



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.



FORLand Policy Brief 8 (2024)

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und zur Verbesserung einer bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Agrarstrukturverbesserungsgesetz – NASVG)

November 2024

Franziska Appel, Alfons Balmann, Günther Filler, Florian Heinrich, Martin Odening, Lorenz Schmidt, Antje Tölle

Das Niedersächsische Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz hat den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und zur Verbesserung einer bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Agrarstrukturverbesserungsgesetz – NASVG) vorgelegt. Dieser Entwurf sieht deutliche Verschärfungen gegenüber den bestehenden Regelungen des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes vor. Sie betreffen ein Vorkaufsrecht regionaler Landwirte, Obergrenzen für Kauf- und Pachtpreise sowie Begrenzungen der Betriebsgröße. In dem vorliegenden Policy Brief werden die vorgeschlagenen Bodenmarktregulierungen aus juristischer und ökonomischer Perspektive untersucht und kommentiert.

Published by
DFG Research Unit 2569 FORLand
<https://www.forland.hu-berlin.de>

Der Entwurf des NASVG ähnelt in seiner Zielsetzung und grundsätzlichen Wahl der Instrumente zur Zielerreichung den Entwürfen aus Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Sachsen. Insofern überrascht es nicht, dass er dieselben grundsätzlichen Schwächen aufweist, nämlich eine unzureichende empirische Evidenz für unterstellte Problemzusammenhänge sowie eine fehlende Politikfolgenabschätzung. Er greift in massiver Weise in Eigentumsrechte und in die Entscheidungsfreiheit von Bodenmarktakteuren ein und diskriminiert Marktteilnehmer (nicht-ortsansässige Landwirte, Nicht-Landwirte, größere Betriebe) zugunsten ortsansässiger Landwirte, ohne die ökonomischen und ökologischen Implikationen aufzuzeigen. Gleichzeitig weist der Gesetzentwurf im Detail wichtige Unterschiede zu den Gesetzentwürfen aus den neuen Bundesländern auf, die aus ökonomischer Sicht teilweise sinnvoll, teilweise aber problematisch sind.

Positiv sind die weniger restriktiven Eingriffe in die Preisbildung auf Kauf- und Pachtmärkten zu bewerten. Grundsätzlich positiv ist auch die Erkenntnis, dass für viele Versagungsstatbestände Ausnahmeregelungen möglich sind, um einzelfallbezogene Besonderheiten zu berücksichtigen. Hier befindet man sich allerdings in einem Dilemma: In dem Maße, in dem fallspezifische Sachverhalte einbezogen werden, steigt der bürokratische Aufwand des Genehmigungsverfahrens. Angesichts des breiten Wunsches nach Bürokratieabbau im Agrarsektor und dem Abbau administrativer Hemmnisse bei der Umsetzung von Agrarpolitik, ist dies ein wichtiger Aspekt.

Die größte Gefahr des Gesetzentwurfes geht aus ökonomischer Sicht von der Begrenzung der Betriebsgröße auf derzeit ca. 380 Hektar (ha) aus. Auch wenn sich diese Grenze durch das Ausscheiden vor allem kleinerer Betriebe im Zeitablauf langsam nach oben verschiebt, behindert sie agrarstrukturelle Anpassungsprozesse, die zur Erreichung und Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen erforderlich sind. Eine umfassende Analyse der Auswirkungen einer solchen Größenbegrenzung müsste deren Auswirkungen auf Gewinne, die Rentabilität von Investitionen, die Wachstumsdynamik der Betriebe und letztlich die sektoralen Wohlfahrtseffekte untersuchen. Dass dies offensichtlich unterblieben ist, stellt einen gravierenden Mangel des Gesetzentwurfes dar.

Aus juristischer Sicht ist auf den Nachbesserungsbedarf bei der Formulierung der Zurechnungsvorschriften von Flächen bei Unternehmensbeteiligungen hinzuweisen. Zudem behindern viele unbestimmte Rechtsbegriffe und nicht klar strukturierte Verfahren die dringend erforderliche digitale Umsetzung des behördlichen Verfahrens. Die fehlende Untermauerung der Regeln mit Daten führt auch dazu, dass sie die Vorschriften nicht nur aus ökonomischer Sicht zu kritisieren sind, sondern die unterschiedliche Behandlung von Rechtsgeschäften juristisch nicht gerechtfertigt werden kann

1 Einordnung des Gesetzentwurfes

Der Entwurf eines Niedersächsischen Agrarstruktursicherungs- und -verbesserungsgesetzes (NASVG) vom 27. August 2024 ist der nunmehr zweite Anlauf der Landesregierung für ein Gesetz, das die Materien Grundstücksverkehr, Landpachtverkehr und siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht zusammenfasst. Es ist damit auch der zweite Anlauf für ein Verfahren zur Kontrolle von Anteilswerbungen in diesem Bundesland.

Der erste Versuch wurde mit dem Regierungsentwurf vom Mai 2017 gestartet. Mit der Drucksache 17/8003 wurde das Niedersächsische Agrarstruktursicherungsgesetz (NASG) in den Landtag eingebracht. Dieser Gesetzentwurf konnte im Landtag nicht mehr beraten werden, da es zu vorgezogenen Neuwahlen kam (Tölle 2022). In der nachfolgenden Koalition brachte die Oppositionsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Entwurf mit dem Titel „Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und -verbesserungsgesetz“ (NASVG) ein. Dieser Entwurf entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Regierungsentwurf. Das NASVG wurde zusammen mit dem schließlich verabschiedeten Niedersächsischen Gesetz über Grundstücksgeschäfte in der Landwirtschaft (NGrdstLwG) beraten und fand im Parlament keine Mehrheit (Tölle 2022). Der Koalitionsvertrag der neuen Regierung ab 2022 sieht einen neuen Anlauf für ein Agrarstrukturgesetz vor (Tölle 2022).

Der Entwurf des NASVG 2024 entspricht in weiten Teilen der Regierungsvorlage des NASG 2017.

Wesentliche Eckpunkte des Gesetzentwurfes sind: (1) ein Vorkaufsrecht für ortsansässige Landwirte beim Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke, bzw. eine unterschiedliche Behandlung von nicht-landwirtschaftlichen Käufern und nicht-ortsansässigen Landwirtinnen und Landwirten, (2) eine Präzisierung der Preismissbrauchsgrenze als das 1,5-fache des Verkehrswertes, (3) eine Präzisierung des Begriffs einer agrarstrukturell nachteiligen Anhäufung landwirtschaftlicher Flächen als das Vierfache über der durchschnittlichen Betriebsgröße in Niedersachsen, die sowohl beim Kauf als auch bei der Pacht von Flächen Anwendung findet und (4) eine Genehmigungspflicht für den Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften, die im Besitz landwirtschaftlicher Flächen sind („Share Deals“).

Im Folgenden werden diese Punkte im Einzelnen diskutiert und aus juristischer und ökonomischer Perspektive bewertet. Dabei wird der Gliederung des Gesetzentwurfs gefolgt.

2 Begriffsbestimmungen und Systematik des Gesetzes

Es begrüßenswert, dass das Gesetz mit Begriffsbestimmung beginnt. Bedauerlicherweise bleiben etliche Definitionen jedoch offen. Dazu zählen:

- (selbstständiger) land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb (§ 6 Nr. 2, Nr. 4; § 8 Nr. 2, Nr. 7 Lit. b); § 9 Abs. 1 Nr. 1 Lit. c), Abs. 3 Nr. 1, Abs. 5)
- gemischter Betrieb (§ 8 Nr. 3)
- selbstständige Existenz (§ 8 Nr. 3)
- Siedlungsverfahren (§ 6 Nr. 3)
- Naturschutzmaßnahme (§ 8 Nr. 8)
- Naturschutzkonzept (§ 8 Nr. 8)
- Zusammenhang zu einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 c; § 22 Abs. 1 Nr. 1 Lit. b))
- besondere agrarstrukturelle Umstände (§ 9 Abs. 2 S. 1, Abs. 4 S. 1)
- erhebliche Gefahren für die Agrarstruktur (§ 9 Abs. 4 S. 2; § 22 Abs. 4 S. 2)
- generelles agrarstrukturelles Interesse (§ 11 Abs. 2 S. 1 Nr. 3)
- wirtschaftliche Einheit (§ 11 Abs. 3)
- leistungsfähige Landwirtschaft (§ 10 Abs. 1 S. 2)

Teilweise könnte bei diesen Begriffen auf die zum Grundstücksverkehrsgesetz (GrdStVG) ausgebildete Praxis zurückgegriffen werden. Hier stellt sich allerdings stets die Frage, ob der Gesetzgeber diese so übernehmen möchte. Andere Begriffe sind neu im Gesetz, so dass fehlende Definitionen zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung und Digitalisierung führen. Dies gilt insbesondere für das „generelle agrarstrukturelle Interesse“, die „erheblichen Gefahren für die Agrarstruktur“ und die „besonderen agrarstrukturellen Umstände“.

Darüber hinaus wird die selbstgewählte Systematik mit vorangestellt erläuterten Fachbegriffen im Gesetz wiederum durchbrochen, wenn im § 9 Abs. 2 - 4 Voraussetzungen definiert werden, die „eine nachteilige Anhäufung von Flächen“, ein „grobes Missverhältnis zum Wert des Grundstücks“ und in § 9 Abs. 6 die „Bodenbestandteile“ definieren, anstelle alle kompakt in den Begriffsbestimmungen zu erläutern. Diese Erläuterungen zentral im § 3 zu bündeln, würde darüber hinaus Kürzungen erlauben, weil § 22 Abs. 2 so obsolet würde.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass der Begriff des Landwirts, bzw. der Landwirtin im Gesetz definiert wird (§ 3 Abs. 4 – 6). Der gewählte Regelungsansatz löst jedoch die praktischen Probleme nicht, sondern verschärft sie. § 3 Abs. 4 legt fest, dass Landwirtin oder Landwirt im Sinne dieses Gesetzes ist, wer haupt- oder nebenberuflich Landwirtschaft betreibt. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass es sich hierbei um eine Klarstellung handelt. Dies ist aber weder in der Wissenschaft noch in der Rechtsprechung umstritten, nachdem der Bundesgerichtshof vor 34 Jahren klargestellt hat, dass leistungsfähige Nebenerwerbsbetriebe und Haupterwerbsbetriebe gleich zu behandeln sind (BGH 1990). Heute ist die Abgrenzungsfrage, ob der Betrieb leistungsfähig ist oder ob es sich nur um Hobby oder Subsistenzwirtschaft handelt. Die weiteren Ausführungen in § 3 Abs. 5 sind daher nicht sachgerecht und führen eher zu praktischen Problemen, da der Begriff des Nebenerwerbs an auslegungsbedürftige Merkmale geknüpft wird, wie z.B. wann „wesentliche Einkünfte aus der Landwirtschaft“ vorliegen und diese zusätzlich und nachhaltig zur Existenzsicherung beitragen. Nach der Gesetzesbegründung sind dies die Kriterien einer Landwirtin, bzw. eines Landwirts nach dem Gesetz über die „Alterssicherung der Landwirte“ (ALG), die sich dort aber so nicht wiederfinden. Dass dem Gesetzgeber durchaus bewusst ist, dass die Leistungsfähigkeit das moderne Kriterium ist, zeigt § 10 Abs. 2 S. 1, wo eine Auflage erteilt werden kann. Diese Vorschrift ist aus dem NGrdStLwG übernommen und richtet sich dort an Neugründungen, die aber wiederum in § 3 Abs. 6 ohne Rückgriff auf das Ziel eines leistungsfähigen Betriebes definiert werden. Die damit in § 3 Abs. 3 - 6 getroffenen Definitionen sind nicht geeignet, die in der Praxis und Rechtsprechung anerkannten Formen der Landwirtschaft, z.B. einem in eine Besitz- und Betriebsgesellschaft gespaltenen Betrieb oder den Erwerb von Flächen durch Gesellschafter anzuerkennen. Dieses Problem sieht offenbar auch der Gesetzgeber,

wenn er in der Begründung pauschal auf die „Fallgruppen der Rechtsprechung“ verweist. Der Mehrwert einer Klarstellung von seit 34 Jahren akzeptierter Rechtsprechung im Vergleich zum pauschalen Verweis in der Begründung ist jedoch nicht zu erkennen. In diesem Zusammenhang stellt sich weiter die Frage, wie das NASVG 2024 als eigenständiges Landesgesetz weiterentwickelt werden soll. Bisher geschieht das durch den Bundesgerichtshof anhand des agrarpolitischen Berichts des Bundestags. Soweit ersichtlich ist für Niedersachsen kein Pendant geplant. Das Dokument auf Bundesebene fällt zugegebenermaßen unterschiedlich detailreich aus. Man kann auch argumentieren, dass die agrarpolitischen Ziele in § 1 Abs. 3 Grundlage der Fortentwicklung des Begriffes sein sollen, aber dann wäre auch ein so lautender Hinweis sinnvoll.

3 Grundstücksverkehr

Der Regelungskomplex zum Grundstücksverkehr folgt im Wesentlichen dem Aufbau, wie er aus dem Grundstücksverkehrsgesetz bekannt ist. Dass Auflagen und Bedingungen in einem § 10 zusammengefasst sind, erscheint zweckdienlich.

3.1 Genehmigungsfreie Rechtsgeschäfte (§ 4 Abs. 4 / § 6), zu genehmigende Rechtsgeschäfte (§ 8) und Genehmigungsantrag (§ 5)

Die Freistellung gemäß § 4 Abs. 4 von Grundstücken in Abhängigkeit von ihrer Größe und dem Erwerber entspricht der bisherigen Rechtslage nach § 1 Abs. 1 NGrdstLwG. Weitere Rechtsgeschäfte abhängig von den beteiligten Vertragsparteien stellt § 6 frei, der § 4 GrdstVG entspricht. Sinn und Zweck dieser Vorschriften ist es, dass diese Verträge ohne Einleitung eines behördlichen Verfahrens sofort wirksam sind und sofern eine Eintragung des Rechtserwerbs im Grundstück erforderlich ist, ohne Vorlage einer Genehmigung oder eines Negativzeugnisses (§ 7) vollzogen werden können. Im Gegensatz dazu muss bei dem in § 8 genannten Rechtsgeschäft eine Genehmigung beantragt werden, aber die Behörde hat sie ohne weitere Prüfung von Versagungsgründen zu genehmigen.

Es ist nicht erkennbar, dass die Regeln in § 4 Abs. 4, § 6 und § 8 nach Größe des Grundstücks und Eigenschaften der Vertragsparteien und verfolgtem Zweck evidenzbasiert getroffen worden (Tölle 2023-12, Tölle 2024-04). Bisher wurde soweit ersichtlich keine Evaluation des NGrdstLwG vorgelegt und auch die Übernahme von Regeln aus dem GrdstVG sagt nur aus, dass man Vorschriften sich zu eigen macht, die vor 60 Jahren als agrarpolitisch angezeigt galten.

So steht bisher eine Antwort auf die bereits zum NGrdstLwG gestellte Frage aus, wie die Grundbuchämter prüfen sollen, ob nach § 4 Abs. 4 Nr. 2 Lit. b)/§ 1 Abs. 1 Nr. 2 Lit. b) NGrdstLwG eine anerkannte Naturschutzvereinigung als Käuferin auftritt und ein Konzept besitzt, wie ein konkretes Naturschutzprojekt in absehbarer Zeit realisiert wird (Tölle 2022-02). Mangels Evaluation des NGrdstLwG ist offen, ob der Erfüllungsaufwand und einhergehende Verwaltungsaufwand der 3-Jahres-Betrachtung (§ 4 Abs. 4 S. 3/§ 1 Abs. 1 S. 2 NGrdstLwG) in einem angemessenen Verhältnis zur Agrarstrukturverbesserung stehen (Tölle 2022-02). Ohne eine Auswertung, wer zu welchen Preisen Grundstücke in welcher Größe erwirbt, fehlt jede Beurteilungsgrundlage, warum Kommunen oder kommunale Zweckverbände größere Grundstücke genehmigungsfrei als andere Käuferinnen und Käufer erwerben können. Dies insbesondere, weil sie in einer Studie zum Bodenmarkt in Bayern als Preistreiber identifiziert wurden (Tietz und Tölle, 2022). Ohne diese Grundlage ist auch unklar, ob Religionsgemeinschaften freigestellt werden sollten, obwohl sie die drittgrößten Flächeneigentümer in Niedersachsen sind (Tietz und Hubertus 2024) und ob nicht mehr Rechtsgeschäfte innerhalb der Familie ohne Genehmigungserfordernis bleiben sollten.

In einer Gesamtschau der Regelungen aus § 4 Abs. 4, § 6 und § 8 ergibt sich insbesondere für Kommunen folgende Rechtslage:

- Kommunen können unabhängig vom verfolgten Verwendungszweck des Grundstücks und dem Planungsstand für das Grundstück überall in Niedersachsen (also nicht nur in ihrem Gemeindegebiet) landwirtschaftliche/landwirtschaftlich nutzbare Grundstücke kleiner 1 ha Größe kaufen.
- Kommunen können landwirtschaftliche/landwirtschaftlich nutzbare Grundstücke überall in Niedersachsen, die im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, der das Grundstück für andere als landwirtschaftliche Zwecke vorsieht, in jeder Größe kaufen.
- Innerhalb ihres Gemeindegebietes können sie das bereits, wenn ein Flächennutzungsplan aufgestellt wurde und das Grundstück für andere Zwecke zur Nutzung vorsieht.
- Kommunen können landwirtschaftliche/landwirtschaftlich nutzbare Grundstücke überall in Niedersachsen in jeder Größe für eine Naturschutzmaßnahme oder ein Naturschutzkonzept kaufen.

- Kommunen können landwirtschaftliche/landwirtschaftlich nutzbare Grundstücke überall in Niedersachsen in jeder Größe für Hochwasser- und Küstenschutzmaßnahmen kaufen.

Die letzten beiden Punkte sind neu im NASVG 2024. Angesichts der Vielzahl der Fallgruppen stellt sich die Frage, ob diese nicht zusammengefasst werden können und mit welcher Rechtfertigung Gemeinden Grundstücke bis 1 ha Größe unabhängig von der beabsichtigten Nutzung erwerben können.

Für den Naturschutz ergibt sich Folgendes:

- Anerkannte Naturschutzvereinigungen können für ein konkretes, in absehbarer Zeit realisierbares Naturschutzprojekt Grundstücke kleiner als 1 ha erwerben.
- Anerkannte Naturschutzvereinigungen, Gemeinden und andere Naturschutzträger können für eine Naturschutzmaßnahme oder ein Naturschutzkonzept – ohne dass dieses in absehbarer Zeit realisierbar sein muss – Grundstücke jeder Größe erwerben.

Mit Blick auf die letzte, im NASVG 2024 neu eingeführte Fallgruppe stellt sich die Frage, welchen Sinn die Freistellung von Grundstücken unter 1 ha unter engeren Voraussetzungen hat. Systematisch ist der Erwerb für den Naturschutz nach geltender Rechtslage des GrdstVG eine agrarstrukturelle Maßnahme, wenn sie zeitnah realisierbar ist. Bemerkenswert ist jedoch, dass diese in der Rechtsprechung aus dem Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung entwickelte Fallgruppe mit dem neuen Bericht 2023 enger gefasst wurde. Auf Bundesebene wird die besondere Flächenkonkurrenz und die Gefahr von Flächenverlusten besonders hervorgehoben und im Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung 2023 wird gefordert, dass „naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahmen mit in die landwirtschaftliche Nutzung integrierten Verfahren“ umgesetzt werden sollen (BMEL 2023). Regelungssystematisch könnte die Fallgruppe des Erwerbs für Naturschutzzwecke in den Katalog der genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäfte aufgenommen werden. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, warum man auch Vorratserwerbe zu diesem Zweck zulässt, da eine zeitnahe Umsetzung nicht mehr gefordert wird. Umgekehrt ist nicht nachvollziehbar, warum dieses Kriterium für den Erwerb von Grundstücken unter 1 ha gefordert wird. Fraglich ist auch, warum mit dieser weiten Fallgruppe die Flächenkonkurrenz zugunsten des Naturschutzes entschieden wird und nicht dem bundesweiten Trend zu integrierten Konzepten in der landwirtschaftlichen Nutzung gefolgt wird, um die Flächenkonkurrenz zugunsten der Ernährungsvorsorge zu lösen.

Beim Genehmigungsantrag nach § 5 fallen insbesondere zwei Aspekte kritisch ins Auge. Die Anforderungen in § 5 Abs. 3 sind sehr unbestimmt. Für die Antragstellung ist so nicht im Vorhinein abschätzbar, welche Angaben zu machen sind. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Genehmigungsfrist relevant, da diese erst beginnt, wenn alle Unterlagen vollständig vorliegen.

§ 5 Abs. 2, S. 2 ermächtigt das Notariat, den Genehmigungsantrag zu stellen. Das Gesetz löst aber nicht das in der Praxis auftretende Problem, ob die Versagung oder die Mitteilung der Ausübung des Vorkaufsrechts auch dem Notariat wirksam zugestellt werden kann (Tölle 2024-01).

3.2 Versagungsgründe beim Grundstücksverkehr

§ 9 stellt ein Kernelement des Gesetzentwurfs dar, in dem Versagungsgründe für die Genehmigung von Grundstücks(ver)käufen genannt werden. Es sind dies (1) eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung von Grund und Boden, (2) eine unwirtschaftliche Verkleinerung von Grundstücken und (3) ein Missverhältnis von Preis und Wert des Grundstücks. Eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens wird vermutet, wenn der / die Erwerber(in) keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt, der Erwerb zu einer nachteiligen Anhäufung von Boden führt oder der Kauf keinen Zusammenhang zu dem landwirtschaftlichen Betrieb der erwerbenden Person aufweist. Auf ausgewählte Versagungsgründe wird im Folgenden eingegangen.

3.2.1 Erwerb durch Nichtlandwirte

Es wird der traditionelle Begriff der „agrarstrukturell nachteiligen Verteilung von Grund und Boden“ beibehalten. Diese vage Formulierung wird weiterhin durch den ebenfalls unbestimmten Begriff der „Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur“ umschrieben. Im Gegensatz zum GrdstVG, aber in Übereinstimmung mit dem Entwurf 2017, werden nun konkrete Beispiele genannt. Lit. a) verkörpert die Tradition des bäuerlichen Erwerbs, der privilegiert werden soll. Zu den Problemen bei der Anwendung des Begriffs „Landwirtin/Landwirt“ siehe oben zu § 3.

Erklärtes Ziel des Gesetzentwurfes ist es, Spekulation mit land- und forstwirtschaftlichem Grund und Boden unterbunden und Flächen- und Anteilserwerb durch Investoren entgegenzuwirken. Zu dem positiven Beitrag nicht-landwirtschaftlicher Investoren und dem Spekulationsbegriff ist in anderem

Zusammenhang bereits ausführlich diskutiert worden (z.B. Odening und Hüttel 2018, Appel et al. 2023). Dass in dem niedersächsischen Gesetzentwurf dem negativen Klischee des Finanzinvestors in unreflektierter Weise gefolgt wird, erstaunt insofern etwas. Empirische Befunde rechtfertigen die geplanten Maßnahmen und die in der Begründung angeführten negativen Einflüsse durch nichtlandwirtschaftliche Investoren nicht. In einer Untersuchung von Meissner, Danne und Mußhoff (2023) für den niedersächsischen Bodenmarkt wird deutlich, dass der Anteil nichtlandwirtschaftlicher Käuferinnen und Käufer über einen langen Zeitraum (1984-2015) relativ konstant geblieben ist. Rund 40 % der Käufer und Käuferinnen landwirtschaftlicher Flächen sind Nichtlandwirte / Nichtlandwirtinnen, die rund 35 % der insgesamt veräußerten landwirtschaftlichen Flächen erwerben. Entgegen der häufig geäußerten Befürchtung einer zunehmenden Dominanz nichtlandwirtschaftlicher Investoren konnten die Autoren keinen signifikanten Aufwärtstrend dieser Käufergruppe feststellen.

Darüber hinaus zeigen Meissner, Danne und Mußhoff (2023), dass es bei Ackerland kaum Preisunterschiede zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Käufern gibt. Lediglich bei Grünland zahlen Nichtlandwirte tendenziell höhere Preise. Diese Ergebnisse widersprechen der im Gesetzentwurf implizierten Annahme, dass nichtlandwirtschaftliche Investoren generell preistreibend wirken. Auch die Behauptung, dass nichtlandwirtschaftliche Käuferinnen und Käufer überwiegend hochwertige Flächen erwerben, kann nicht bestätigt werden, da die Studie keine signifikanten Unterschiede in der Bodenqualität (Ackerzahl/Grünlandzahl) zwischen den Käufergruppen feststellt. Diese Ergebnisse werden durch eine neuere Studie von Schmidt et al. (2024) in Teilen bestätigt und erweitert. Die Autoren analysierten über 35.000 einzelne Verkaufstransaktionen landwirtschaftlicher Flächen in Niedersachsen für den Zeitraum von 2005 bis 2019. Ihre Ergebnisse differenzieren das Bild weiter und stellen fest, dass nichtlandwirtschaftliche Käufer und Käuferinnen für einen durchschnittlichen Kauf einen Preisaufschlag von etwa 11 % zahlen. Dieser Aufschlag verteilt sich jedoch nicht gleichmäßig über alle Flächengrößen bzw. -eigenschaften. Bei den kleinsten 20 % der gehandelten Flächen beträgt der Preisaufschlag 22,7 %, diese machen aber nur 1,7 % der insgesamt gehandelten Flächen aus und sind für die landwirtschaftliche Produktion von untergeordneter Bedeutung. Besonders aufschlussreich ist die Beobachtung, dass bei Flächen über 1 ha, für die bereits nach geltendem Recht ein Vorkaufsrecht für aufstockungsbedürftige Landwirte besteht, der Preisaufschlag durch nichtlandwirtschaftliche Käufer nur noch 3,7 % beträgt. Zudem wurden 72 % dieser Flächen von Landwirtinnen und Landwirten erworben.

3.2.2 Nachteilige Anhäufung von Flächen

In Buchstabe b) wird nunmehr von einer „agrarstrukturell nachteiligen Anhäufung“ gesprochen. Diese Formulierung ersetzt die „beherrschende Stellung“ aus dem Entwurf NASG 2017. Als Maßstab nimmt § 9 Abs. 2 das Vierfache über der durchschnittlichen Betriebsgröße in Niedersachsen, wohingegen im Entwurf von NASG 2017 noch die doppelte Betriebsgröße vorgesehen war. Über § 9 Abs. 2 S. 3 sind in den Flächenumfang auch Flächen von Unternehmen einzubeziehen, an denen der Erwerber (mit mindestens 50 Prozent) beteiligt ist. Vorteil einer solchen Grenze ist, dass sie dynamisch ist, denn die durchschnittliche Betriebsgröße wird immer wieder neu ermittelt. Begründet wird diese Versagungsmöglichkeit mit mehreren Argumenten:

Erstens wird argumentiert, „dass land- und forstwirtschaftliche Betriebe, die in einem lokalen Bereich übermäßig vertreten sind, die Marktbedingungen zu bestimmen vermögen, was agrarstrukturell zu vermeiden ist“ (Referentenentwurf NASVG 2024, S. 25) und dass die mit der Ausweitung eines größeren Betriebes verbundene ständige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage dem Großbetrieb die Möglichkeit eröffnen könne, durch günstigere Angebote Mitbewerber zu überbieten, wodurch der Aufstockungsbedarf lebensfähiger anderer Betriebe nicht ausreichend gedeckt werden und die Agrarstruktur des betroffenen Gebietes beeinträchtigt werden könne (Referentenentwurf NASVG 2024, S. 19). Grundsätzlich ist ein Zusammenhang zwischen Flächenkonzentration und Marktmacht im Sinne eines Preiseffektes auf lokalen Bodenmärkten gegeben, der allerdings empirisch äußerst schwer zu messen und nachzuweisen ist (vgl. Balmann et al. 2021). Auch eine Untersuchung des Thünen-Instituts zu den Eigentumsstrukturen in Deutschland (Tietz und Hubertus 2024) konnte den Zusammenhang auf Grundlage der untersuchten Daten nicht nachweisen. Im Übrigen kann auf dem lokalen Bodenmarkt nur der einzelne Betrieb wirken, so dass die über § 9 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 24 Abs. 2 eingeforderte Verbundbetrachtung nur dann relevant ist, wenn eine Beteiligungsstruktur auf demselben lokalen Markt agiert.

Zweitens wird argumentiert, dass die Obergrenze einer breiten Streuung des Bodeneigentums und der Bodenbewirtschaftung sowie der Vermeidung von Übergrößen landwirtschaftlicher Erwerberinnen und Erwerber oder Pächterinnen und Pächtern auf dem Bodenmarkt diene (Referentenentwurf NASVG

2024, S. 25). Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Verbundbetrachtung über §§ 9 Abs. 2 S. 3, 24 Abs. 2 sinnvoll.

Für keine der beiden Argumentationslinien wird allerdings erläutert, woher die Grenze stammt. Ausweislich der Agrarstrukturerhebung 2023 bewirtschaftet der durchschnittliche Betrieb in Niedersachsen 76 ha. Daher würde eine agrarstrukturell nachteilige Anhäufung vorliegen, wenn ein Betrieb mehr als 380 ha bewirtschaftet. Folgende Überschlagsrechnung zeigt, wie willkürlich diese Festsetzung ist. Plogmann et al. 2022 zeigen für Brandenburg, dass 90 Prozent der gepachteten oder gekauften Flächen in einem Radius von 12 Kilometern um die Hoffläche liegen. Legt man konservativ einen Transportradius von nur 6 Kilometer für Niedersachsen zugrunde, ergibt das beim durchschnittlichen Anteil der Landwirtschaftsfläche in Niedersachsen einen landwirtschaftlichen Flächenumfang von 62.000 ha innerhalb dieses Radius, was 16 Betrieben mit 380 ha, d.h. der zulässigen Obergrenze, Platz bieten würde. Dass ein größerer Betrieb in diesem Umfeld eine marktbeherrschende Stellung erlangen könnte, erscheint ebenso unwahrscheinlich, wie eine Verhinderung der Aufstockung anderer lebensfähiger Betriebe. Vielmehr scheint eine willkürlich festgelegte Betriebsgrößenobergrenze vorzuliegen. Laut Agrarstrukturerhebung 2023 bewirtschaften 230 Betriebe in Niedersachsen bereits mehr als 500 ha und damit insgesamt 209.100 ha, bzw. 8 % der landwirtschaftlichen Fläche in Niedersachsen. Weitere 671.400 ha landwirtschaftliche Flächen wurden 2023 von 2.400 Betrieben mit 200 bis 500 ha bewirtschaftet. Die Betriebsgrößenklassen mit mehr als 200 ha waren beim Vergleich der Agrarstrukturerhebungen 2020 und 2023 die einzigen Größenklassen, die zugenommen haben. Alle anderen Größenklassen, wie etwa die zwischen 100 und 200 ha, sind sowohl hinsichtlich der Anzahl Betriebe als hinsichtlich der von ihnen bewirtschafteten Fläche geschrumpft. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass im Landesdurchschnitt bei etwa 200 ha eine Wachstumsschwelle vorliegt. Betriebe, die deutlich kleiner waren als 200 ha, hatten demzufolge zwischen 2020 und 2023 eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit ihre Fläche auszudehnen als größere, was das grundsätzliche Argument bestätigt, dass tendenziell größere Betriebe Flächen akkumulieren.

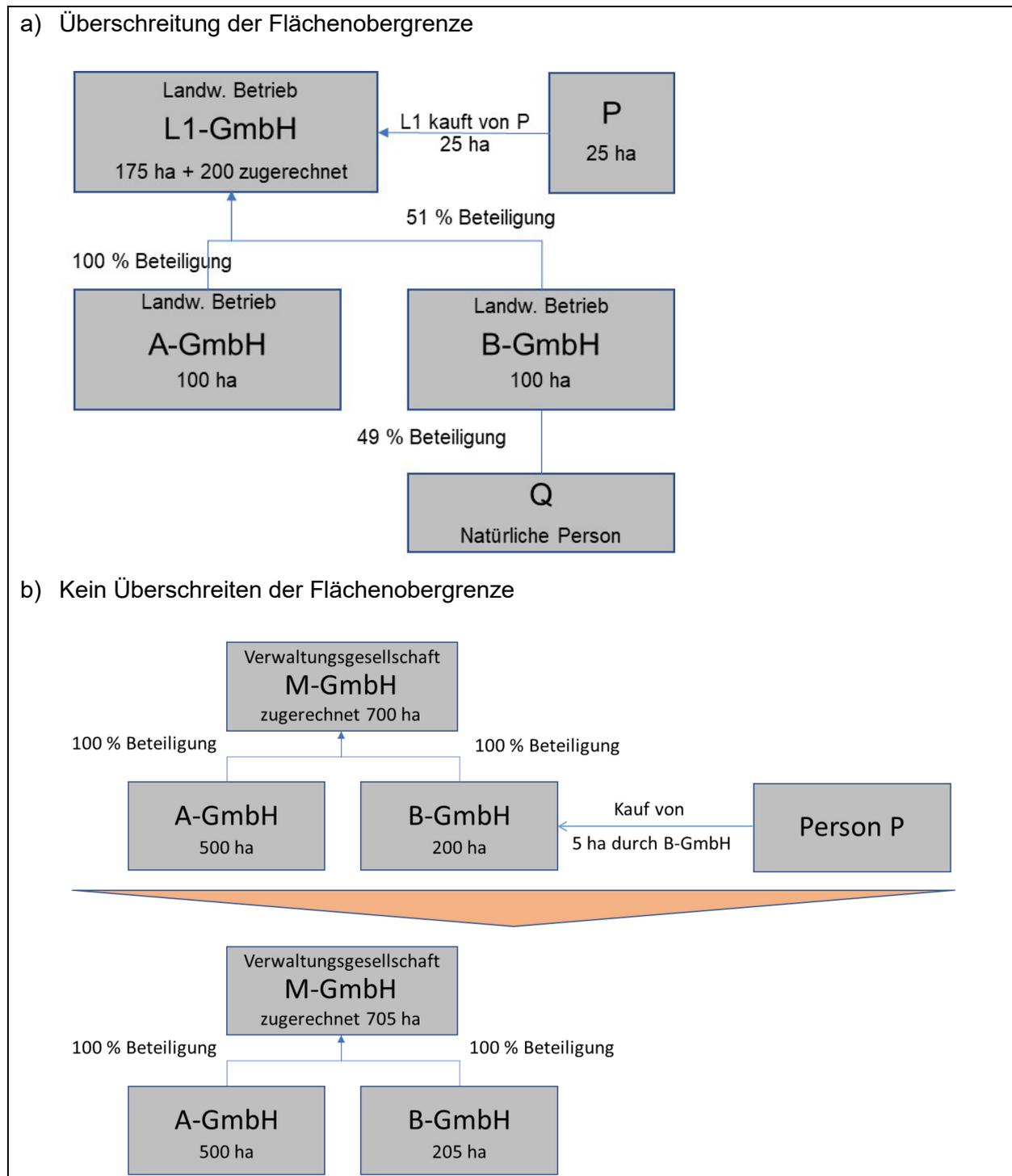
Pauschale flächenbezogene Obergrenzen erscheinen aus ökonomischer Sicht wenig sinnvoll. Das gilt zum einen mit Blick auf die Begründung, dass lebensfähige andere Betriebe durch das Wachstum großer Betriebe ihren Flächenbedarf nicht ausreichend decken könnten. Wenn diese lebensfähigen anderen Betriebe auf dem Bodenmarkt nicht wettbewerbsfähig sind, stellt sich die Frage, worin dann ihre agrarstrukturelle Bedeutung liegt, die eine Benachteiligung großer Betriebe sowie auch den Eingriff in die Rechte der Bodeneigentümerinnen und -eigentümer rechtfertigt. Weiterhin fehlt es an einer Begründung, warum Betriebe in Niedersachsen jenseits der Größenbegrenzung in ihren Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt werden dürfen, wenn sie bereit und in der Lage sind, höhere Preise für Kauf oder Pacht von Flächen zu zahlen. Dies gilt umso mehr, da im angrenzenden Bundesland Sachsen-Anhalt zwei Drittel der Landwirtschaftsfläche von Betrieben mit mehr als 500 ha bewirtschaftet werden. Zum anderen ist eine pauschale Flächenobergrenze angesichts des unterschiedlichen Flächenbedarfs verschiedener Betriebsformen und Standortbedingungen zu hinterfragen. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass Niedersachsen mit Futterbauregionen im Küstenbereich, der Veredlungsregion Weser-Ems oder dem eher ackerbaulich geprägten Osten und Südosten des Bundeslandes agrarstrukturell sehr heterogen ist. Ein Bezug zu diesen regionalen Besonderheiten fehlt ebenso wie zu den Betriebsformen und damit auch die Begründung einer einheitlichen Obergrenze.

Die unterschiedliche Agrarstruktur innerhalb von Niedersachsen wirkt sich auch auf bundeslandübergreifende Betriebe aus. Es fehlt bisher an einer Regelung im Gesetz, wie Unternehmen zu behandeln sind, die in der Grenzregion zu Nachbarbundesländern wirtschaften. Wird dann nur der in Niedersachsen gelegene Teil an der Anhäufungsschwelle gemessen und die übrigen Flächen nicht, die z.B. in Sachsen-Anhalt liegen könnten, wo der Großteil der Fläche von Betrieben jenseits der Größenbegrenzung bewirtschaftet wird. Unklar ist zudem, inwieweit es eine Rolle spielt, ob der Sitz des Betriebes sich in Niedersachsen oder einem angrenzenden Bundesland befindet.

Weiterhin fällt auf, dass im Gesetzesentwurf - im Gegensatz zum letzten Agrarstrukturgesetzentwurf aus Sachsen - kein Bestandsschutz für Betriebe vorgesehen ist. Dies kann unabhängig von gravierenden Folgen im Landpachtverkehr auch beim Kauf problematisch werden, wenn z.B. bisher gepachtete Flächen erworben werden. In diesem Fall könnte man erwägen, dass „besondere agrarstrukturelle Umstände“ vorliegen, wie sie § 9 Abs. 2, S. 1 als Gegen Ausnahme erlaubt. Dabei wird mit dem Verhältnis von Pacht- und Eigenland nur ein Beispiel in S. 2 genannt. Die übrigen Fallgruppen müssten dann von den Behörden entwickelt werden. Dies bedeutet einerseits für die Behörden einen erheblichen Aufwand und andererseits für den Rechtsverkehr eine große Unsicherheit bezüglich der zu entwickelnden Maßstäbe. Es erwächst damit auch Zweifel an einer hinreichend konkreten Rechtsnorm.

Sinnvoller erscheint hier der jüngst in Sachsen vorgeschlagene Weg, die Fallgruppen abschließend aufzuzählen.

Abbildung 1: Illustration der Wirkung der Zurechnung auf den Versagungsgrund „nachteiligen Anhäufung“



Quelle: Eigene Abbildung

Letztlich fällt bei der Anwendung der Regeln insbesondere der Zurechnungsvorschrift von Flächen auf, dass die so formulierten aktive landwirtschaftliche Betriebe – auch im Verbund – einer Anhäufungskontrolle unterziehen, aber wenn eine Beteiligungs- und Verwaltungsgesellschaft in die Struktur eingebaut wird, dann läuft die Kontrolle ins Leere. Damit wird zwar das Wachstum einzelner Betriebe vor Ort verhindert, dass formulierte übergeordnete Ziel der Eigentumsanhäufung in der Hand einzelner nicht. Abbildung 1 illustriert diesen Sachverhalt. In der in Abbildung 1a) dargestellten Situation würde der Erwerb vorbehaltlich besonderer agrarstruktureller Umstände nicht genehmigt. Die L1-GmbH

ist ein landwirtschaftlicher Betrieb im Sinne der Vorschrift. Über die Zurechnungsvorschrift §§ 9 Abs. 2 S. 3, 24 Abs. 2 werden der L1 ihre Beteiligungen an der A-GmbH und der B-GmbH zugerechnet, so dass L1 sich behandeln lassen muss, als wäre der Betrieb 375 ha groß. Mit dem Zuerwerb von weiteren 25 ha wäre die Anhäufungsgrenze überschritten. Demgegenüber würde in der in Abbildung 1b) dargestellten Situation der Kaufvertrag genehmigt, denn die Betriebsgröße der B-GmbH bleibt unterhalb der Schwelle. Es werden die Flächen von Gesellschaften berücksichtigt, an denen die Erwerberin (B-GmbH) beteiligt ist. B ist nicht beteiligt, sondern es liegt eine Beherrschung an ihr vor, die das Gesetz nicht erfasst. Die Beispiele zeigen, dass durch geschickte Gestaltung der Zuordnungen von Gesellschaften Umgehungen der Anhäufungsregelungen möglich sind.

3.2.3 Fehlender Zusammenhang mit einem Betrieb

Die Formulierung des „Zusammenhangs zu einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb“ wird in der Gesetzesbegründung als Ausfluss des regional verankerten Betriebs dargestellt. Aus der Begründung ergibt sich weiter, dass mit dieser Begrifflichkeit die bisher in der Rechtsprechung als „Kapitalanlage oder Vorratserwerb“ von Landwirten erörterte Fallgruppe in das Gesetz aufgenommen wird (zu dieser Fallgruppe ausführlich: Tietz und Tölle (2022)). In der Praxis stellt sich die Frage, ab welcher Entfernung ein solcher fehlender Zusammenhang anzunehmen ist (Tietz und Tölle 2022). Für eine sichere Gesetzesanwendung wären aus juristischer Sicht konkrete Werte wünschenswert, die sich beispielsweise analog zu den Berechnungen von Plogmann et al. (2022) für Hof-Feld-Entfernungen in Brandenburg aus InVeKoS Daten auch für Niedersachsen bestimmen ließen.

Aus ökonomischer Sicht ist dieser Versagungsgrund fragwürdig. Im Anhang des Gesetzentwurfs wird postuliert, dass eine ortsansässige Landwirtschaft gesellschaftlich gewünscht sei und dass eine von Investoren getragene Landwirtschaft den Zielen einer gesellschaftlich verantwortungsvollen Agrarstrukturpolitik weniger gerecht werde. Eine große Schwachstelle dieses Gesetzentwurfes, wie auch derjenigen in Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen besteht darin, dass keine empirische Fundierung dieses fundamentalen Dogmas erfolgt. Welche konkreten gesellschaftlichen Ziele werden verletzt, wenn nicht-landwirtschaftliche Investoren oder nicht ortsansässige Landwirtinnen und Landwirte Boden erwerben? Darüber wird in der Begründung lediglich in folgender Weise spekuliert: „Eine große Entfernung zum Betrieb oder fehlende Ortsansässigkeit kann zu der Annahme führen, dass die Land- oder Forstwirtin oder der Land- und Forstwirt die Fläche nicht sachgerecht zu bewirtschaften vermag.“ Es drängt sich die Frage auf, ob man Gesetze mit derart weitreichenden Folgen für die Eigentumsrechte von Bodeneigentümern und die Agrarstruktur auf solche vagen Annahmen stützen kann.

3.2.4 Preismissbrauch

Weiterhin wird in dem Gesetzentwurf die Tradition der Preiskontrolle fortgeführt. § 9 Abs. 4 S. 1 sieht vor, dass die von der Rechtsprechung entwickelte Grenze von 50 % über dem Verkehrswert übernommen wird. Diese Grenze ist weniger restriktiv als die Grenzen der Entwürfe aus Brandenburg, Sachsen und Thüringen, die Grenzen von 20 % des Verkehrswerts, bzw. 30 % des Ertragswertes vorsahen. Im Sinne einer an Angebot und Nachfrage orientierten Preisbildung ist das zu begrüßen. Darüber hinaus ist der Verkehrswert der einzige aus juristischer und agrarökonomischer Sicht valide Wert (Tietz und Tölle 2023) Eine grobe Abschätzung des Anteils betroffener Fälle lässt sich auf Basis der Transaktionsdaten in Niedersachsen vornehmen, wenn man den Verkehrswert durch den Bodenrichtwert approximiert. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2019 waren ca. 12 % der Verkaufsfälle größer als das 1,5 fache des Bodenrichtwerts. Bezieht man das auf eine durchschnittliche Anzahl von ca. 8.000 Grundstücksverkäufen, ergeben sich etwa 1.000 „Verdachtsfälle“ für einen Preismissbrauch, was einen erheblichen Prüfaufwand nach sich zieht, zumal Verkehrswerte individuell gutachterlich ermittelt werden müssen. Allerdings sollen auch bei diesem Versagungsgrund „besondere agrarstrukturelle Verhältnisse“ eine abweichende Beurteilung ermöglichen. In diesem Absatz wird das Ministerium – wohl nach dem Vorbild des ASVG in Baden-Württemberg – ermächtigt, Regionen auszuweisen und abweichende Regelungen zu erlassen.

4 Siedlungsrecht/Vorkaufsrecht

Die Voraussetzungen des Vorkaufsrechts werden aus § 3 Abs. 2 NGrdstLwG und §§ 4 - 10, 20 - 21 Reichssiedlungsgesetz übernommen, aber punktuell verändert.

4.1 Reichweite und Umfang des Vorkaufsrechts

Anwendungsbereich und Umfang des Vorkaufsrechts werden gegenüber der geltenden Rechtslage erweitert. Ausgangspunkt ist § 11 Abs. 3, der wohl ein Grundstück im grundbuchrechtlichen Sinne (vgl. Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 1) von 0,5 ha Größe dem Vorkaufsrecht unterwirft. Werden mehrere Grundstücke im grundbuchrechtlichen Sinne veräußert, unterliegen sie wohl nur dann dem

Vorkaufsrecht, wenn sie eine wirtschaftliche Einheit bilden und zusammen mindestens 0,5 ha groß sind. Unabhängig von der Kritik, dass der Sinn einer vorstehenden Begriffsbestimmung konterkariert wird, wenn später im Gesetz wieder abweichende Regelungen getroffen werden, stellt sich nach geltender Rechtslage die Frage, ob ein Vorkaufsrecht besteht, wenn

- a) nicht alle Vertragsgrundstücke eine wirtschaftliche Einheit bilden oder
- b) neben landwirtschaftlich genutzten/nutzbaren Grundstücken auch Grundstücke mit anderer Nutzung veräußert werden.

Diese Frage wird in § 11 Abs. 1 dahingehend beantwortet, dass sich das Vorkaufsrecht auf alle „vom Kaufvertrag erfassten Grundstücke“ erstreckt. Diese Formulierung kann nur so interpretiert werden, dass die Formulierung in § 11 Abs. 3 zu eng ist und im Kontext des gesamten Absatzes so verstanden werden muss, dass die Größengrenze von 0,5 ha ein Vorkaufsrecht für den gesamten Vertrag auslöst. Dies bedeutet wiederum, dass der Vertrag nicht auf Wunsch des Siedlungsunternehmens aufgeteilt werden kann, sondern alle Grundstücke erworben werden müssen.

4.2 Erweiterte Verwendungsmöglichkeiten

Bei der Frage, für welche Zwecke die durch das Vorkaufsrecht erworbenen Grundstücke verwendet werden können, erfolgt gegenüber der bisherigen Rechtslage eine Erweiterung: Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 können sie auch für Zwecke des Naturschutzes sowie des Hochwasser- und Küstenschutzes verwendet werden.

Die Sonderregelung des Vorkaufsrechts für den Fall, dass eine Körperschaft des öffentlichen Rechts – also eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband – als Käuferin auftritt, ist allerdings nicht ausgereift. Zunächst schließt § 11 Abs. 4 S. 1 das Vorkaufsrecht für diesen Fall eigentlich aus, so dass es gar nicht ausgeübt werden könnte. Demgegenüber bestimmt § 11 Abs. 4 S. 2 dann wiederum, dass es in diesem Fall „abweichend von Satz 1 zu den in § 18 Abs. 3 genannten Zwecken ausgeübt werden“ kann. Hier ist unklar, welcher Satz 1 gemeint ist, da in § 11 Abs. 4 Satz 1 keine Zwecke vorgeschrieben sind. Die Verwendungsmöglichkeiten für Grundstücke aus dem Vorkaufsrecht werden hingegen in § 11 Abs. 1 Satz 2 erläutert. Schließlich erscheint auch der Verweis auf § 18 Abs. 3 als Zirkelschluss. § 18 Abs. 3 gibt dem Siedlungsunternehmen die Aufgabe, den Gemeinden geeignete Grundstücke zur Verfügung zu stellen, wenn diese im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen als Ersatzland für einen Land- oder Forstwirt oder eine Land- oder Fortwirtin benötigt werden. Nun mag es sinnvoll sein, dass das Siedlungsunternehmen auch zu diesem Zweck Grundstücke im Wege des Vorkaufsrechtes erwerben kann, aber es ist widersprüchlich, diese Möglichkeit nur dann einzuräumen, wenn die Gemeinde das Grundstück gerade selbst erwirbt. Zumal der Fall, dass die Gemeinde das Grundstück als Ersatzland erwirbt, um es alsbald einem verdrängten Landwirt oder Landwirtin zur Verfügung zu stellen, nach § 8 Nr. 7 lit. c) ein genehmigungspflichtiges Rechtsgeschäft ist, so dass das Vorkaufsrecht nie zum Tragen käme.

4.3 Preisreduziertes Vorkaufsrecht

Neu gegenüber der bisherigen Rechtslage ist, dass § 12 Abs. 3 die Möglichkeit einer preisreduzierten Ausübung des Vorkaufsrechtes vorsieht. Dieser Gedanke hat sein Vorbild im Baurecht (§ 28 Abs. 3 BauGB), findet sich auch im Wasser- und Naturschutzrecht und war in den Entwürfen der Agrarstrukturgesetze Brandenburgs und Sachsens vorgesehen. Im Hinblick auf den oben erläuterten Umfang des Vorkaufsrechtes, der sich auf alle Vertragsgrundstücke erstreckt, stellt sich die Frage, ob die Preisermäßigung nur für landwirtschaftlich genutzte/nutzbare oder auch für anderweitig genutzte Grundstücke möglich ist.

Die in § 12 Abs. 3 S. 2 vorgesehene Rücktrittsmöglichkeit vom Vertrag stellt sicher, dass das preisreduzierte Vorkaufsrecht eine verhältnismäßige Einschränkung des Eigentumsgrundrechts darstellt. Mit der Rücktrittsfrist von einem Monat nach der Bestandskraft kann der Verkäufer/ die Verkäuferin zunächst die Ausübung des Vorkaufsrechtes in einem gerichtlichen Verfahren angreifen und wenn alle Rechtsmittel ausgeschöpft sind, hat er oder sie nochmals einen Monat Zeit vom Vertrag zurückzutreten.

Mangels einer anderslautenden Regelung trägt der zurücktretenden Verkäufer/ die zurücktretende Verkäuferin allerdings die eigenen Transaktionskosten, also z.B. die Kosten für Notariat, Maklergebühren, Vermessungskosten o.ä.

5 Landpachtverkehr

Aus gesetzessystematischer Sicht ist darauf hinzuweisen, dass die Gegenausnahme aus § 20 Abs. 1 S. 2 Halbsatz 2, der zufolge im Wege eines Vergleichs oder vor einer berufsständischen Pachtschlichtstelle geschlossene Verträge nicht der Anzeigepflicht unterliegen, eigentlich in den § 21 gehört, der auch die amtliche Überschrift „Ausnahmen von der Anzeigepflicht“ trägt. Die Beanstandungsgründe des § 22 sind jenen des Grundverkehrs (§ 9) nachgebildet und ermöglichen so einen Gleichlauf mit den Versagungsgründen im Grundstücksverkehr. Über § 33 Abs. 1 Nr. 1 wird die vorsätzlich oder fahrlässig unterbleibende Anzeige mit einer Ordnungswidrigkeit zulasten des Verpächters/der Verpächterin bewährt.

5.1 Kontrolle des Pachtzinses

Mit der Vorgabe einer Pachtpreisobergrenze in Höhe des 1,5-fachen des durchschnittlichen Pachtpreises vergleichbarer Grundstücke wird gegenüber 2017 eine großzügigere Regelung getroffen. Die Gegenausnahme, dass bei einer betriebswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung eben auch höhere Pachtpreise zulässig sein können, wird aus der bisherigen Rechtsprechung übernommen. Diese Judikatur wird gleichzeitig dafür verantwortlich gemacht, dass eine Beanstandung der Pacht durch die Behörden fast nie erfolgt, weil der Nachweis dieser Gesamtschau im gerichtlichen Verfahren gelingt. Im Vergleich zu den Agrarstrukturgesetzentwürfen in Brandenburg und Sachsen ist positiv hervorzuheben, dass nicht der Versuch unternommen wird, Pachtentgelte an administrativ vorgegebene Grundrenten zu binden, sondern sich auf tatsächliche Pachtzahlungen zu beziehen. Bei der Umsetzung der Preismissbrauchsregel stellt sich allerdings die Frage nach der empirischen Grundlage für die Ermittlung des durchschnittlichen Pachtzinses „vergleichbarer“ Grundstücke, denn es gibt aktuell kein Gegenstück zur Kaufpreissammlung für den Pachtmarkt, aus der sich flächendeckend stabile und repräsentative Durchschnittswerte für Pachtpreise auf lokaler Ebene berechnen lassen, die hinsichtlich der wertbestimmenden Merkmale (z.B. Acker- oder Grünland) ausreichend differenziert sind. Dieses Problem scheint auch den Autoren bewusst zu sein, denn sie führen aus, dass auf „geeignete Bewertungsverfahren zurückgegriffen werden“ kann, wenn für ein Grundstück kein Vergleichswert vorliegt. Wann das der Fall ist, welche Bewertungsverfahren gemeint sind, und wer sie anwenden soll, bleibt allerdings offen. Weiterhin soll vor Anwendung der pauschalen Pachtpreisobergrenze geprüft werden, ob „nicht bei der Gesamtschau aller betriebswirtschaftlichen Faktoren des Betriebes der Pächterin oder des Pächters die Anpachtung für den Betrieb der Pächterin oder des Pächters einen betriebswirtschaftlichen Nutzen bringt“, der das 1,5-fache des durchschnittlichen Pachtpreises übersteigt. Hier drängt sich die Frage auf, ob es Aufgabe von Genehmigungsbehörden ist und es in deren Kompetenz liegt, derartige Überlegungen anzustellen. Sollte man im Sinne einer unternehmerischen Landwirtschaft nicht vielmehr davon ausgehen, dass jedem Pachtpreisgebot ein solches betriebswirtschaftliches Kalkül zugrunde liegt? Ein praktisches Problem besteht in jedem Fall darin, dass die Genehmigungsbehörde trotz Amtsermittlungsgrundsatz auf die erforderlichen Daten nicht zugreifen kann, so dass die Sachbearbeiterin/ der Sachbearbeiter die zur Prüfung des betriebswirtschaftlichen Nutzens notwendigen Informationen erst anfordern muss.

5.2 Anhäufung von Pachtflächen

Die Obergrenze des Vierfachen der durchschnittlichen Betriebsgröße greift nicht nur beim Erwerb, sondern auch bei der Zupacht von Flächen (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 Lit. a), Abs. 2) und stellt damit eine Wachstumsgrenze für landwirtschaftliche Betriebe in Niedersachsen dar. Während diese Betriebsgrößengrenze in den entsprechenden Gesetzentwürfen von Brandenburg bei 2.600 ha und bei 2.500 ha in Sachsen lag, soll sie in Niedersachsen nur etwa 380 ha betragen. Während diese Grenze für einige intensiv wirtschaftende Betriebsformen ausreichend erscheint, um Skaleneffekte zu nutzen und effizient zu wirtschaften, trifft dies kaum für die Gesamtheit der landwirtschaftlichen Betriebe zu. Insbesondere Ackerbaubetriebe werden durch diese Obergrenze stark in ihrer Wettbewerbs- und Entwicklungsfähigkeit eingeschränkt. Dies trifft umso mehr zu, wenn in benachbarten Bundesländern derartige Wachstumsbeschränkungen nicht gelten. Tabelle 1 zeigt anhand der Testbetriebsergebnisse in Deutschland der vergangenen 5 Jahre, welchen Einfluss die Betriebsgröße auf die Rentabilität im Ackerbau hat.

Tabelle 1: Durchschnittliche Betriebsgröße und Gesamtkapitalrendite landwirtschaftlicher Haupterwerbsbetriebe des Ackerbaus nach Größenklassen in Deutschland (2019-2023)

Deutschland, Haupterwerbsbetriebe, Ackerbau			Größenklassen Standard-Output (SO) in 1000 €		
Jahr	Merkmal	Einheit	50 - 100	100 - 250	>250
2019	LF	ha / Betrieb	60	111	260
	GKR*	%	-1,89	1,00	4,31
2020	LF	ha / Betrieb	61	114	261
	GKR	%	-1,74	1,32	4,27
2021	LF	ha / Betrieb	71	125	263
	GKR	%	-1,55	1,84	3,64
2022	LF	ha / Betrieb	70	123	259
	GKR	%	0,00	2,00	6,00
2023	LF	ha / Betrieb	68	129	262
	GKR	%	0,20	3,50	8,10

* GKR = Gesamtkapitalrendite, Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz (2024), eigene Darstellung

Die Analyse der Daten zu landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben des Ackerbaus in Deutschland von 2019 bis 2023 zeigt einen deutlichen positiven Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Gesamtkapitalrendite (GKR). Größere Ackerbaubetriebe erzielen durchweg höhere Renditen als kleinere. Die Betriebe sind in drei Größenklassen unterteilt: kleine Betriebe mit der geringsten Fläche und oft negativen Renditen, mittlere Betriebe mit moderaten Flächen und positiven Renditen, sowie große Betriebe mit den größten Flächen und den höchsten Renditen. Über den betrachteten Zeitraum ist ein genereller Aufwärtstrend der Renditen in allen Größenklassen zu beobachten, mit einem besonders starken Anstieg von 2022 auf 2023. Kleine Betriebe entwickelten sich von negativen Renditen zu leichter Profitabilität, mittlere Betriebe zeigten stetige Verbesserungen, und große Betriebe verzeichneten durchgehend die höchsten Renditen mit einem starken Anstieg in den letzten beiden Jahren. Es ist zu beachten, dass die Daten Durchschnittswerte darstellen.

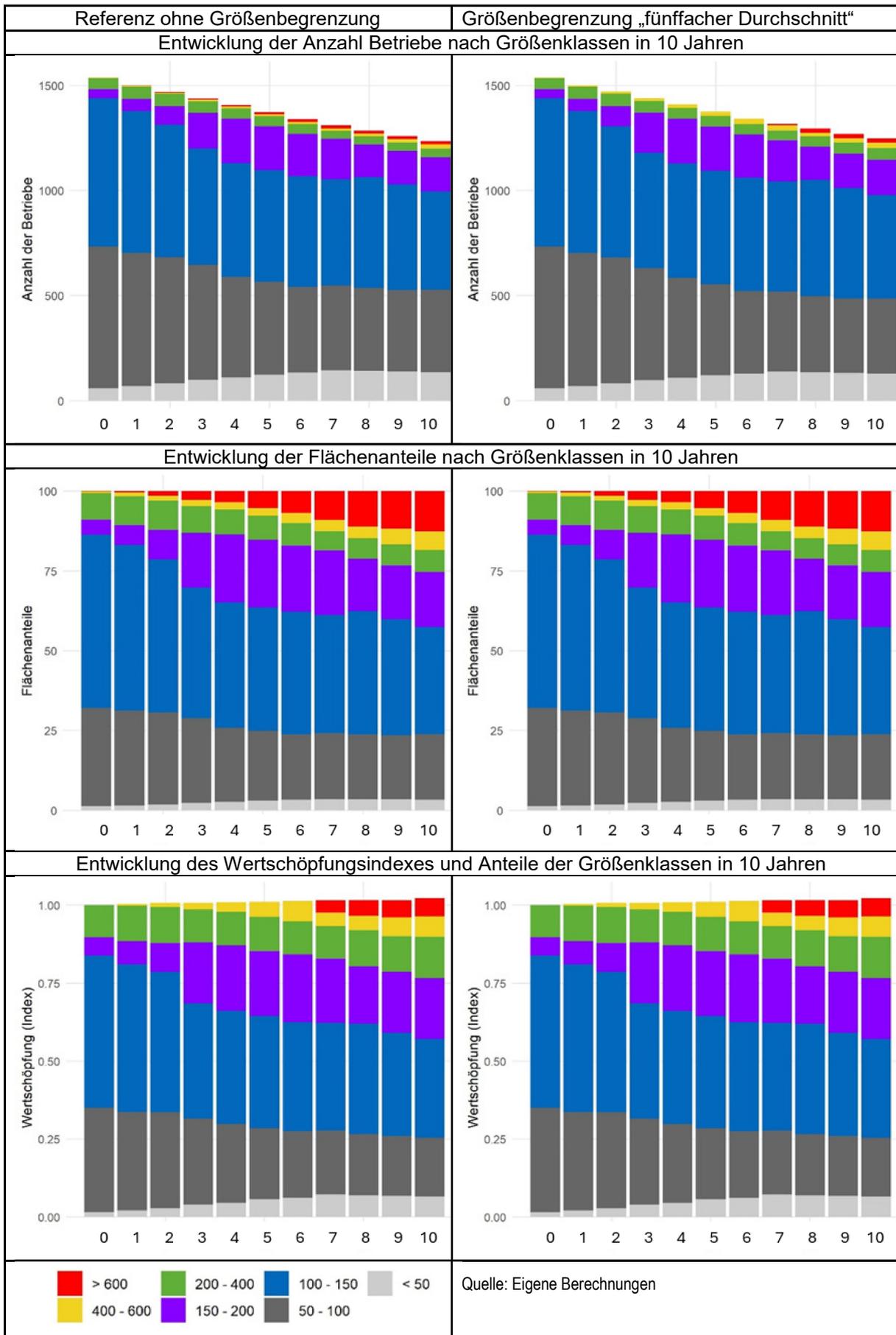
Tabelle 2 zeigt für Sachsen-Anhalt, dass Größenvorteile im Ackerbau deutlich jenseits der für Niedersachsen vorgesehenen Größenbegrenzung von 380 ha existieren. Das gilt nicht nur mit Blick auf Rentabilitätskennziffern wie die Gesamtkapitalrendite oder den bereinigten Reinertrag eines hypothetisch pacht- und schuldenfreien Betriebs, sondern ebenfalls für die je Hektar Fläche erzielte Wertschöpfung. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die vorgesehene Größenbegrenzung langfristig erhebliche Erschwernisse nicht für die Entwicklung der betroffenen Betriebe, sondern auch des Sektors mit sich bringt.

Tabelle 2: Rentabilitätsvergleich spezialisierter Ackerbaubetriebe in Sachsen-Anhalt (2022/2023)

Rechtsform	Größenklasse in ha LF	Landwirtsch. gen. Fläche LF in ha	Ertragsmesszahl	Wertschöpfung in €/ha LF	Bereinigter Reinertrag in €/ha LF	Gesamtkapitalrendite in %
Einzelunternehmen	50-100	80	52	725	150	1.6
	100-200	147	51	599	286	3.9
	200-300	244	51	680	426	5.2
	300-500	383	60	879	670	9.1
	500-1000	615	65	975	749	8.7
Personengesellschaften	300-500	381	63	885	607	9.5
	500-1000	647	58	1182	914	13.6
Juristische Personen	1000-1500	1207	46	674	370	4.7

Quelle: Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau Sachsen-Anhalt (LLG) 2024

Abbildung 2: Agrarstrukturelle Wirkungen einer Größenbegrenzung im Emsland basierend auf Simulationen des Agrarstrukturmodells AgriPoliS für den Landkreis Emsland



Unabhängig von den Nachteilen der Größenbegrenzung für die davon unmittelbar betroffenen Betriebe stellt sich die Frage, welchen Betrieben diese denn zugutekommt. Agrarstrukturelle Wirkungen einer dynamischen Größenbegrenzung illustrieren die in Abbildung 2 dargestellten Simulationen mit dem auf das Emsland angepasstem räumlich-dynamischen Agrarstrukturmodell AgriPoliS (vgl. Happe et al. 2006, Heinrich et al. 2019). Diese Simulationen basieren auf der Annahme, dass in der Modellregion angesiedelte und räumlich verteilte Betriebe sich endogen entwickeln, indem sie einkommensmaximierend Investitions- und Produktionsentscheidungen treffen und ebenso über Flächenpacht und Betriebsaufgabe bzw. Fortführung entscheiden. Die Anfangsausstattung der Betriebe orientiert sich an für das Emsland typische Betriebe. Da Nebenerwerbsbetriebe etwas unterrepräsentiert sind, wird von einer anfänglichen Betriebsgröße von etwa 100 ha ausgegangen. Für die Flächenpacht wird angenommen, dass diese zum jeweils höchsten Gebot dem höchstbietenden Betrieb zugewiesen wird. Zur Untersuchung der Effekte der Größenbegrenzung wird angenommen, dass Betriebe nur bis maximal der fünffachen Größe des im jeweiligen Vorjahr geltenden regionalen Durchschnitts der Flächenausstattung der Betriebe Flächen pachten können. Angenommen wird für das Szenario mit Größenbegrenzung, dass ab dem Jahr 1 eine Höchstbegrenzung der Betriebsfläche eingeführt wird.

Den Simulationsergebnissen zufolge sind die agrarstrukturellen Effekte einer Größenbegrenzung vergleichsweise gering. Es geben deswegen kaum weniger Betriebe auf. Auch kommt die Größenbegrenzung kleinen und mittelgroßen Betrieben kaum zugute. Die agrarstrukturellen Effekte der Größenbegrenzung beschränken sich im Wesentlichen auf die Größenklassen oberhalb von 200 ha. Ein Wachstum mit Größen oberhalb von 400 ha bzw. später 600 ha setzt etwas später ein. Es findet sich entsprechend mehr Fläche in den Betriebsgrößenklassen 200 bis 400 ha und in späteren Perioden auch in der Größenklasse 400 bis 600 ha. Ein Wachstum auf Größen jenseits von 600 ha setzt noch später ein und auch danach sind Flächenanteile in der Klasse über 600 ha geringer. Das gilt analog auch für die Wertschöpfungsanteile, die im Szenario mit Größenbegrenzung langfristig geringfügig niedriger sind.

Das simulierte Szenario einer Größenbegrenzung ist in zweierlei Hinsicht weniger restriktiv als es der Gesetzentwurf vorsieht. Zum einen wird nicht vom Landesdurchschnitt von 76 ha, sondern vom Durchschnitt der modellierten Region ausgegangen (ca. 93 ha). Zum anderen wird die im jeweiligen Vorjahr geltende Durchschnittsgröße als Referenz genommen, während in der Realität ein gewisser Zeitverzug der Anpassung der Referenzgröße anzunehmen wäre. Entsprechend stellt sich die Frage, ob eine Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs stärkere oder andere agrarstrukturelle Effekte nach sich ziehen würde. Es ist davon auszugehen, dass sich auch dann die wesentlichen Effekte innerhalb der Gruppe der Betriebe mit mehr als 200 ha vollziehen würden. Allenfalls wäre zu vermuten, dass Betriebe mit 150 bis 200 ha etwas stärker teilhaben würden. Der Grund dafür ist, dass diese größeren Gruppen über entsprechende Größenvorteile verfügen, was sowohl im Einklang mit der oben angesprochenen Wachstumsschwelle für Niedersachsen als auch mit den Ergebnissen der Tabellen 1 und 2 steht.

Im Landpachtverkehr wird bei der Kontrolle einer Flächenanhäufung das Fehlen einer Bestandsschutzklausel für Betriebe, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens über dem Schwellenwert liegen, besonders dramatisch. Wenn man die Größenschwelle bei 380 ha anlegt, bedeutet dies, dass die derzeit mindestens 230, vermutlich jedoch eher etwa 350 zu großen Betriebe solange keine Pachtverträge mehr verlängern könnten, bis sie unterhalb der 380 ha Grenze fallen. Damit wirkt die Regelung nicht nur als Bremse für weiteres Wachstum, sondern als aktive Betriebsverkleinerung. Ein solcher Eingriff in bestehende Betriebe dürfte nicht nur erhebliche agrarpolitische, sondern auch juristische Fragen aufwerfen.

6 Erwerb von Beteiligungen

Das Bundesland Niedersachsen besitzt die Gesetzgebungskompetenz, um Anteilserwerbe an Unternehmen, die in nennenswertem Umfang Agrarflächen besitzen zu regeln. Dies ergibt sich aus der den Bundesländern ausschließlich zustehenden Gesetzgebungskompetenz „landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr“. Bereits die Regeln im GrdstVG betreffen nicht nur die Eigentumsübertragung an einem Grundstück, sondern kontrollieren auch den Nießbrauch oder den Erwerb von Erbanteilen, so dass eben auch Besitzüberlassungen und Rechtsgeschäfte, die nur wirtschaftliche betrachtet den Eigentümer/ die Eigentümerin an einem Grundstück außerhalb des Grundbuchs austauschen nach einer historischen Genese in die Gesetzgebungskompetenz fallen (Tölle 2020). Dem entgegengebrachte Zweifel (von Bredow 2022) übersehen, dass bereits heute die Einbringung von Grundstücken in Gesellschaften im Zuge eines Gesellschaftsvertrages, familienrechtliche Verträge, die über Grundstücke verfügen und eben der explizit im § 2 Abs. 2 Nr. 2 GrdstVG Erwerb von Erbanteilen kontrolliert ist. Die Kompetenz zivilrechtliche Verträge zu kontrollieren, ist der Gesetzgebungsmaterie

wesensimmanent und ohne Umweg über ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen möglich (Tölle 2020). Die Regelungen zur Kontrolle von Anteilerwerben entsprechen weitgehend dem Entwurf aus dem Jahr 2017. Wesentlicher Unterschied ist, dass in § 24 Abs. 4 nur noch die Genossenschaft vom Anwendungsbereich ausgenommen wird. Als weitere wesentliche Änderung wird der Prüfungsmaßstab konkretisiert. Maßgeblich sind die Kriterien des § 9 Abs. 1 Nr. 1. Demnach kommt es beim Anteilerwerb insbesondere darauf an, ob eine Landwirtin oder ein Landwirt erwirbt und ob es dadurch zu einer Anhäufung von Flächen kommt. Beim Erwerb durch einen Landwirt oder eine Landwirtin stellt sich die immer wieder aufgeworfene Frage, wann ist ein Erwerber/ eine Erberberin nicht wenigsten „Landwirt/Landwirtin in Gründung“, wenn er oder sie einen landwirtschaftlichen Betrieb kauft. Der gezielte Erwerb von Betrieben, um sie stillzulegen wird bisher nur vereinzelt geschildert.

Bei der Prüfung einer nachteiligen Flächenanhäufung zeigen sich auch beim Share-Deal dieselben Unwägbarkeiten, wie sie oben für den Erwerb einzelner Grundstücke herausgearbeitet wurden. Diese werden in Abbildung 3 in ähnlicher Weise illustriert. Abbildung 3 a) und 3b) beschreiben Situationen aus Sicht einer erwerbenden und einer verkaufenden Unternehmung, in denen der Versagungsgrund „Flächenanhäufung“ nicht greift. Die Begründung ist darin zu sehen, dass die M-GmbH als Verwaltungsgesellschaft keine Landwirtschaft betreibt, so dass sie keine „Betriebsgröße“ im Sinne von §§ 26 Abs. 1 S. 2, § 9 Abs. 1 Nr. 1 Lit b), Abs. 2 S. 1 haben kann und es somit auf die ihr zuzurechnenden 700 ha nicht ankommt. Demgegenüber ist die L1-GmbH in Abbildung 3c) ein landwirtschaftlicher Betrieb im Sinne der Vorschrift, und durch die Fusion würde seine Betriebsgröße den Schwellenwert von 380 ha überschreiten.

In 2023 gab es in Niedersachsen 350 juristische Personen mit insgesamt 34.800 ha landwirtschaftlicher Fläche, davon 25.800 ha im Eigentum. Entsprechend gibt es in Niedersachsen vergleichsweise wenige Unternehmen, die abgesehen von Personengesellschaften überhaupt für Anteilerwerbe betroffen sein können, woraus sich angesichts der geringen agrarstrukturellen Relevanz die Frage nach einem Regelungsbedarf stellt. Umgekehrt kann man argumentieren, dass die Möglichkeit der Bodentransaktion gegeben ist, weshalb sie wie der unmittelbare Flächenerwerb kontrolliert werden sollten, um einer grundsätzlich möglichen Anhäufung entgegenzutreten (Tietz und Hubertus 2024). Aber gerade dann sollten die Zurechnungsvorschriften praxistauglich gewählt werden.

Als Rechtsfolge eines nicht erlaubten Share Deals wird keine „Zustimmung“ erteilt. Aus § 26 Abs. 3 wird allerdings deutlich, dass auch ein ohne Zustimmung vollzogener Deal wirksam ist, so dass das Zustimmungsverfahren nicht den Vollzug der Transaktion hindert. Dieses Prinzip ist aus anderen Bereichen des Wirtschaftsrechts (z.B. Anteilseignerkontrolle bei Börsen oder Banken) bekannt. In der Praxis führt es dazu, dass die Börsen- und Bankenaufsicht frühzeitig in die Transaktion eingebunden werden. Dies bildet § 25 Abs. 1 NASVG 2024 ab, indem er einen Zustimmungsantrag einen Monat vor dem geplanten Erwerb verlangt. Dies erscheint bei der hohen Kontrollschwelle von 50 % der Anteile auch bei Aktiengesellschaften angemessen, da solche Transaktionen immer einen langen Vorbereitungszeitraum besitzen.

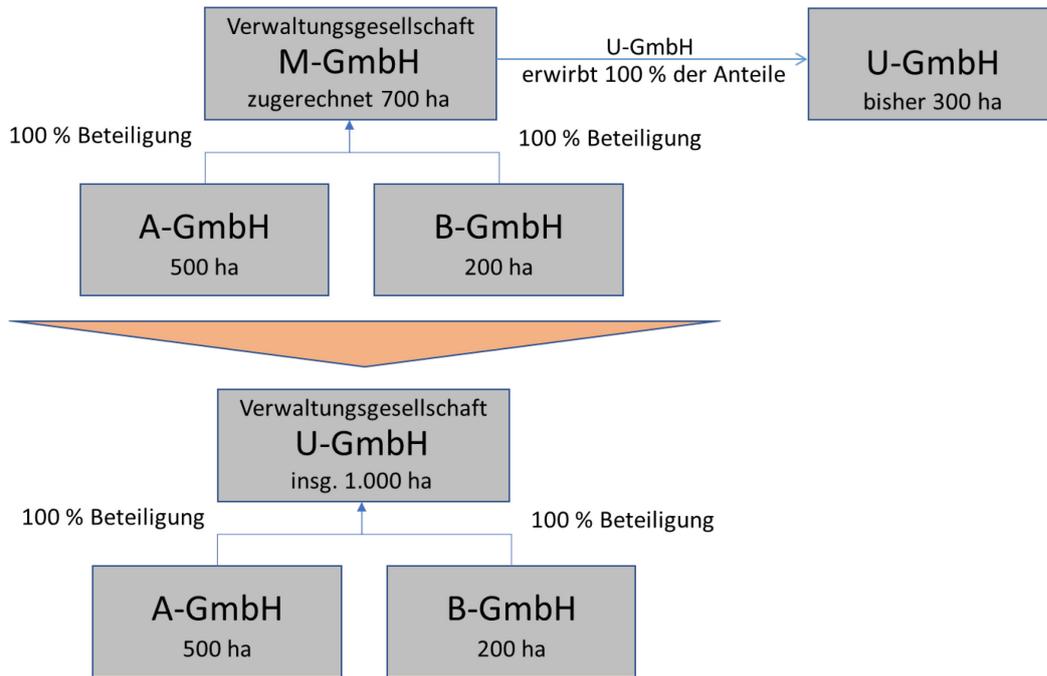
7 Verfahren

7.1 Allgemeines

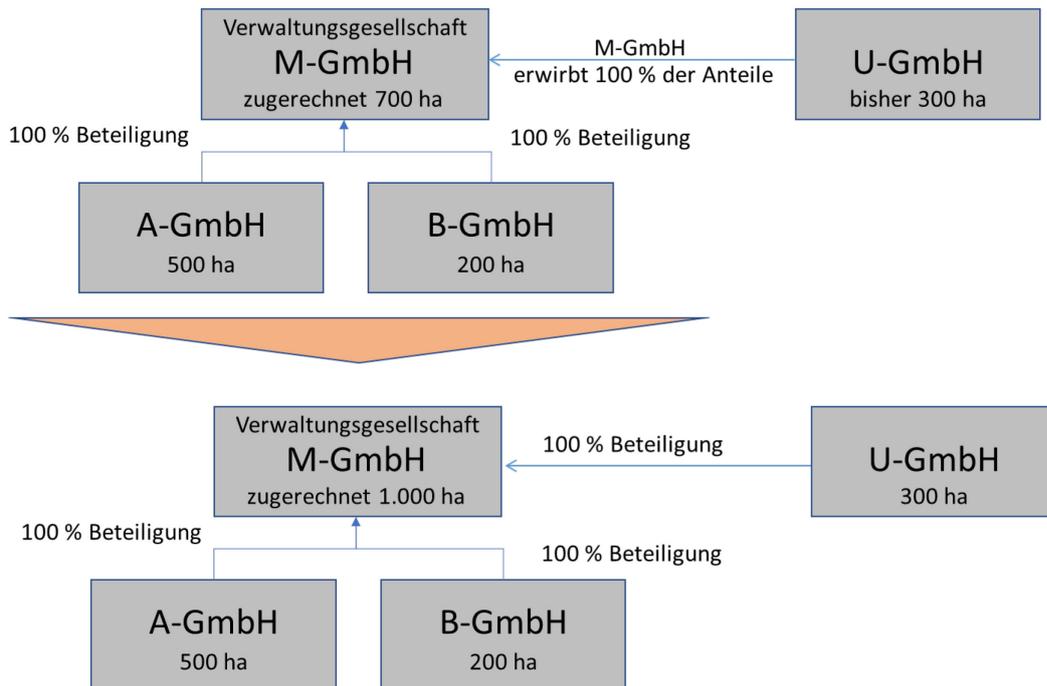
Die Verfahrensvorschriften entsprechen weitgehend denen des GrdstVG und des Entwurfs des NASG von 2017, wobei sich punktuelle Änderungen finden. Gleichzeitig werden nach der bisherigen Rechtslage des GrdstVG und des NGrdstLwG offene Verfahrensfragen und -probleme nicht gelöst. Darüber hinaus werde bei der Zusammenführung der Regeln aus dem Grundstückverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Reichssiedlungsgesetz nicht alle formellen Regeln stringent im Abschnitt Verfahren gebündelt. Dies beeinträchtigt letztlich die Systematik des Gesetzes und verkompliziert maßgeblich die Entwicklung eines digitalen Verwaltungsvollzugs, der sowohl aus einem elektronischen Antrags-/Anzeigeverfahren wie auch einem Fachverfahren für die Bearbeitung in der Behörde bestehen müsste.

Abbildung 3: Flächenanhäufung als Versagungsgrund bei der Share-Deal-Kontrolle im NASVG 2024

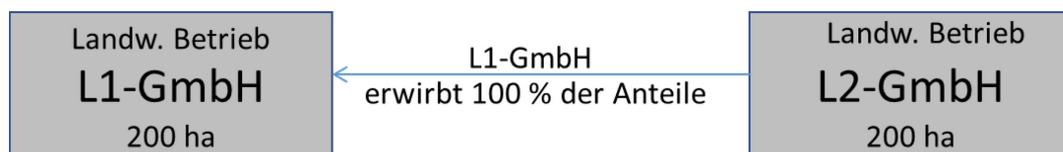
a) Flächenanhäufung stellt keinen Versagungsgrund bei Verkauf von Anteilen dar.



b) Flächenanhäufung stellt keinen Versagungsgrund bei Kauf von Anteilen dar.



c) Flächenanhäufung stellt Versagungsgrund dar.



Quelle: Eigene Abbildung

7.2 Zuständigkeit (§ 27)

Da nach dem NASVG 2024 zwei verschiedene Behörden sachlich zuständig sein können, nämlich die Landkreise und kreisfreien Städte durch den Grundstücksverkehrsausschuss für genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte und für die Anzeige von Landpachtverträgen und das für Landwirtschaft zuständige Ministerium für die Prüfung des Erwerbs von Beteiligungen an Gesellschaften, empfiehlt es sich, eine Regelung für den Fall zu ergänzen, dass man sich an die sachlich unzuständige Behörde gewandt hat.

Hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit fehlt eine Regelung für den Fall länderübergreifender Vorgänge. Es wird daher empfohlen, wie in § 26 Abs. 2 ASVG zu regeln, dass es auf die Belegenheit der Grundstücke ankommt, wenn in Niedersachsen kein Hof oder keine Hofstelle vorhanden ist.

7.3 Behördliches Verfahren (§ 28)

In § 28 Abs. 1 Satz 3 wird die Judikatur (BGH 2017) kodifiziert, wonach die Verlängerung der Frist von zwei auf drei Monate auch dann wirksam ist, wenn die Behörde das Vorliegen der Voraussetzungen für das Vorkaufsrecht irrtümlich annimmt. In § 28 Abs. 1 Satz 4 wird klargestellt, dass der Behörde zum Zeitpunkt der Fristverlängerung eine erwerbswillige Landwirtin oder ein erwerbswilliger Landwirt nicht bekannt sein muss. Zum Grundverkehrsgesetz wird in Rechtsprechung und Literatur diskutiert, ob dies der Fall sein muss oder nicht (OLG Schleswig (2023); Tölle (2023-09); Seutemann (2024)). Für die Konstruktion des NASVG 2024 – und bereits nach geltender Rechtslage auf Basis des NGrdstLwG – kann das Vorkaufsrecht nach § 11 Abs. 2 NASVG 2024 (§ 3 Abs. 2 NGrdstLwG) ausgeübt werden ohne dass ein erwerbswilliger Landwirt/ eine erwerbswillige Landwirtin vorhanden ist. Deswegen ist nur konsequent, dass auch kein/e aufstockungsbedürftige/r Landwirt/ Landwirtin im Zeitpunkt der Fristverlängerung vorhanden sein muss.

7.4 Vorschriften zum gerichtlichen Verfahren (§ 30)

§ 30 NASVG 2024 über das gerichtliche Verfahren scheint § 32 ASVG nachgebildet zu sein. Die Regel kann jedoch gekürzt werden, indem Doppelungen gestrichen werden. § 30 Abs. 2 Satz 2 ordnet die Anwendung des ersten und zweiten Teils des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen (LwVfG) an. Dort sind nach § 9 LwVfG die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) anzuwenden. Die Regelung in § 30 Abs. 1 Satz 4 ist damit obsolet. In § 25 FamFG ist geregelt, dass Anträge bei dem zuständigen Gericht schriftlich oder zur Niederschrift der Geschäftsstelle gestellt werden können. Der Verweis in § 30 Abs. 1 Satz 3 kann daher entfallen, da die weitergehende Möglichkeit, das gerichtliche Verfahren auch bei der Behörde wirksam zu beantragen, aus § 22 Absatz 1 GrdstVG nicht übernommen wurde, so dass es keiner gesonderten Regelung bedarf. Über die bereits erwähnte Verweisungskette von § 30 Abs. 2 Satz 2 in das LwVfG und dort über § 9 LwVfG in das FamFG sind auch die §§ 17 bis 19 FamFG erfasst, auf die § 30 Abs. 1 Satz 4 Halbsatz 2 nochmals verweist. Auch der zweite Halbsatz des § 30 Absatz 1 Satz 4 kann entfallen, da bereits über § 19 Absatz 1 FamFG klargestellt ist, dass das Landwirtschaftsgericht über die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand entscheidet.

Da § 30 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 8 N ausdrücklich den Antrag auf gerichtliche Entscheidung gegen die Mitteilung der Ausübung des Vorkaufsrechts erfasst, wäre § 30 der systematisch richtige Ort, um die ergänzenden Regelungen zur Antragsberechtigung und zum materiellen Prüfungsumfang aus § 17 zu regeln.

Es bestehen weiterhin erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des § 30 Abs. 6 mit dem Grundgesetz. Er legt fest, dass Ansprüche aus § 593 Abs. 4 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) auf Anpassung des Landpachtvertrages nur dann möglich sind, wenn der Landpachtvertrag angezeigt wurde. Es spricht viel dafür, dass die Bundesländer im Rahmen ihrer Kompetenz zur öffentlich-rechtlichen Kontrolle der zivilrechtlichen Verträge auch ein Regeln treffen können, die eine Unterlasse Anzeige sanktionieren. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum nur die gerichtliche Geltendmachung von einem der vielen gesetzlichen Ansprüchen aus dem Landpachtvertragsrecht des BGB von der vorherigen Anzeige abhängig gemacht wird. Diese ungleiche Behandlung lässt sich insbesondere nicht daraus rechtfertigen, dass Anspruchsinhalt etwas wäre, was durch eine Beanstandung im behördlichen Verfahren hätte beseitigt werden können, denn § 593 BGB bezieht sich auf Änderungen, die nach Abschluss des Vertrages eingetreten sind.

7.5 Kosten (§ 31)

In § 31 werden verschiedene Rechtsgeschäfte von Steuern und Gebühren freigestellt. Die Begründung erläutert, dass in Absatz 2 und 3 Regeln aus dem niedersächsischen Reichssiedlungsgesetz und dem niedersächsischen Reichssiedlungsergänzungsgesetz übernommen werden, damit diese in einer Rechtsbereinigung aufgehoben werden können. Die Übernahme von vorkonstitutionellen Regeln aus dem Jahr 1923 und 1935 entlässt nicht aus der Prüfung, ob das Bundesland heutzutage dafür eine Gesetzgebungskompetenz besitzt. In § 31 Abs. 2 wird nur auf die Gebühren und Steuern des Landes abgestellt, so dass man von einer Verbandskompetenz ausgehen kann. Es fragt sich aber, welche „Steuern des Landes Niedersachsen“ gemeint sind. Als „Ländersteuern“ werden teilweise die Steuern bezeichnet, die unmittelbar von den Ländern vereinnahmt werden, wie es z.B. bei der Grunderwerbssteuer der Fall ist. Aber für sie besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz – unabhängig davon, wer im Bundesstaat die Steuern vereinnahmt. In diesen Bundesgesetzen müssten dann den Bundesländern eingeräumt werden auf die Steuererhebung zu verzichten oder im Landesrecht abweichende Regeln zu treffen. Dies ist für Grunderwerbssteuer nicht der Fall. Ähnliche Fragen nach dem Anwendungsbereich wirft auch § 31 Abs. 3 auf, der eine Gebühren- und Steuerfreiheit für den Erwerb von Grundstücken im Wege der Zwangsversteigerung vorsieht. Wie bereits erwähnt, kann das Bundesland nicht auf die Erhebung der Grunderwerbssteuer verzichten. Die Gebühren der Zwangsversteigerung gibt § 54 des Gerichtskostengesetzes (GKG) vor. Soweit ersichtlich, hat der Bund auch hier den Ländern kein Abweichungsrecht gegeben.

8 Zusatz-, Übergangs- und Schlussvorschriften; Regeln zum Inkrafttreten

8.1 Sonderregelungen für Höfe im Sinne der Höfeordnung

Die Gesetzgebungskompetenz für die Höfeordnung (HöfeO) und die Verfahrensordnung für Höfesachen (HöfeVfO), wie sie in den Bundesländern Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gilt, liegt beim Bundesgesetzgeber. Für den Fall der Hofübergabe zu Lebzeiten stellt die Höfeordnung in §§ 7, 17 HöfeO besondere Anforderungen. Um die Eigenschaft als spezielleres und vorrangig anzuwendendes Bundesrecht zu bekräftigen, ist es wichtig und sinnvoll, dass § 34 Abs. 1 NASVG 2024 § 31 Abs. 1 GrdstVG und § 34 Abs. 2 NASVG den Regelungsinhalt von § 31 Abs. 2 GrdstVG nachbildet.

§ 34 Absatz 2 NASVG 2024 schließt jedoch nur die Verfahrensvorschriften des § 28 Absatz 1 bis 3 NASVG 2024 aus. Damit würde § 28 Abs. 6 NASVG 2024 Anwendung finden, für den Niedersachsen keine Gesetzgebungskompetenz hat. Der Bundesgesetzgeber hat in § 17 Abs. 3 HöfeO festgelegt, dass die grundstückverkehrsrechtliche Genehmigung des Hofübergabevertrages eines Hofes im Sinne der HöfeO durch das Landwirtschaftsgericht erteilt wird (Graß 2024; Seutemann 2020). Damit gelten für dieses Genehmigungsverfahren die formellen Regeln des Höferechts. Diese sehen jedoch nicht vor, dass in jedem Fall die Landwirtschaftskammer Niedersachsen anzuhören ist. Das Bundesrecht sieht keine Öffnungsklausel vor, die es den Ländern, in denen die Höfeordnung gilt, gestattet, ergänzende landesrechtliche Verfahrensvorschriften zum Höfeverfahrensrecht zu erlassen, so dass Niedersachsen keine Kompetenz hat, § 28 Abs. 6 NASVG für Hofübergabeverträge im Sinne der Höfeordnung für anwendbar zu erklären.

8.2 Übergangsbestimmungen

Die grundsätzliche Intention der Übergangsbestimmung des § 35 NASVG 2024 ist nachvollziehbar. Alle Verfahren, die vor dem Inkrafttreten des NASVG 2024 eingeleitet wurden, sollen nach den bis dahin geltenden Bestimmungen entschieden werden. Die gewählte Formulierung ist allerdings unpräzise. Es wird doppelt von „laufenden“ und gleichzeitig von „anhängigen“ Verfahren gesprochen. Der Begriff „anhängig“ ist eigentlich ein Fachbegriff aus dem Gerichtsverfahren und besagt, wann eine Klage als erhoben gilt. Im Verwaltungsverfahren wäre auf den Antrag abzustellen (vgl. § 22 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)). Im Grundstücksverkehrsrecht wäre dies der Antrag auf Genehmigung, im Landpachtrecht die Anzeige. Durch die weitgehenden Genehmigungsfreistellungen kann es dazu kommen, dass ein Rechtsgeschäft nach der neuen Rechtslage genehmigungsfrei wäre. Hier wäre eine ausdrückliche Regelung in den Übergangsvorschriften wünschenswert, ob dieser Fall dann ausnahmsweise nach der neuen Rechtslage zu beurteilen ist.

Da ein Rechtsgeschäft aber auch vor dem Inkrafttreten abgeschlossen werden kann, wäre eine Klarstellung wünschenswert, dass sich dessen Genehmigung und Anzeige nach dem NASVG 2024 richtet, wenn der Antrag/die Anzeige erst nach dem Stichtag erfolgt.

§ 35 NASVG 2024 spricht weiterhin vom „weiteren Verfahren“. Diese Formulierung lässt sich dahingehend auslegen, dass auch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des NASVG 2024 anhängige

Gerichtsverfahren nach den bisherigen Rechtsgrundlagen weitergeführt werden. Bei dieser Auslegung wäre für Anträge und Anzeigen, die vor dem Inkrafttreten gestellt wurden, weiterhin das Landwirtschaftsgericht gemäß § 22 Abs. 3 GrdstVG und § 24 Abs. 1 GrdstVG für die Entscheidung über Anträge auf Änderung oder Aufhebung der Auflage und für die Verhängung von Zwangsgeldern zuständig.

9 Fazit

Der Entwurf des NASVG vom 27. August 2024 ähnelt in seiner Zielsetzung und grundsätzlichen Wahl der Instrumente zur Erreichung dieser Ziele den (bislang gescheiterten) Entwürfen aus Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Sachsen, die aus wissenschaftlicher Sicht bereits umfassend kommentiert wurden (Balman 2020, Balman und Odening 2021, Tölle 2021, Tölle 2023-04, Appel et al. 2023, Tölle 2024-01). Insofern überrascht es nicht, dass er dieselben grundsätzlichen Schwächen aufweist, die für die anderen Entwürfe aufgezeigt wurden, nämlich eine unzureichende empirische Evidenz für unterstellte Problemzusammenhänge, eine fehlende Politikfolgenabschätzung und viele handwerkliche Mängel.

Er greift in massiver Weise in die Entscheidungsfreiheit von Bodenmarktakteuren ein und behandelt Marktteilnehmende (nicht-ortsansässige Landwirtinnen und Landwirte, Nicht-Landwirte/Nicht-Landwirtinnen, größere Betriebe, nichtlandwirtschaftliche Bodeneigentümerinnen und Bodeneigentümer) zugunsten ortsansässiger Landwirtinnen und Landwirte unterschiedlich, ohne die ökonomischen und ökologischen Implikationen aufzuzeigen. Gleichzeitig weist der Gesetzentwurf im Detail wichtige Unterschiede zu den Gesetzentwürfen aus den neuen Bundesländern auf, die aus ökonomischer Sicht teilweise sinnvoll, teilweise aber problematisch sind.

Positiv sind die weniger restriktiven Eingriffe in die Preisbildung auf Kauf- und Pachtmärkten. Grundsätzlich positiv ist auch die Erkenntnis, dass für viele Versagungsstatbestände Ausnahmeregelungen möglich sind, um einzelfallbezogene Besonderheiten zu berücksichtigen. Hier befindet man sich allerdings in einem Dilemma: In dem Maße, in dem fallspezifische Sachverhalte einbezogen werden, steigt der bürokratische Aufwand des Genehmigungsverfahrens. Angesichts des breiten Wunsches nach Bürokratieabbau im Agrarsektor und dem Abbau administrativer Hemmnisse bei der Umsetzung von Agrarpolitik, ist dies ein wichtiger Aspekt.

Die größte Gefahr des Gesetzentwurfes geht aus agrarökonomischer Sicht von der Begrenzung der Betriebsgröße auf derzeit ca. 380 ha aus. Auch wenn sich diese Grenze durch das Ausscheiden vor allem kleinerer Betriebe im Zeitablauf langsam nach oben verschiebt, behindert sie agrarstrukturelle Anpassungsprozesse, die zur Erreichung und Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Unternehmen erforderlich sind. Völlig unklar bleibt, wie damit umgegangen würde, dass bereits jetzt etwa 15 % der landwirtschaftlichen Fläche in Niedersachsen von größeren Betrieben bewirtschaftet wird. Insgesamt erweckt der Gesetzentwurf den Eindruck eines „Agrarstrukturkonservierungsgesetzes“. Eine umfassende Analyse der Auswirkungen einer solchen Größenbegrenzung müsste deren Auswirkungen auf Gewinne, die Rentabilität von Investitionen, die Wachstumsdynamik der Betriebe und letztlich die sektoralen Wohlfahrtseffekte untersuchen. Auch wäre zu überprüfen, ob die vorgeblichen Ziele überhaupt erreicht werden können. Dass dies offensichtlich unterblieben ist, stellt einen gravierenden Mangel des Gesetzentwurfes dar.

Ergänzend ist aus juristischer Sicht auf den dringenden Nachbesserungsbedarf bei der Formulierung der Zurechnungsvorschriften hinzuweisen. Nicht nur an dieser Stelle, sondern auch anderen Stellen sind handwerkliche Fehler zu beseitigen. Viele unbestimmte Rechtsbegriffe und nicht klar strukturierte Verfahren behindern die dringend erforderliche digitale Umsetzung des behördlichen Verfahrens. Die fehlende Untermauerung der Regeln mit Daten führt auch dazu, dass die Vorschriften nicht nur aus ökonomischer Sicht zu kritisieren sind, sondern die unterschiedliche Behandlung von Rechtsgeschäften juristisch nicht gerechtfertigt werden kann.

10 Quellen

ALG: Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte vom 29. Juli 1994 (BGBl. I S. 1890, 1891), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408) geändert worden ist

Appel, F., Balman, A., Filler, G., Jänicke, C., Odening, M., Schmidt, L. (2023): Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zum Erhalt und zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur. FORLand Policy Brief 05/2023. <http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.334725>.

ASVG: Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg - Agrarstrukturverbesserungsgesetz

Balman, A. (2020): Den Strukturwandel steuern? DLG-Mitteilungen (10): 22-25.

- Balmann, A., Graubner, M., Hüttel, S., Müller, D., Odening, M., Plogmann, J. M., Ritter, M., Seifert, S. (2021): Market Power in Agricultural Land Markets: Concepts and Empirical Challenges. German Journal of Agricultural Economics 70(4). <https://doi.org/10.30430/gjae.2021.0117>.
- Balmann, A., Odening, M. (2021): Lassen sich regulatorische Eingriffe in Bodenmärkte mit Marktmacht und Flächenkonzentration empirisch begründen? FORLand Policy Brief 04/2021. <http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.310860>.
- BauGB: Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist
- BGB: Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist
- BGH (1991): Beschluss vom 06.07.1990, Aktenzeichen BLw 8/88, NJW 1991, 107-109
- BGH (2017): Beschluss vom 28.04.2017, Aktenzeichn BLw 1/16, AuR 2017, 334-336 = RdL 2017, 349-350
- BMEL (2023): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2023. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/agrarbericht-2023.html>
- BMEL-Testbetriebsnetz (2024): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, Jahre 2019-2023. <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz/testbetriebsnetz-landwirtschaft-buchfuehrungsergebnisse/archiv-buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft>, abgerufen am 19.09.2024
- FamFG: Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 237) geändert worden ist
- GKG: Gerichtskostengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2014 (BGBl. I S. 154), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 302) geändert worden ist.
- Graß, C. (2024): Landwirtschaftliches Erbrecht, 12. Aufl., Wolters Kluwer.
- GrdstVG: Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz - GrdstVG) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 108 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) geändert worden ist
- Happe, K., Kellermann, K., Balmann, A. (2006): Agent-based analysis of agricultural policies: an illustration of the agricultural policy simulator AgriPoliS, its adaptation, and behavior. Ecology and Society 11(1): 49. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art49/>.
- Heinrich, F., Appel, F., Balmann, A. (2019): Can Land Market Regulations fulfill their Promises? Humboldt-Universität zu Berlin. FORLand-Working Paper 12(2019). <https://doi.org/10.18452/20890>.
- HöfeO: Höfeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juli 1976 (BGBl. I S. 1933), die zuletzt durch Artikel 24 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist
- HöfeVfO: Verfahrensordnung für Höfesachen vom 29. März 1976 (BGBl. I S. 881, 885; 1977 I S. 288), die zuletzt durch Artikel 25 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist
- Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau Sachsen-Anhalt (LLG) (2024): Betriebsergebnisse landwirtschaftlicher Unternehmen. Wirtschaftsjahr 2022/23. https://llg.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/LLFG/Dokumente/04_themen/betriebswirtschaft/estbetriebsnetz/bw_tbn_brosch_22_23.pdf, Abgerufen 29.10.2024.
- Lehmann, M., Schmidt-de Caluwe, R. (2015): Möglichkeiten einer gesetzlichen Steuerung im Hinblick auf den Rechtserwerb von Anteilen an landwirtschaftlichen Gesellschaften sowie zur Verhinderung unerwünschter Konzentrationsprozesse beim landwirtschaftlichen Bodeneigentum - Zu Regelungsmodellen der Sicherung einer durch breite Eigentumsstreuung und Bodenmobilität charakterisierten agrarstrukturellen Entwicklung unter Beachtung der allgemeinen Vorgaben des Unions- und Verfassungsrechts sowie der besonderen Anforderungen des nationalen und europäischen Gesellschaftsrechts, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesverbands der Gemeinnützigen Landgesellschaften, 2015
- LPachtVG: Landpachtverkehrsgesetz vom 8. November 1985 (BGBl. I S. 2075), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 13. April 2006 (BGBl. I S. 855) geändert worden ist
- LwVfG: Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 317-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3295) geändert worden ist
- Meissner, L., Danne, M., Mußhoff, O. (2023): Financial knowledge, attitude towards money and investment decisions: new insights for the farmland market. Applied Economics, 56(59), 8736–8752. <https://doi.org/10.1080/00036846.2023.2293670>.
- Meissner, L., Mußhoff, O. (2022): Transaktionen landwirtschaftlicher Nutzfläche in Niedersachsen: Die Bedeutung der nichtlandwirtschaftlichen Käufer im zeitlichen Verlauf. Berichte über Landwirtschaft 100 (1). <https://doi.org/10.12767/buel.v100i1.37>
- NASG 2017: Entwurf eines Niedersächsische Agrarstruktursicherungsgesetz, Drucksache 17/8003. https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_17_10000/8001-8500/17-8003.pdf
- NASVG 2021: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und zum Ausbau einer bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungs- und Verbesserungsgesetz - NASVG -) Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 18/9884. https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_12500/11001-11500/18-11449.pdf
- NASVG 2024: Niedersächsischen Agrarstruktursicherungs- und -verbesserungsgesetzes (NASVG) vom 27. August 2024
- NGrdstLwG: Niedersächsischen Gesetz über Grundstücksgeschäfte in der Landwirtschaft (NGrdstLwG) vom 29. Juni 2022 (Nds. GVBl. S. 404)

- Odening, M., Hüttel, S. (2018): Müssen landwirtschaftliche Bodenmärkte vor Investoren geschützt werden? Eine ökonomische Perspektive. FORLand Policy Brief 01/2018. <https://ageconsearch.umn.edu/record/276288>. zugleich: Agra-Europa 1. Oktober 2018 - Nr. 40 Länderberichte/Sonderbeilage/Deutschland S. 1-6.
- OLG Schleswig (2023): Beschluss vom 04.05.2023, Aktenzeichen 60 L WLw 15/22, RdL 2023, 262-265
- Plogmann, J., Mußhoff, O., Odening, M., Ritter, M. (2022): Farm growth and land concentration. Land Use Policy. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106036>.
- Reichssiedlungsgesetz: Reichssiedlungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2331-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 geändert worden ist
- SächsAgrStrG: Gesetz zum Erhalt und zur Verbesserung der sächsischen Agrarstruktur (Sächsisches Agrarstrukturgesetz, Drucksache 7/14655
- Schmidt, L., Odening, M., Ritter, M. (2024): Do non-farmers pay more for farmland than farmers? European Review Of Agricultural Economics. <https://doi.org/10.1093/erae/jbae023>
- Seutemann, H. (2020): Landwirtschaftssachen, 2020, Agricola Verlag
- Seutemann, H. (2024): Zwischen Skylla und Charybdis? Eine Darstellung und Bewertung der Handlungszwänge für die Genehmigungsbehörde bei der Gestaltung des Genehmigungsverfahrens im Zusammenhang mit dem siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht, RdL 2024, 8 – 18, 65-72
- Tietz A., Tölle, A. (2022): „Bauernland in Bauernhand“ Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, Thünen-Report 99, <https://doi.org/10.3220/REP1666266687000>
- Tietz, A., Hubertus, L. (2024): Erweiterte Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland: Ergebnisse der deskriptiven Analyse, Thünen-Report 161, <https://doi.org/10.3220/REP1724061535000>
- Tietz, A., Tölle, A. (2023): Vergleichswerte landwirtschaftlicher Grundstücke für die Preismisbrauchskontrolle aus agrarökonomischer und rechtswissenschaftlicher Sicht, Buel 101 (2). <https://doi.org/10.12767/buel.v101i2>
- Tölle, A. (2020): Die behördliche Kontrolle von Anteilserwerben (share deals) wagen AuR 2020, 365- 371
- Tölle, A. (2021): Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes für Sachsen-Anhalt (ASG LSA) aus der 7. Wahlperiode - eine rechtswissenschaftliche Würdigung, <https://doi.org/10.4393/opushwr-2552>
- Tölle, A. (2022-02): Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG) – eine rechtswissenschaftliche Würdigung. <https://doi.org/10.4393/opushwr-3485>
- Tölle, A. (2022-09): Landwirtschaftlicher Bodenmarkt - Der Stand und eine kritische Würdigung der Diskussionen in den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und auf Bundesebene zwischen Mai 2021 und Februar 2022, RdL 2022, 117–126
- Tölle, A. (2023-04): Entwurf eines Gesetzes zum Erhalt und zur Verbesserung der brandenburgischen Agrarstruktur auf dem Gebiet des landwirtschaftlichen Bodenmarkts (Agrarstrukturgesetz – BbgASG) in der Fassung der Verbändeanhörung April 2023 – eine rechtswissenschaftliche Würdigung. <https://doi.org/10.4393/opushwr-4232>
- Tölle, A. (2023-09): Anmerkung zu OLG Schleswig, Beschluss vom 04.05.2023 - 60 L WLw 15/22, RdL 2023, 266 - 269
- Tölle, A. (2023-12): Stellungnahme anlässlich des Fachgesprächs „Bodenmarkt“ am 6. Dezember 2023 im Ausschuss für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten im Landtag von Sachsen-Anhalt. <https://doi.org/10.4393/opushwr-4294>
- Tölle, A. (2024-01): Sächsisches Agrarstrukturgesetz - Rechtswissenschaftliche Stellungnahme zur Anhörung im Landwirtschaftsausschuss am 18. Januar 2024. <https://doi.org/10.4393/opushwr-4309>
- Tölle, A. (2024-04): Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Thüringer Agrar- und Forststrukturgesetz im Ausschuss für Infrastruktur, Landwirtschaft und Forsten im Thüringer Landtag am 11. April 2024. <https://doi.org/10.4393/opushwr-4328>
- von Bredow, F. (2022): Grundstückverkehrsrechtliche Kontrolle von share deals - Beteiligungserwerb an Agrargesellschaften, Verlag Dr. Kovač.
- VwVfG: Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236) geändert worden ist.

11 Danksagung

Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft für finanzielle Förderung im Rahmen der Forschungsgruppe 2569 „Agricultural Land Markets – Efficiency and Regulation“.

12 Kontakt

Antje Tölle, Antje.Toelle@hwr-berlin.de, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, FB 3 Allgemeine Verwaltung, Professur für Zivilrecht für die Öffentliche Verwaltung, Alt-Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin

Martin Odening, m.odening@agrار.hu-berlin.de, Humboldt-Universität zu Berlin, Lebenswissenschaftliche Fakultät, Department für Agrarökonomie, Unter den Linden 6, 10099 Berlin