *Staatseigentum - Legitimation und Grenzen*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2017 (zit. *Depenheuer/Kahl* (Hrsg.), *Staatseigentum*).
- Dombert, Matthias/ Witt, Karsten* (Hrsg.), *Müncher Anwaltshandbuch Agrarrecht*, 2. Auflage, C.H. BECK, 2016 (zit. *Bearbeiter*, in: *Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR*, 2016).
- *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, 3. Auflage, C.H.Beck, München 2022 (zit. *Bearbeiter*, in: *Dombert/Witt, MünchAnwaltsHbB AgrarR*, 2022).
- Düsing, Mechtild/ Martínez, José* (Hrsg.), *Agrarrecht*, 2. Auflage, C.H. BECK, München 2022 (zit. *Bearbeiter*, in: *Düsing/Martínez, AgrarrechtsKom*, 2022).
- Ehrenforth, Werner*, *Reichssiedlungsgesetz und Grundstücksverkehrsgesetz – Kommentar*, Carl Heymanns Verlag, Köln Berlin Bonn München 1965 (zit. *Ehrenforth, RSG & GrdstVG*).
- Ernst, Werner/ Zinkahn, Willy/ Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael* (Hrsg.), *Baugesetzbuch – Kommentar*, 143. Auflage, Beck, München 2021 (zit. *Bearbeiter*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB*).
- Europäische Union*, Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand – 97/C 209/03, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. C 209/3, 10.07.1997 (zit. *EU*, Mitteilung der KOM betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand).
- Faßbender, Hermann Josef*, Zur Verfassungsmäßigkeit des GrdstVG, DNotZ 1967, S. 611–620.
- Frhr. v. Stackelberg, Felix*, *Die Abweichungsgesetzgebung der Länder im Naturschutzrecht*, Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg 2012 (zit. *Frhr. v. Stackelberg, Abweichungsgesetzgebung*).
- Friese, Hans*, *Landwirtschaftsrecht der amerikanischen Besatzungszone*, München und Berlin 1949.
- Fuith, Martin*, *Tiroler Grundverkehrsgesetz - Kurzkomentar*, 8. Auflage, Linde Verlag Ges.m.b.H, Wien 2022.
- Gelberg, Karl-Ulrich*, *Die Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946 – Institut für Bayerische Geschichte. Eingeleitet und kommentiert von Karl-Ulrich Gelberg*, München 2004 (zit. *Gelberg, Protokolle*).
- Gerds, Marcel*, Wirkungsweise des § 6b EStG und Auswirkungen auf den Bodenmarkt, NL-Briefe zum Agrarrecht 2017, S. 103–107.
- Grüneberg, Christian* (Hrsg.), *Bürgerliches Gesetzbuch – Mit Nebengesetzen : insbesondere mit Einführungs-gesetz (Auszug) einschließlich Rom I-, Rom II- und Rom III-Verordnungen sowie EU-Güterrechtsverordnungen, Haager Unterhaltsprotokoll und EU-Erbrechtsverordnung, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (Auszug), Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz, Unterlassungsklagengesetz (GrünHome), Produkthaftungsgesetz, Erbaurechtsgesetz, Wohnungseigentumsgesetz, Versorgungsausgleichsgesetz, Lebenspartnerschaftsgesetz (GrünHome), Gewaltschutzgesetz*, 81. Auflage, C.H. BECK, München 2022 (zit. *Bearbeiter*, in: *Grüneberg, BGB*).
- Hansen, Heiko*, Dossier: Einkommen in der Landwirtschaft, <https://www.thuenen.de/de/thema/einkommen-und-beschaeftigung/einkommen-in-der-landwirtschaft/> (zit. *Hansen, Einkommen in der Landwirtschaft*) (geprüft am 08.04.2022).
- Herminghausen, Peter*, Das neue Grundstücksverkehrsgesetz - Teil 2, DNotZ 1962, S. 522–554.

Hoffmeister, Friederike, Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG 2018.

Hollwitz, Hanna, Ein wohlgeordnetes Agrarstrukturverbesserungsgesetz im föderalen Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG 2020.

Hopp, Christian, EuGH-Verbot der Selbstbewirtschaftungspflicht beim „grünen Grundverkehr“, *ecolex* 2004, S. 74–78.

Kahlke, Gerhard, Das gesetzliche Vorkaufsrecht der landwirtschaftlichen Siedlung, Carl Heymanns Verlag, Köln Berlin Bonn 1964.

Khakzadeh, Lamiss Magdalena, Grundverkehrsbehördliche Genehmigung von Rechtserwerben an landwirtschaftlichen Grundstücken – Bemerkungen zum Urteil des EuGH vom 23.9.2003, Rs C-452/01 (Ospelt), *ÖJZ* 2005, S. 281–286.

Köhne, Manfred, Landwirtschaftliche Taxationslehre, 3. Auflage, Berlin 2000.

Kraft, Harald, Urteil des EuGH im Fall Ospelt – Auswirkungen auf den landwirtschaftlichen Grundverkehr, *ecolex* 2003, S. 959–963.

Land Salzburg Landesrechnungshof, Tätigkeit der Grundverkehrskommissionen im Pinzgau – Bericht, Februar 2022.

Landkreis Traunstein, Immobilienmarktbericht Landwirtschaft 2005 - 2019, <https://www.traunstein.com/buerger-verwaltung/gutachterausschuss> (zit. *Landkreis Traunstein*, Landkreis Traunstein IL22) (geprüft am 22.04.2022).

— Bodenrichtwerte für landwirtschaftlichen Nutzgrund, Landkreis Traunstein, zum 31.12.2020 – Beschluss vom 26.05.2021, https://www.traunstein.com/sites/default/files/bodenrichtwert_landwirtschaft_0.pdf (zit. *Landkreis Traunstein*, Landkreis Traunstein BfINLTz312) (geprüft am 27.04.2022).

Landtag Baden-Württemberg, Antrag des Abg. Klaus Hoher u. a. FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Situation der Landwirtschaft in der baden-württembergischen Grenzregion zur Schweiz, Drs. 17/339, 25.06.2021 (zit. *Landtag Baden-Württemberg*, Drs. 17/339).

— Erstes Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform und zum Bürokratieabbau im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum, Drucksache 14/5140, 23.09.2009 (zit. *Landtag Baden-Württemberg*, Drs. 14/5140).

Landtag Sachsen-Anhalt, Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt (ASG LSA), Drucksache 7/6804, 04.11.2020 (zit. *Landtag Sachsen-Anhalt*, Drs. 7/6804).

Lienbacher, Georg/Müller, Johannes/Putz, Gerhard/Schöffmann, Klaus/Schön, Erwin/Walzel von Wiesentreu, Thomas/Wiesinger, Harald/Wischenbart, Elisabeth (Hrsg.), Die Grundverkehrsgesetze der österreichischen Bundesländer, 49. Auflage (zit. *Bearbeiter*, in: Lienbacher/Müller/Putz, Grundverkehrsgesetze).

Lindner, Franz Josef/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Auflage, C.H. BECK 2017 (zit. *Bearbeiter*, in: Verfassung Bayern, Lindner/Möstl/Wolff).

Martínez, José, Die Steuerung der Agrarstruktur durch das Grundstücksverkehrsrecht, *AuR* 2013, S. 165–171.

Mößle, Wilhelm, Die Verfassungsmäßigkeit von Vorkaufsrecht und Umlegung als Instrumente kommunaler Bodenpolitik, *MittBayNot* 1988, S. 213–220.

- Netz, Joachim*, Der überhöhte Kaufpreis i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG im Lichte der BGH-Rechtsprechung, RdL 2016, S. 333–336.
- Grundstückverkehrsgesetz – Praxis Kommentar, 8. Auflage, Agricola Verlags GmbH, Hildesheim 2017/18 (zit. *Netz*, Praxiskommentar).
- Niedersächsischer Landtag*, der Niedersächsische Ministerpräsident - Entwurf Niedersächsisches Agrarstruktursicherungsgesetz (NASG) 2017, Drs. 17/8003 (zit. *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 17/8003).
- Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Verbesserungsgesetz (NASVG), 08.09.2021, Drucksache 18/9884 (zit. *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 18/9884)
 - der Niedersächsische Ministerpräsident - Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG), 09.02.2022, Drucksache 18/10699 (zit. *Niedersächsischer Landtag*, Drs. 18/10699)
- Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Freistaat Bayern (OGA)*, Immobilienmarktbericht Bayern. Daten - Fakten - Trends 2016, Landshut 2016.
- Immobilienmarktbericht Bayern. Daten - Fakten - Trends 2020, Landshut 2020.
- Pikalo, Alfred/Bendel, Bernold* (Hrsg.), Grundstückverkehrsgesetz – Kommentar, J. Schweitzer Verlag, Berlin 1963 (zit. *Bearbeiter*, in: *Pikalo/Bendel*, GrdstVG).
- Roth, Wolfgang*, Keine Herabsetzung des Kaufpreises bei Ausübung des Vorkaufsrechts – Anm. zu VG München, Urteil vom 23.10.2019 - M 19 K 18.343 = BeckRS 2019, 28961, NJW-Spezial 2020, S. 8.
- Rüchardt, Corinne*, Urteilsanmerkung zu BGH, Beschluss vom 29.4.2016, BLw 2/12, MittBayNot 2017, S. 191-193.
- Sachs, Michael/Schmitz, Heribert/Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Stelkens, Ulrich/Leonhardt, Klaus* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, 9. Auflage, C.H. BECK, München 2018 (zit. *Bearbeiter*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG).
- Säcker, Franz J./Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Auflage, Beck, München 2020 (zit. *Bearbeiter*, in: *MüKo BGB*).
- Salzburger Landtag*, Anfrage der Abg. Essl, Steiner BA MA und Wiedermann an Landesrat DI Dr. Schwaiger betreffend den Vollzug des Salzburger Grundverkehrsgesetzes – 107-ANF, 20.02.2018, <https://www.salzburg.gv.at/00201ipi/15Gesetzgebungsperiode/6Session/107-ANF.pdf>.
- Beantwortung der Anfrage der Abg. Essl, Steiner BA MA und Wiedermann an Landesrat DI Dr. Schwaiger (Nr. 107-ANF der Beilagen) betreffend den Vollzug des Salzburger Grundverkehrsgesetzes, 3.4.2018, <https://www.salzburg.gv.at/00201ipi/15Gesetzgebungsperiode/6Session/107-BEA.pdf>.
- Schmidt, Eduard* (Hrsg.), Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern – Die Entstehung der bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946, Bayerischer Landtag, Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit und Information, München 1997 (zit. *Bearbeiter*, in: *Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern*).
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Das prelimitierte Vorkaufsrecht der Gemeinden, DÖV 1978, S. 130–137.
- Schneider, Christian F.*, Handbuch österreichisches Grundverkehrsrecht, Verl. Österreich, Wien 1996.
- Siegmund, Klaus*, Bestandsaufnahme zu Entwicklungen am landwirtschaftlichen Boden- und Pachtmarkt, in: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) (Hrsg.), Landwirtschaftlicher Bodenmarkt, Perspektiven und Grenzen der Weiterentwicklung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens beim Grundstücksverkehr – Gutachten, 2012, S. II 1 - II 40.

- Sievers, Manfred/ Rust, Volker*, Die Grundrente als Kennziffer für die Ermittlung der Zahlungsbereitschaft eines Pachtpreises, NL-Briefe zum Agrarrecht 2015, S. 258–265.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder*, Regionaldatenbank Deutschland: Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, <https://www.regionalstatistik.de> (zit. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*, Regionaldatenbank) (geprüft am 09.03.2022).
- Statistisches Bundesamt*, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung – Fachserie 3 Reihe 5.1, Wiesbaden 2021.
- Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Eigentums- und Pachtverhältnisse Landwirtschaftszählung – Fachserie 3 Reihe 2.1.6, Wiesbaden 2021.
 - Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke – Fachserie 3 Reihe 2.4, Wiesbaden 2021.
 - Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Rechtsformen und Erwerbscharakter Landwirtschaftszählung – Fachserie 3 Reihe 2.1.5, Wiesbaden 2021.
- Stresemann, Christina*, Das Grundstücksverkehrsgesetz im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, AuR 2014, S. 415–421.
- Thüringer Landtag*, Gesetzesentwurf der Landesregierung – Thüringer Gesetz zur Neuordnung des Naturschutzrechts, Drucksache 6/6500, 05.12.2018 (zit. *Thüringer Landtag*, Drs. 6/6500).
- Tietz, Andreas/ Neumann, Richard/ Volkenand, Steffen*, Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, Braunschweig 2021.
- Tölle, Antje*, Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes für Sachsen-Anhalt (ASG LSA) aus der 7. Wahlperiode – eine rechtswissenschaftliche Würdigung, <https://doi.org/10.4393/opushwr-2552>, 2021 (zit. *Tölle*, ASG LSA 2020)
- Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG) – eine rechtswissenschaftliche Würdigung, <https://doi.org/10.4393/opushwr-3485>, 2022 (zit. *Tölle*, Entwurf NGrdstLwG 2022).
- Umweltbundesamt*, Siedlungs- und Verkehrsfläche, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/flaechen/siedlungs-verkehrsflaechen#-das-tempo-des-flaechen-neuverbrauchs-geht-zu-rueck> (zit. *Umweltbundesamt*, Siedlungs- und Verkehrsflächen) (geprüft am 26.05.2022).
- Wöhrmann, Otto*, Das Landwirtschaftsrecht – der britischen Zone, Otto Meißners Verlag, Schloß Bleckede an der Elbe 1951.
- Wöhrmann, Otto*, Anm. zu Bay.OBLG Beschluss vom 29.9.1959 Kapitalanlage eines Landwirtes und Anhäufung von Boden, RdL 1960, S. 18–21.
- Ziebell, Patrick*, Zur Versagung der Genehmigung nach dem GrdstVG wegen „spekulativer Überhöhung“ des Kaufpreises, AuR Agrar- und Umweltrecht 2017, S. 89–92.
- Anmerkung zum Beschluss des BGH vom 27.4.2018 – BLw 3/17 – wegen „spekulativer Überhöhung“ des Marktwertes bei Grundstückskaufverträgen, AuR 2019, S. 99–100.
- Zraunig, Carmen/ Petric, Heinrich*, Kärntner Grundverkehrsgesetz – Kurzkomentar, Linde Verlag Ges.m.b.H, Wien 2021.

Thünen Report

Bereits in dieser Reihe erschienene Hefte – *Volumes already published in this series*

1 - 80	siehe http://www.thuenen.de/de/infotehek/publikationen/thuenen-report/
81	Martin Ohlmeyer, Friederike Mennicke, Saskia Poth Erarbeiten eines objektiven Verfahrens unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Holz und Holzwerkstoffen bei der Bewertung ihres Einflusses auf die Innenraumluftqualität (HolnRaLu), TV 1: Untersuchungen unter realen Raumluftbedingungen
82	Marlen Haß, Martin Banse, Claus Deblitz, Florian Freund, Inna Geibel, Alexander Gocht, Peter Kreins, Verena Laquai, Frank Offermann, Bernhard Osterburg, Janine Pelikan, Jörg Rieger, Claus Rösemann, Petra Salamon, Maximilian Zinnbauer, Max-Emanuel Zirngibl Thünen-Baseline 2020 – 2030: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland
83	Marc Simon Weltersbach, Carsten Riepe, Wolf-Christian Lewin, Harry V. Strehlow Ökologische, soziale und ökonomische Dimensionen des Meeresangelns in Deutschland
84	Claus Rösemann, Hans-Dieter Haenel, Cora Vos, Ulrich Dämmgen, Ulrike Döring, Sebastian Wulf, Brigitte Eurich-Menden, Annette Freibauer, Helmut Döhler, Carsten Schreiner, Bernhard Osterburg, Roland Fuß Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 – 2019 Berechnung von gas- und partikelförmigen Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft 1990 – 2019
85	Andreas Tietz, Richard Neumann, Steffen Volkenand Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland
86	Katja Butter, Martin Ohlmeyer Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen von Holz und Holzwerkstoffen
87	Kim Pollermann Regional Governance: Begriffe, Wirkungszusammenhänge und Evaluationsansätze
88	Gerold Rahmann, Frédéric Rey, Reza Ardakani, Khalid Azim, Véronique Chable, Felix Heckendorn, Paola Migliorini, Bram Moeskops, Daniel Neuhoﬀ, Ewa Rembiatekowska, Jessica Shade, Marc Tchamitchian (eds.) From its roots, organic inspires science, and vice versa. Book of Abstracts of the Science Forum at the Organic World Congress 2021, September 8-10, 2021. Rennes, France
89	Walter Dirksmeyer, Klaus Menrad (eds.) Aktuelle Forschung in der Gartenbauökonomie : Digitalisierung und Automatisierung - Welche Chancen und Herausforderungen ergeben sich für den Gartenbau? Tagungsband zum 3. Symposium für Ökonomie im Gartenbau am 15. November 2019 in Freising / Weihenstephan
90	Tobias Mettenberger, Patrick Küpper Innovative Versorgungslösungen in ländlichen Regionen: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung im Handlungsfeld „Daseinsvorsorge“ : Band 1 der Begleitforschung Land(auf)Schwung
90	Gesine Tuitjer, Christian Bergholz, Patrick Küpper Unternehmertum, Netzwerke und Innovationen in ländlichen Räumen: Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung im Handlungsfeld „Regionale Wertschöpfung“ : Band 2 der Begleitforschung Land(auf)Schwung



- 91 Cora Vos, Claus Rösemann, Hans-Dieter Haanel, Ulrich Dämmgen, Ulrike Döring, Sebastian Wulf, Brigitte Eurich-Menden, Annette Freibauer, Helmut Döhler, Carsten Schreiner, Bernhard Osterburg, Roland Fuß
Calculations of gaseous and particulate emissions from German agriculture 1990 – 2020
Berechnung von gas- und partikelförmigen Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft 1990 – 2020
- 92 Kurt-Jürgen Hülsbergen, Harald Schmid, Hans Marten Paulsen (eds)
Steigerung der Ressourceneffizienz durch gesamtbetriebliche Optimierung der Pflanzen- und Milchproduktion unter Einbindung von Tierwohlaspekten – Untersuchungen in einem Netzwerk von Pilotbetrieben
- 93 Heike Peter, Cornelia Toppel, Annett Steinführer
Wohnstandortentscheidungen in einer wohnbiographischen Perspektive : Eine explorative Studie in ländlichen und großstädtischen Kontexten
- 94 Daniel Ziche, Erik Grüneberg, Winfried Riek, Nicole Wellbrock
Comparison of the LUCAS 2015 inventory with the second National Forest Soil Inventory : Comparability and representativeness of two soil inventories conducted in Germany
- 95 Fanny Barz
Boats don't fish, people do – A sociological contribution towards holistic fisheries bycatch management
- 96 Jacob Jeff Bernhardt, Lennart Rolfes, Peter Kreins, Martin Henseler
Ermittlung des regionalen Bewässerungsbedarfs für die Landwirtschaft in Bayern
- 97 Uwe Krumme, Steffi Meyer, Isabella M. F. Kratzer, Jérôme C. Chladek, Fanny Barz, Daniel Stepputtis, Harry V. Strehlow, Sarah B. M. Kraak, Christopher Zimmermann
STELLA - Stellnetzfisherei-Lösungsansätze : Projekt-Abschlussbericht
- 98 Anne Alix, Dany Bylemans, Jens Dauber, Peter Dohmen, Katja Knauer, Lorraine Maltby, Christoph J. Mayer, Zélie Pepiette, Balthasar Smith (eds)
Optimising agricultural food production and biodiversity in European landscapes
Report of an online-Workshop
- 99 Andreas Tietz, Antje G. I. Tölle
„Bauernland in Bauernhand“: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten





Thünen Report 99

Herausgeber/Redaktionsanschrift

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

www.thuenen.de

ISBN 978-3-86576-247-4



9 783865 762474