

6. Januar 2021

## **Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes für Sachsen-Anhalt (ASG LSA) aus der 7. Wahlperiode – eine rechtswissenschaftliche Würdigung**

Eine Koalitionsarbeitsgruppe erstellte einen Entwurf für ein Agrarstrukturgesetz (ASG LSA) und legte ihn im November 2020 als Drucksache 7/6804 dem Landtag vor. Dieser Beitrag unterzieht den Entwurf einer ersten rechtswissenschaftlichen Würdigung und soll damit dem Gesetzgeber für das weitere parlamentarische Verfahren Hinweise und Anregungen geben.

### **I Gesetzgebungskompetenz, Inhalt und Struktur des ASG LSA**

Das Agrarstrukturgesetz gliedert sich in acht Teile. Neben Begriffsbestimmungen, Verfahrensregeln, einem Kapitel zu Zwangsmitteln und Ordnungswidrigkeiten behandeln die Teile zwei bis fünf den Grundstücksverkehr, den Landpachtverkehr, das Siedlungsrecht und den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen. Diese thematische Trennung mag einerseits auf das Vorbild des Baden-Württembergischen Agrarstrukturverbesserungsgesetzes (ASVG) zurückgehen und sich andererseits daraus ergeben, dass das Sachsen-Anhaltinische Landesgesetz nunmehr die Bundesgesetze Grundstücksverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Reichssiedlungsgesetz ersetzt. Diese Gesetzgebungskompetenz kommt den Bundesländern seit der Föderalismusreform aus dem Jahre 2006 zu. Bereits drei Jahre danach veranlassten mit Sorge beobachtete Flächenkäufe Schweizer Landwirte in der Bodenseeregion das erste Agrarstrukturgesetz in Baden-Württemberg. Über den Regelungskanon des ASVG hinaus unterwirft das ASG LSA nun auch Erwerbe an Unternehmensbeteiligungen einer behördlichen Kontrolle. Auch dies ist von der formellen Gesetzgebungskompetenz der Länder gedeckt, wie die Verfasserin dieser Würdigung für die behördliche Kontrolle von Anteilserwerben (share deals) in der Zeitschrift *Agrar- und Umweltrecht (AuR)* 2020, Seite 365, herausarbeitet hat.

### **II Das Leitbild und seine Bedeutung für den Gesetzestext**

Vorweg sei angemerkt, dass rechtlich ein Leitbild kein zwingend erforderlicher Teil eines Gesetzgebungsprozesses oder gar eines Gesetzes ist. Dem Gesetzgeber steht es frei, wie er sich die Ziele seiner Politik erarbeitet. Ihm alleine kommt es auch zu, aus seinen Beweggründen Maßnahmen, wie etwa ein Gesetz, abzuleiten. Der Umfang dieses Beitrages vermag es nicht zu leisten, die Ideengeschichte eines landwirtschaftlichen oder auch agrarstrukturellen Leitbildes nachzuvollziehen. Aber der vorlegende Gesetzgeber ist an die Funktionen des Leitbildes zu erinnern: es bietet Gelegenheit, verschiedene Ziele zu sammeln, dabei auch darzustellen, dass diese teilweise gegenläufig sind und sie untereinander zu gewichten. Anschließend kann z. B. ein Gesetz wie das Agrarstrukturgesetz eine Maßnahme darstellen, um verschiedene Ziele zu verwirklichen und nochmals zwischen gegenläufigen Interessen zu gewichten. Das Leitbild verkörpert dann den Zweck des Gesetzes und lässt einzelne Entscheidungen im Gesetz begründen. Weiterhin dient es der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in der anwaltlichen Rechtsberatung, beim Vollzug des Gesetzes in der Verwaltung, bei der Arbeit des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens, bei gerichtlichen Entscheidungen und letztlich auch in der Kommentierung und Aufbereitung der Rechtsmaterie in der Rechtswissenschaft. Die Motive des Gesetzgebers sind letztlich relevant, um rechtlich zu begründen, warum die mit dem Agrarstrukturgesetz einhergehende Beschränkung der Grundrechte und ggf. auch der Europäischen Grundfreiheiten gerechtfertigt sind. In einer solchen Rechtfertigung kommt es insbesondere darauf an, dass die vom Gesetzgeber verfolgten Zwecke mit geeigneten und den mildesten Mitteln erreicht werden.

Diese können sowohl in einem Leitbild, aber eben auch in einem Paragraphen zum Zweck des Gesetzes oder auch in der Begründung des Gesetzes niedergelegt werden.

In Sachsen-Anhalt existieren nun zwei Leitbilder. Zum einen das im Jahre 2018 vom Landwirtschaftsministerium vorgelegte Leitbild „Landwirtschaft 2030 Sachsen-Anhalt“. In ihm wird auf Seite 7 die aktuelle Agrarstruktur beschrieben und unter den Schlagwörtern „breite Streuung des Eigentums“, „Regulierung des Bodenmarktes“, „Transparenz des Bodenmarktes“, „Landpacht“ und „Sicherung der Agrarflächen“ kurze Ziele niedergelegt. Zum anderen findet sich ab Seite 28 der Drucksache 7/6804 im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung nun der Punkt „Leitbild“. Das Verhältnis dieser beiden Leitbilder zueinander wird vom Gesetzgeber nicht erläutert. In zeitlicher Hinsicht mag das Leitbild im Gesetzesentwurf das aktuellere sein. In systematischer Hinsicht auch das detailliertere, aber genießt das spätere auch Vorrang, etwa wenn es z. B. die breite Streuung des Eigentums nicht nur unter Landwirten, sondern auch auf die ländliche Bevölkerung erstreckt? Hier wäre ein legislativer Hinweis wünschenswert. Gewichtige Probleme ergeben sich zudem daraus, dass das Leitbild nicht mit dem eigentlichen Gesetzestext verbunden wird. Nicht nur im eigentlichen Wortlaut des ASG LSA, sondern auch in der gesetzlichen Begründung der einzelnen Paragraphen wird nie auf das Leitbild Bezug genommen. Man mag wohlwollend fragen, warum das Leitbild in der gesetzlichen Begründung steht, wenn es nicht das Gesetz leiten soll. Doch, wenn der Gesetzgeber z. B. in § 2 Absatz 6 und 7 ASG LSA den Begriff des Landwirtes ausführlich definiert und in den Versagungsgründen auf die bisherige Auslegung durch den Bundesgerichtshof verweist, dann schließt er sein Leitbild sogar aus! Hintergrund ist, dass gerade die Versagungsgründe in § 8 ASG LSA unbestimmte Rechtsbegriffe, wie etwa in § 8 Absatz 1 Nummer 1 die *„Veräußerung eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens bedeutet“* enthalten. Seine weitere vermeintliche Konkretisierung findet er in § 8 Absatz 2 ASG LSA, wo auf den unbestimmten Rechtsbegriff der *„Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“* abgestellt wird. Bei der Gesetzesanwendung bedarf es einer Auslegung, was eine *„agrarstrukturell nachteilige Verteilung“* ist und welche Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur widersprechen. Zur Begründung führt der Gesetzgeber an: *„Die Bestimmung entspricht in den Nummern 1 bis 3 weitestgehend § 9 Absatz 1 des Grundstücksverkehrsgesetzes. Die hier geregelten Versagungsgründe wurden wiederholt vom Bundesverfassungsgericht überprüft und als verfassungskonform beurteilt. In der Rechtsprechung hat sich dazu durch den Bundesgerichtshof eine gefestigte Rechtspraxis entwickelt. Auf diese soll grundsätzlich zurückgegriffen werden können, sofern im Gesetz nicht ausdrücklich andere Vorgaben gemacht werden.“* Mit anderen Worten übernimmt der Landesgesetzgeber die Formulierungen aus dem Bundesgesetz und begründet dies damit, dass sie vom Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform beurteilt wurden. Mit der gewachsenen Rechtsprechungssystematik des Bundesgerichtshofes wolle man einerseits nicht brechen, aber andererseits eigene Regelungen treffen. Der Landesgesetzgeber übersieht hier jedoch, dass das Verfassungsgericht auch kritisiert hat, dass unbestimmte Rechtsbegriffe problematisch sind, wenn sie in Grundrechte eingreifen. Der Vorbehalt des Gesetzes – oder auch Parlamentsvorbehalt – verlange, dass der demokratisch gewählte Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen treffe und sie nicht der Verwaltung überlasse. Um diese Kritik zu überwinden, baute das Verfassungsgericht eine Brücke und führte aus, dass sich die unbestimmten Begriffe mit Hilfe des damals als Grünen Plan, heute als *„Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung“* bezeichnet, auslegen lassen. Dies entspricht heute auch der gängigen Spruchpraxis bis zum Bundesgerichtshof. Diese Konstruktion passt auch, weil damit ein Bundesgesetz mit Hilfe eines Bundesberichtes ausgelegt wird. Übertragen auf die aktuelle Landessituation bedeutet es aber, dass Sachsen-Anhalt die Auslegung seines Landesgesetzes künftig an einem ministerialen Bericht der Bundesregierung koppelt. Es



drängt sich die Frage auf, warum Sachsen-Anhalt ein eigenes Gesetz verfasst, wenn dessen Auslegung der Bundesregierung überlassen wird?

Der Verweis des Gesetzgebers auf die gefestigte Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs irritiert bei näherem Hinsehen auch deshalb, weil der Bundesgerichtshof in Zukunft wahrscheinlich nicht mehr für die Rechtspraxis in Sachsen-Anhalt zuständig ist. Dies stellt grundsätzlich kein Problem dar, da verfassungsrechtlich sogar nur eine gerichtliche Instanz vorgehalten werden muss. Aber warum als Landesgesetzgeber auch in Zukunft die Rechtsprechung übernehmen, die sich ja nun an der Auslegung eines Bundesgesetzes mit Hilfe eines Bundesberichtes orientiert? Unterstellt man nun, dass der Gesetzgeber diesen Widerspruch erkennt und sein eigenes Leitbild als Auslegungsmaxime in sein Agrarstrukturgesetz einbezieht, kommt er damit auch der fortbestehenden Kritik nach, dass ein Verwaltungsbericht die Grundlage für die Auslegung von grundrechtsrelevanten Eingriffen bildet. Dies würde in Sachsen-Anhalt dadurch gelingen, dass das Leitbild vom Landtag mit beschlossen wird. Auf diese demokratische Legitimation und nicht auf die Frage der breitestmöglichen Verbandszufriedenheit kommt es dabei verfassungsrechtlich an. Aber auch wenn der Gesetzgeber sein Leitbild zur Grundlage für die Auslegung macht, bleibt immer noch die diffizile Abschichtungsarbeit, welche Punkte der Gesetzgeber neu und autonom regelt, welche bewährten Grundsätze der Rechtsprechung zum Grundstückverkehrsgesetz mit dem Leitbild kongruent sind und letztlich so übernommen werden.

Inhaltlich soll das Leitbild an dieser Stelle nicht bewertet, aber strukturell darauf hingewiesen werden, dass es unklar bleibt, warum zwischen „agrarstrukturellen“ und „bodenmarktpolitischen“ Zielen getrennt wird. Vor allem bleibt offen – unterstellt, das Leitbild soll zur Auslegung des Gesetzes dienen – wie sich diese Differenzierung auf die Rechtsanwendung auswirken soll. Der Wortlaut des § 1 Absatz 1 ASG LSA spricht zum Beispiel nur von *„Gefahren und Nachteilen für die Agrarstruktur“*, dagegen führt seine Begründung aus, dass die bodenmarktpolitischen Ziele umgesetzt werden. An dieser Stelle sei auch darauf aufmerksam gemacht, dass nicht nur eine oben angeregte Klarstellung zum Verhältnis der Leitbilder von 2018 und dem Jahre 2020 aus der Gesetzesbegründung sinnvoll wäre, sondern auch eine gesetzgeberische Erläuterung, wie sich die Leitbilder zum Wortlaut des § 1 Absatz 1 ASG LSA verhalten, der auf einmal die Wortgruppe „agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens“ erwähnt. Diese Formulierung wurde im bisher bestehenden Grundstückverkehrsgesetz in den Versagungsgründen verwendet. Weiterhin scheint die Gesetzesbegründung zu § 1 Absatz 1 ASG LSA wiederum wie eine Art „Best of Leitbildziele“ aufzuzählen.

### III Anwendungsbereich des Agrarstrukturgesetzes

#### 1. Kontrolle bei der Veräußerung eines Grundstücks ab fünf Hektar

Bisher werden in Sachsen-Anhalt Grundstückserwerbe ab einer Größe von zwei Hektar kontrolliert. Diesen Wert erhöht § 1 Absatz 2 Nr. 1 ASG LSA auf fünf Hektar. Als Begründung wird angeführt, dass es die Bürokratie entlaste, die Betriebsgrößen gewachsen seien und es gerade auch den Bodenerwerb *„für ortsansässige natürliche Personen und Kleinstunternehmen erleichtert, die nicht im landwirtschaftlichen Bereich tätig sind und vor einem Genehmigungsverfahren zurückschrecken könnten.“*. Letztere Erwägung soll wohl das Leitbildziel umsetzen, dass die breite Streuung des Eigentums nicht nur zwischen Landwirten, sondern auch zwischen der ländlichen Bevölkerung hergestellt werden soll. Wörtlich führt S. 29 des Gesetzesentwurfes aus: *„Insbesondere der ländlichen Bevölkerung soll ermöglicht werden, über Generationen hinweg Einkommen und Vermögen aus der landwirtschaftlichen Bodennutzung und aus der Landpacht zu erwirtschaften.“* Unabhängig von einer politischen

Haltung trägt aus rechtswissenschaftlicher Perspektive das Argument der Betriebsgröße nicht. Sicherlich sind die Betriebe gewachsen, aber nicht die Grundstücksgrößen im Grundbuch. Um eine Bürokratieentlastung nachzuweisen, bedarf es einer Datenlage, dass nach aktueller Gesetzeslage z. B. kaum Rechtsgeschäfte unter fünf Hektar stattfinden oder stets genehmigt werden. Eine solche statistische Aufbereitung rechtfertigt dann auch den Eingriff in den Gleichheitsgrundsatz aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz. Danach ist wesentlich Gleiches nicht ungleich zu behandeln. Als Vergleichsgruppe sind hier landwirtschaftliche Grundstücksgeschäfte zu nennen, die künftig ab fünf Hektar einer behördlichen Kontrolle bedürfen, darunter jedoch nicht. Darüber hinaus mag man die breite Streuung des Eigentums als Ziel anführen. Aber auch dafür bedarf es mehr als der These, dass eine solche Hektargrenze, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und mit Blick auf die Ziele des Leitbildes gerade die sozialengagierte ländliche Bevölkerung Grundstücke erwerbe.

Weiter wäre ein gesetzgeberischer Hinweis für die Rechtsanwendung hilfreich, ob die in § 3 Absatz 2 ASG LSA aufgezählten Rechtsgeschäfte, die einer rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines Grundstückes gleichgestellt werden, auch alle der Freigrenze von fünf Hektar unterfallen sollen. Systematisch mag dies bereits beim Erwerb eines Erbanteils nicht passen, weil hier der Nachlass im Wesentlichen aus einem Unternehmen der Land- oder Forstwirtschaft besteht. Umso wünschenswerter wäre hier eine klare Festlegung des Gesetzgebers.

## 2. Kontrolle aller Landpachtverträge

Auch die vermeintliche Bürokratieentlastung beim Flächenerwerb steht im Kontrast, dass nun jeder Pachtvertrag der Behörde vorgelegt werden muss. An dieser Stelle arbeitet der Gesetzgeber mit einer Statistik insoweit, als dass er anführt, dass Pachtverträge unter einem Hektar „einen nicht unerheblichen Teil“ ausmachen. Offen bleibt, woher diese Erkenntnis stammt, da nach aktueller Rechtslage diese Verträge eben nicht angezeigt werden müssen, so dass offenbleibt, woher der Gesetzgeber diese Zahl nimmt. Obgleich beim Flächenerwerb angeführt wird, dass gerade ortsansässige Personen vom behördlichen Verfahren abgeschreckt würden, muss künftig also jede Pacht einer kleinen Koppel angezeigt werden. Dieser Ansatz erscheint nicht konsistent.

## 3. „erhebliche Nachteile“ für die Agrarstruktur

Der Wortlaut § 1 Absatz 1 ASG LSA spricht von „erheblichen Nachteilen“ für die Agrarstruktur durch eine ungesunde Verteilung von Grund und Boden. Das Grundstückverkehrsgesetz kennt diesen Begriff von „erheblichen Nachteilen“ nicht. Da Nachteil und Gefahr in einem Satz genannt werden, sind Nachteile nicht mit der Gefahr gleichzusetzen. Im Grundstückverkehrsgesetz ist alleine im Jahre 2005 in § 2 Absatz 3 Nr. 3 GrdstVG der Begriff der „erheblichen Gefahr“ für die Agrarstruktur mit einer Öffnungsklausel aufgenommen worden. Sie gestattet es den Bundesländern, für bestimmte Landesteile die Versagungsgründe, Auflagen und Bedingungen zu erweitern, wenn es mit Blick auf erhebliche Gefahren für die Agrarstruktur zwingend erforderlich ist. Diese gesetzliche Ergänzung wurde für die in der Grenzregion zur Schweiz beobachteten Probleme eingefügt und dann letztlich durch das Agrarstrukturverbesserungsgesetz nach der Föderalismusreform eingedämmt. Mit Blick auf diese Geschichte und eben vorgestellten Auslegungsoption wäre es wünschenswert, wenn der Gesetzgeber weitergehende Erläuterung über seine Intentionen der Begründung beifügt oder den Gesetzestext überarbeitet. Offen ist also, wie der Gesetzgeber erhebliche Nachteile von weniger erheblichen abschichtet. Nach dem Zweck des Gesetzes findet sich dieser Begriff erst in § 28 Absatz 1 ASG LSA bei der Zustimmung zu Anteilserven wieder, verweist dort aber nur zurück auf § 1 Absatz 1 ASG LSA.



## IV Begriffsbestimmungen

### 1. Grundstück

Die Gesetzesbegründung zu § 2 Absatz 1 ASG LSA gibt an, den Grundstücksbegriff definiert zu haben. Tatsächlich übernimmt der Wortlaut des § 2 Absatz 1 ASG LSA die Formulierung aus § 1 Absatz 3 GrdstVG. Hier war umstritten, ob das Grundstück im Rechtssinne, also so wie es das Grundbuch verzeichnet, oder ein Grundstück im wirtschaftlichen Sinne meint. Die Rechtspraxis stellt beim Grundstückverkehrsgesetz auf dieses Buchgrundstück ab. Der Landesgesetzgeber mag sich auch an dem Grundstück im Sinne des Grundbuches orientieren. Diesem Bekenntnis widerspricht er jedoch in § 2 Absatz 5 ASG LSA, wo er auf den wirtschaftlichen Zusammenhang abstellt. Weiter ist anzuregen, den § 2 Absatz 5 ASG LSA in die Nähe von § 1 Absatz 2 ASG LSA zu verschieben. Für die Rechtssicherheit wäre es sinnvoll, eine klare Entscheidung zu treffen, welcher Grundstücksbegriff gelten solle und diesen dann konsequent im Gesetz anzuwenden.

### 2. Landwirtschaftliches Grundstück

Der § 2 Absatz 2 ASG LSA beschreibt nun mit Hilfe eines Verweises auf das Landwirtschaftsgesetz Sachsen-Anhalt, wann ein Grundstück landwirtschaftlich genutzt ist. Der Verweis müsste sich eigentlich auf § 1 Absatz 3 Satz 1 Landwirtschaftsgesetz Sachsen-Anhalt beschränken, weil der folgende Satz die Forstwirtschaft betrifft, die erst § 2 Absatz 3 ASG LSA beschreibt. Der Verweis auf das Landwirtschaftsgesetz erscheint geschickt, denn § 1 Absatz 3 Satz 1 beschreibt: *„Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes ist die Bodenbewirtschaftung zur Gewinnung pflanzlicher und tierischer Erzeugnisse, einschließlich des Garten-, Obst- und Weinbaus, die Nutztierhaltung sowie die Fischerei- und die Imkereiwirtschaft.“* Unklar bleibt, weil die Gesetzesbegründung des ASG LSA mehr als kurz ist, warum in späteren Begriffsbestimmungen zur Eigenschaft von Ehepartnern als Landwirte, wie in § 2 Absatz 7 ASG LSA, dann die Imkerei, Binnenfischerei und die Wanderschäferei gesondert aufgezählt werden. Mehr noch, warum beim Unternehmen der Landwirtschaft in § 2 Absatz 8 ASG LSA ergänzt wird, dass die für Garten- und Weinbau, der Fischzucht und der Teichwirtschaft verwendeten Flächen landwirtschaftlich genutzte Flächen seien, wenn dies doch eigentlich die obige Definition bereits abdeckt.

### 3. Landwirt: Landwirte, ihre Ehe- und (eingetragenen) Lebenspartner und Gesellschafter

Der Begriff des Landwirtes besitzt gerade mit Blick auf die Versagungsgründe eine herausragende Bedeutung. Unabhängig von der oben geübten Kritik an der unsystematischen Vermischung von unbestimmten Rechtsbegriffen, fehlenden Leitbildbezügen und Verweisen auf bisherige BGH-Rechtsprechung unter Änderungsvorbehalt kann davon ausgegangen werden, dass ein Rechtsgeschäft eines Landwirtes weiterhin genehmigt werden soll. Dreh- und Angelpunkt ist hier also dessen Definition. Der Landesgesetzgeber beschreibt den Landwirt autonom und damit auch abschließend, so dass hier nicht auf weitere BGH-Weiterungen zurückzugreifen ist. Der Landwirt wird in § 2 Absatz 6 Satz 1, 2 ASG LSA als Unternehmer beschrieben, also eine Person, die eine berufliche Tätigkeit selbständig ausübt. Mit anderen Worten sind in der Landwirtschaft angestellte, also abhängig beschäftigte Personen nicht kraft ihres Arbeitsvertrages Landwirt. Die Landwirtschaft muss jedoch einen gewissen Umfang erreichen, indem das Gesetz in § 2 Absatz 6 S. 1 ASG LSA auf die Mindestbetriebsgrößen in § 2 Absatz 9 ASG LSA verweist. Dort wird eine Verbindung zu den Grenzen der gesetzlichen Unfallversicherung hergestellt und der dortigen Grenze von 0,25

Hektar. Für Imker und Wanderschäfer legt § 2 Absatz 9 ASG LSA spezielle Betriebsgrößen fest.

Neben dem selbstständigen Landwirt sind gemäß § 2 Absatz 7 ASG LSA auch ihre Ehegatten Landwirt. Mit anderen Worten können dann Ehegatten von Landwirten vorbehaltlich eines überhöhten Preises oder einer Flächenkonzentration in ihren Händen jederzeit landwirtschaftliche Flächen erwerben. Vermutlich ist es ein Redaktionsfehler, dass dieses Recht auch Lebenspartnern in § 2 Absatz 7 Satz 2 ASG LSA eingeräumt werden soll. Lebenspartner wäre ein schier nicht zu bestimmender sozialer Status, so dass wohl das Adjektiv „eingetragener“ fehlt. Eingetragene Lebenspartner erfasst dann nur die gleichgeschlechtlichen Partner, die sich zwischen August 2001 und September 2017 als Lebenspartner haben eintragen lassen.

Weiterhin werden Unternehmensgesellschafter gemäß § 2 Absatz 6 S. 3 ASG LSA zum Landwirt – und damit erwerbsberechtigt. Die Regelung setzt voraus, dass sie hauptberuflich im Unternehmen arbeiten und zwar nicht als Angestellte. Diese Schlussfolgerung leitet sich aus dem gesetzlichen Hinweis ab, dass sie wegen dieser Tätigkeit nicht bei der gesetzlichen Rentenversicherung erfasst sein dürfen. Der hauptberuflich im Unternehmen arbeitende Kommanditist einer Kommanditgesellschaft (beschränkt haftender Gesellschafter einer Personengesellschaft), GmbH-Gesellschafter und Aktionäre genießen dann den Status als Landwirt im Sinne des Agrarstrukturgesetzes. Ihre Ehegatten und (eingetragenen) Lebenspartner erlangen über den Verweis in § 2 Absatz 7 ASG auf alle Landwirte im Sinne des § 2 Absatz 6 ASG LSA dann ebenfalls diese Stellung.

Systematisch verwundern zwei Dinge: warum sind die persönlich haftenden Gesellschafter einer Personengesellschaft, also die Gesellschafter einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) oder einer Offenen Handelsgesellschaft (OHG), die hauptberuflich in der Gesellschaft arbeiten, nicht auch Landwirt? Die Begründung des Gesetzes schweigt hierzu. Weiterhin fällt auf, dass die Mitglieder einer Genossenschaft nicht erwähnt werden. Für sie findet sich – unsystematisch mitten im Versagungsstatbestand – im § 8 Absatz 3 ASG LSA eine Sonderregelung. Was auf den ersten Blick als Privilegierung der Genossen erscheint, verkehrt sich auf den zweiten Blick in eine Benachteiligung. Genossenschaftsmitglieder müssen nämlich im Gegensatz zu den oben aufgezählten Kommanditisten, GmbH-Gesellschaftern und Aktionären einer langjährigen hauptberuflichen Tätigkeit in der Genossenschaft nachgehen und darüber hinaus rechtlich sicherstellen, dass die erworbene Fläche der Genossenschaft langfristig zur Bewirtschaftung verbleibt. In der Gesetzesbegründung wird über den Gesetzestext hinaus noch weiter eingeschränkt. Wörtlich heißt es in der Begründung: *„Nicht möglich ist der Erwerb durch Mitglieder, die außer ihrer Mitgliedschaft und möglichen reinen Kapitalanlageinteressen keinen agrarfachlichen Bezug zum land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen haben.“* Nun besitzen langjährig hauptberuflich für die Genossenschaft tätige Genossenschaftsmitglieder meistens einen agrarfachlichen Bezug, aber im Vergleich zu den anderen Gesellschaftern müssen sie langjährig tätig sein und das Grundstück der Genossenschaft zur Verfügung stellen, wohingegen die anderen Gesellschafter und ihre Ehegatten und (eingetragenen) Lebenspartner darüber frei verfügen können.



#### **4. Existenzgründer**

Der § 2 Absatz 10 ASG LSA stellt Existenzgründer mit tragfähigem Betriebskonzept einem Landwirt gleich. Damit eröffnet der Gesetzgeber die Auslegungsunsicherheit, ob noch andere dem Landwirt gleichgestellt werden können.

#### **5. Unternehmen der Landwirtschaft**

§ 2 Absatz 8 ASG LSA definiert ein „Unternehmen der Landwirtschaft“. Mit anderen Worten beschreibt der Gesetzgeber an dieser Stelle mühevoll verschiedene landwirtschaftliche Tätigkeiten. Unklar bleibt, warum er nicht wie in § 2 Absatz 2 ASG LSA den Verweis in das Landwirtschaftsgesetz nutzt. Die Formulierung des Absatzes ohne Bezug zu einzelnen Gesellschaftsformen ist das klare Bekenntnis, dass am Bodenmarkt oder in der Landwirtschaft keine Unternehmensform zu bevorzugen ist. Systematisch interpretiert bestätigt es eben auch, dass Unternehmen Landwirtschaft betreiben und Flächen erwerben können.

### **V Grundstückverkehr**

Eingangs sei kurz an die rechtliche Methodik des Grundstückverkehrsrechtes erinnert, die das ASG LSA übernimmt. Ein geschlossener und notariell beurkundeter Kaufvertrag ist solange schwebend unwirksam, bis die Behörde die Genehmigung aktiv erteilt oder sie innerhalb einer gesetzlichen Frist als erteilt fingiert wird. Bei dieser Genehmigung oder auch bei ihrem Gegenteil der Versagung handelt es sich um Verwaltungsakte. Genau genommen um privatrechtsgestaltende Verwaltungsakte, weil sie die Wirksamkeit des privatrechtlichen Vertrages beeinflussen.

#### **1. Erfasste Rechtsgeschäfte**

Beim Katalog des § 3 Absatz 2 ASG LSA fällt auf, dass der Abschluss eines Erbbaupachtvertrages nicht erfasst wurde, obwohl dies das Agrarstrukturverbesserungsgesetz in Baden-Württemberg tut, um Umgehungslücken zu schließen. Richtigerweise sieht § 3 Absatz 3 ASG LSA nun vor, dass bei einer Genehmigung des schuldrechtlichen Vertrages, z. B. Kaufvertrages, die dingliche Auflassung nachzureichen ist, damit die Behörde sicherstellen kann, dass die Vertragsinhalte übereinstimmen. Wenn sie abweichen, besteht die Möglichkeit, die Genehmigung des Kaufvertrages als Verwaltungsakt zurückzunehmen (§ 48 Verwaltungsverfahrensgesetz). Für einen effektiven Verwaltungsvollzug sollte erwogen werden, diese Vorlagepflicht, ähnlich wie im Landpachtverkehr, auch mit Zwangsmitteln zu flankieren, weil sonst die Grundstücksverkehrsbehörde die Vorlage nicht effektiv durchsetzen kann.

#### **2. Genehmigung / Versagungsgründe**

§ 5 ASG LSA übernimmt weitestgehend die genehmigungsfreien Rechtsgeschäfte aus dem Grundstückverkehrsgesetz. Der § 5 Nr. 3 ASG LSA nennt hier auch das Siedlungsverfahren und verweist dann aber unglücklicherweise auf den Teil 3 des Gesetzes zum Siedlungsrecht, wo das Siedlungsverfahren weder erläutert bzw. noch nicht einmal erwähnt wird.

Der § 7 ASG LSA enthält nun eine positive Liste von Rechtsgeschäften, die stets zu genehmigen sind. Die bisherige Systematik aus dem Grundstücksverkehr wird übernommen. Zusätzlich wird mit § 7 Nr. 2 ASG LSA der innerfamiliäre Verkauf von Grundstücken unter Ehegatten, innerhalb der geraden Linie – also Kinder und Enkelkinder, bis zum dritten Grade in der Seitenlinie – also bis Neffen und Nichten und bis zum zweiten Grad in der Schwägerschaft freigestellt. Der zweite Grad der Schwägerschaft erfasst: Stiefeltern,

Stiefkinder, Stiefenkelkinder, Schwiegereltern, Schwiegerkinder, Schwiegerenkel, Großeltern des Ehegatten/Lebenspartners, Stiefgroßeltern und Schwager/Schwägerin. Als wahrscheinlich redaktionelles Versehen wurde in § 7 Nr. 2 ASG LSA nicht der eingetragene Lebenspartner aufgenommen. § 7 Nr. 7 ASG LSA verwendet nun eine neue Begrifflichkeit der „Einschränkung“. Diese Formulierung findet sich auch im Versagungstatbestand des § 8 ASG LSA, ohne dass er im Gesetzestext wieder aufgegriffen würde. Gemeint sind vielleicht Auflagen und Bedingungen?

Der § 8 ASG LSA schreibt Versagungsgründe nieder. Kritische Anmerkungen zu § 8 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 ASG LSA finden sich oben im Abschnitt II. § 8 Absatz 2 Nr. 2 ASG LSA schreibt den Versagungsgrund wegen einer unwirtschaftlichen Verkleinerung fort. § 8 Absatz 2 Nr. 3 ASG LSA greift die Preismissbrauchskontrolle auf. Die weitere Konkretisierung in Absatz 5 setzt eigene gesetzgeberische Akzente und sieht einen Preismissbrauch bei einer Abweichung von 20 Prozent nach oben und 40 Prozent nach unten vom Marktwert vor. Dem Gesetzgeber steht es im Rahmen seiner Einschätzungsprorogative frei, vom bisher von der Rechtsprechung angenommenen Wert von 50 Prozent abzuweichen. Mit Blick auf das Ziel der Preisdämpfung erscheinen 20 Prozent Abweichung ein gerechtfertigtes Kriterium. Hervorzuheben ist dabei, dass es nur auf eine Dämpfung des weiteren Preisanstieges abzielt. Eine aktive Absenkung der Preise ist wohl weder politisch noch von den Marktteilnehmenden gewünscht, da sinkende Preise auch die Werthaltigkeit der Unternehmen der Landwirtschaft beeinflussen, denn deren Wert und so auch Kreditfähigkeit hängt maßgeblich vom Wert der Grundstücke ab, die in ihrem Eigentum stehen. § 8 Absatz 1 Nr. 4 ASG LSA will nun ein Geschäft versagen, wenn eine *„wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf dem regionalen Bodenmarkt für landwirtschaftliche Grundstücke zu befürchten ist.“* Zur weiteren Konkretisierung, was Wettbewerb auf dem regionalen Bodenmarkt bedeutet, schildert § 8 Absatz 7 ASG LSA, dass der Wettbewerb durch eine marktbeherrschende Stellung beeinträchtigt würde. Der Wortlaut des § 8 Absatz 7 ASG LSA geht dabei davon aus, dass der Erwerber entweder bereits diese marktbeherrschende Stellung innehatte oder sie durch den „Erwerb eine Konzentration des Bodeneigentums und der Pacht in einer Hand entsteht“. Als Grenze werden 50 Prozent Eigentum und Besitz in einem Umkreis angenommen. Dieses wörtliche Nebeneinander von „marktbeherrschender Stellung“, „Konzentration des Bodeneigentums und der Pacht“ und der 50-Prozentgrenze impliziert, dass der Gesetzgeber folgende Ableitung vornimmt: Wer in einem Umfeld 50 Prozent der Flächen bewirtschaftet, erlangt eine marktbeherrschende Stellung und beeinträchtigt so den Wettbewerb auf dem regionalen Bodenmarkt. Unabhängig von Detailfragen, ob es eigentlich ein „regionaler“ oder eher „örtlicher“ Bodenmarkt ist, ob die Lokalbestimmung einer Gemarkung und das angelegte Korrektive geeignet sind, drängt sich zunächst die Assoziation des Kartellrechtes auf. Aus diesem Rechtsgebiet mag auch die Grenze von 50 Prozent entlehnt sein, aber im Kern bedarf es weitergehender vertiefter juristischer Aufbereitung, ob dies hier kartellrechtliche Fragestellungen sind, denn dieses Rechtsgebiet befasst sich mit Produktmärkten. Der Boden ist jedoch ein Urfaktor. Im Gegensatz zur Produktionssteigerung etwa durch verbesserte Maschinen ist der Boden nicht vermehrbar. Beim Bodenmarkt handelt es sich also nicht um einen Produkt-, sondern um einen Faktormarkt. Dadurch schließt sich auch ein im Kartellrecht erlaubtes „natürliches Wachstum“ perse aus. Außerdem knüpfen kartellrechtliche Regeln z. B. daran an, welche Geschäftspraktiken Marktbeherrschenden untersagt sind; die Regelungen hier im Bodenrecht wollen aber gerade das Erreichen dieser Situation verhindern. Unklar bleibt weiterhin, warum der Versagungstatbestand die Idee des § 9 Absatz 5 GrdstVG nicht fortschreibt, den § 7 Absatz 6 ASVG für Baden-Württemberg sogar noch erweiterte. Im Konkreten geht es um eine Versagung, auch wenn das siedlungsrechtliche Verkaufsrecht nicht ausgeübt wurde. Gerade die Regelung von Baden-Württemberg vermeidet überhöhte Preise,



wenn das Siedlungsunternehmen sein Vorkaufsrecht gerade wegen eines überhöhten Preises nicht ausübt. Anderenfalls werden überhöhte Preise zu Marktpreisen.

## VI Siedlungsrecht

### 1. Aufgaben und Funktion des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens

Als Vorbemerkung zum Siedlungsrecht sei angeführt, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf gerade bei den Aufgaben des Siedlungsunternehmens die bereits im Agrarstrukturverbesserungsgesetz in Baden-Württemberg niedergelegte moderne und nachhaltige Siedlungspolitik mit Hilfe der § 12 Absatz 1, 4 und 5 ASG LSA fortsetzt.

### 2. Erweitertes siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht

Daneben tritt die Erweiterung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes, das künftig aufgrund der Klarstellung in § 14 Absatz 2 ASG LSA auch ohne vorhandenen dringend aufstockungsbedürftigen Landwirt durch das Siedlungsunternehmen ausgeübt werden kann. Das bedeutet aber rechtlich gleichzeitig auch, dass der vom Bundesgerichtshof so aus den unbestimmten Rechtsbegriffen heraus entwickelte Versagungsgrund nicht mehr fortbesteht. In Zukunft würde also die Feststellung der Grundstücksverkehrsbehörde genügen, dass der Erwerber kein Landwirt (§ 2 Absatz 6, 7, 10 ASG LSA) oder ein Unternehmen der Landwirtschaft (§ 2 Absatz 8 ASG LSA) ist, und das Siedlungsunternehmen könnte erwerben. Die über das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht erworbenen Grundstücke hat das Siedlungsunternehmen dann innerhalb von zehn Jahren gemäß § 12 Absatz 3 ASG LSA vorrangig für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur zu verwenden. Die Frist von zehn Jahren wurde bereits in Baden-Württemberg angesetzt und war sogar in älteren Fassungen des Reichssiedlungsgesetzes so vorgesehen. Aber in der Gesetzesbegründung verpasst der Gesetzgeber es, hier nicht nur diesen unbestimmten Rechtsbegriff der „Verbesserung der Agrarstruktur“ an sein eigenes Leitbild zu koppeln, sondern er vergibt auch die Chance, in der Siedlungspolitik kleinteiliger und lenkender agieren zu können, als es die Gefahrenabwehr mit ihren Versagungsgründen erlaubt. Letztlich konterkariert er sogar sein Leitbild, indem er in § 12 Absatz 3 S. 1 ASG LSA anfügt: *„insbesondere zur Unterstützung leistungsfähiger Landwirte, die dringend Grundstücke zur Aufstockung ihres Unternehmens der Landwirtschaft benötigen.“* Diese Formulierung stammt wie oben erwähnt aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, und der Landesgesetzgeber führt in seiner Begründung an, dass er an diese Rechtsprechung anknüpft. Mit anderen Worten: die vom BGH entwickelten engen Kriterien sollen fortgelten ohne Berücksichtigung seines eigenen Leitbildes. In der Praxis ist zu beobachten, dass es an den engen Kriterien eines „leistungsfähigen“ Landwirtes, der dann dringend aufstockungsbedürftig ist, oftmals scheitert. Nun mag man argumentieren, dass die Frist von zehn Jahren gerade gewählt ist, um den zeitlichen Druck herauszunehmen, aber letztlich ist erneut zu fragen, warum der Landesgesetzgeber ein Leitbild verfasst, um dann die Kriterien des Bundesgerichtshofes zu übernehmen, der sie ableitet aus dem Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung.

Ein wichtiger Punkt im Rahmen des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes ist es aber auch, dass Verkäufer und Käufer gerichtlich überprüfen lassen können, ob der Versagungsgrund eigentlich gegeben ist. Erster Schritt dafür ist, dass § 17 Satz 1 ASG LSA die Erklärung des Siedlungsunternehmens über die Ausübung des Vorkaufsrechtes auch dem Käufer mitzuteilen ist. An dieser Stelle handelt es sich wohl um ein Redaktionsversehen, dass der Wortlaut des Gesetzes von „mitzuteilen“ spricht, obwohl sonst im Gesetz nach baden-württembergischem Vorbild auf „Bekanntgabe“ oder „bekanntmachen“ umgestellt wurde. Kernpunkt des

Rechtsschutzes ist nun, dass § 21 Satz 1 ASG LSA weiterhin vorsieht, dass Käufer und Verkäufer Einwendungen geltend machen können. Ein gravierender Fehler im Gesetz liegt aber darin, dass § 21 Satz 2 ASG LSA auf einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung gemäß § 34 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 ASG LSA verweist. § 34 Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 ASG LSA schreibt von einem vermeintlichen Absatz 1 in § 17, der jedoch keine Absätze enthält. In jedem Fall bietet ein Verweis auf § 17 ASG LSA keinen Rechtsschutz, denn es ist eine Verfahrensnorm. Sie stellt sicher, dass der Käufer von der Ausübung des Vorkaufsrechtes Kenntnis erlangt. Der Rechtsschutz muss sich aber gegen den Verwaltungsakt der Grundstücksverkehrsbehörde richten. Dieser findet sich in § 16 Absatz 1 Satz 3 ASG LSA. Ratsam wäre es hier, zum Beispiel die Lösung aus §§ 20 Satz 2 und 32 Absatz 2 ASVG Baden-Württemberg vollständig zu übernehmen.

Fehlerhafte Verweise finden sich außerdem in § 18 Satz 1 ASG LSA und § 16 Absatz 3 Satz 1 ASG LSA, wo jeweils die kurze Frist von § 30 Absatz 1 Satz 1 ASG LSA verwendet wird, obgleich gerade die für das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht verlängerte Frist in § 30 Absatz 2 ASG LSA einschlägig ist.

### **3. Siedlungsverfahren**

Wie bereits erwähnt, wird im Gesetzestext auf ein Siedlungsverfahren gemäß Teil 3 verwiesen, ohne dies dort zu regeln. Bisher wird das Siedlungsverfahren in keinem Gesetz definiert. Man geht davon aus, dass weit verstanden jede Tätigkeit eines Siedlungsunternehmens ein Siedlungsverfahren ist, das letztlich – auch ausweislich § 12 Absatz 1 ASG LSA zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum beiträgt. Zu beachten ist aber, dass § 5 Nr. 3 ASG LSA das Siedlungsverfahren privilegiert von einer grundstücksverkehrsrechtlichen Genehmigung freistellt. Im systematischen Vergleich aller in § 5 Nr. 3 ASG LSA aufgezählten Verfahren werden alle behördlich begleitet. Deswegen geht man beim Grundstücksverkehrsgesetz davon aus, dass ein Siedlungsverfahren eine Siedlung im Sinne des Reichssiedlungsgesetzes zum Verfahrensgegenstand haben muss. Weiterhin sind die Vergünstigungen aus § 29 Reichssiedlungsgesetz (jetzt § 35 Absatz 2 ASG LSA) unmittelbar in Anspruch zu nehmen, und das gesetzliche Wiederkaufrecht des Siedlungsunternehmens aus § 20 Reichssiedlungsgesetz soll entstehen. Diese Auslegung lässt sich auf das ASG LSA aber nicht übertragen, weil unklar ist, welche Siedlungen errichtet werden können und ein Paragraph zum Wiederkaufrecht des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens fehlt. Sein Vorbild findet sich in § 20 Reichssiedlungsgesetz, der im Gegensatz zu anderen wichtigen Normen aus dem Reichssiedlungsgesetz im ASG LSA nicht nachgebildet wurde. Das Wiederkaufrecht des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens wirkt aber gerade auch der Bodenspekulation entgegen. Hier bedarf es Nachbesserungen durch den Gesetzgeber.

### **4. Revolvierender Bodenfond**

Als weitere Modernisierung des Siedlungsrechtes sieht das ASG LSA einen mindestens 20.000 Hektar (§ 12 Absatz 7 ASG LSA) umfassenden revolvierenden Bodenfond vor. Dessen Zusammensetzung beschreibt § 12 Absatz 6 ASG LSA. Die Formulierung „*Grundstücke (...)* die nach diesem Gesetz“ erworben wurden, erfasst in jedem Fall die Grundstücke aus dem siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht. Eine gesetzgeberische Klarstellung wäre allerdings sinnvoll, ob eben auch Grundstücke, die das Siedlungsunternehmen über ein Siedlungsverfahren im engen Sinne des § 5 Nr. 3 ASG LSA oder im weiten Sinne im freihändigen Ankauf erwirbt, in den revolvierenden Fond fallen sollen. Mit Blick auf die in diesen Fond einfließenden Pachteinahmen und „Erlöse aus Veräußerungen von Grundstücken“ sollte jedenfalls in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass auch die



Zahlungen im Rahmen des § 22 ASG LSA hineinfließen. Der § 22 ASG LSA verschafft den erforderlichen Rückübereignungsanspruch, wenn das Grundstück, das im Rahmen eines siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes erworben wurde, nicht innerhalb von zehn Jahren verwendet wurde. Die Umsetzung dieses Rückübertragungsanspruches gegen Erstattung des damaligen Kaufpreises zuzüglich ggf. wertsteigernder Aufwendungen ist nicht zwingend als „Veräußerung eines Grundstückes“ zu subsumieren.

## **5. Siedlungsbehörde**

Kurz sei an dieser Stelle bemerkt, dass die Siedlungsbehörde zwar in § 13 ASG LSA sachlich und örtlich bestimmt wird, aber ihr kaum Aufgaben zugedacht werden. In § 16 Absatz 1 Satz 1 ASG LSA leitet sie den von der Grundstücksverkehrsbehörde vorgelegten Kaufvertrag an das Siedlungsunternehmen weiter. Es fehlt hier an einer Beschreibung etwaiger Prüfpflichten oder ähnliches, denn bei der Ausübung des Vorkaufsrechtes kann das Siedlungsunternehmen seine Erklärung gemäß § 16 Absatz 1 S. 2 ASG LSA direkt der Grundstücksverkehrsbehörde zuleiten und gibt es der Siedlungsbehörde nur zur Kenntnis. Das „Überspringen“ der Siedlungsbehörde bezeichnet der Gesetzgeber in seiner Begründung als Verfahrensvereinfachung. Bleibt aber die Frage, welche Aufgaben die Siedlungsbehörde dann wahrnimmt? Denn die Aufsicht über das Siedlungsunternehmen nimmt gemäß § 12 Absatz 2 ASG LSA das Agrarministerium wahr. An dieser Stelle wäre es aber jedenfalls in der Begründung sinnvoll klarzustellen, ob sie eine Fach- oder Rechtsaufsicht ausübt.

## **VII Landpachtverkehr**

Rechtsmethodisch übernimmt der Teil 4 Landpachtverkehr die Instrumentarien des bestehenden Landpachtverkehrsgesetzes. Es bleibt dabei, dass im Gegensatz zum Grundstücksverkehr der Vertrag mit seinem Abschluss wirksam ist. Wie im bisherigen Recht kann die Behörde mit einem Verwaltungsakt der sogenannten „Beanstandung“ den Vertrag nachträglich für unwirksam erklären. Dabei tritt jedoch die Behörde – man kann sagen – als Vermittlerin mit auf, denn gemäß § 30 Absatz 5 ASG LSA soll die Behörde zunächst die Parteien auffordern, die beanstandeten Vertragspunkte anzupassen oder erst danach den Vertrag mittels Verwaltungsakt aufheben.

### **1. Fristen, Ordnungsmaßnahmen, Zwangsgeld und Ordnungswidrigkeiten**

Der abgeschlossene oder geänderte Pachtvertrag ist gemäß § 23 Absatz 2 ASG LSA innerhalb eines Monats anzuzeigen. Diese Pflicht trifft den Verpächter, wie sich aus § 37 Absatz 1 ASG LSA ergibt, denn dort ist er Adressat von Ordnungsmaßnahmen. Die Grundstücksverkehrsbehörde kann gegen ihn einen Verwaltungsakt als Ordnungsmaßnahme erlassen und ihn damit zur Anzeige verpflichten. Als weiteren Schritt sieht § 37 Absatz 3 ASG LSA vor, dass die weiterhin unterlassene Anzeige dann mit einem Zwangsgeld durchgesetzt werden kann. Dieses ist aber gemäß §§ 37 Absatz 3 S. 2, 36 Absatz 2 ASG LSA vorher anzudrohen. Neben diesen Maßnahmen zur Durchsetzung der Vorlagepflicht, um den Pachtvertrag oder dessen Änderung überhaupt prüfen zu können, sieht § 38 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 ASG LSA weiterhin eine Ordnungswidrigkeit mit einer Bußgeldhöhe von bis zu 100.000 Euro für den Verpächter vor. Die Praxis wird zeigen, ob diese Kaskade zu mehr angezeigten Pachtverträgen führt. Jedenfalls ist es ein Zeichen, dass es im bestehenden Landpachtverkehr fehlte!

Seitens der Behörde ist die Bearbeitungsfrist von nun mehr zwei Monaten gemäß § 30 Absatz 1 Nr. 2 ASG LSA zu beachten. Aus § 30 Absatz 6 ASG LSA ergibt sich, dass mit dem Fristablauf ohne Beanstandung durch die Behörde der Vertrag als nicht beanstandet gilt.

## **2. Beanstandungsgründe – fehlender Bezug zum Leitbild und fehlender Bestandsschutz**

§ 25 ASG LSA enthält die Beanstandungsgründe. Hier wird in § 25 Absatz 1 Nr. 1, Absatz 2 Satz 1 ASG LSA auf eine „agrarstrukturell nachteilige Verteilung der Bodennutzung“ abgestellt, die dann wiederum mit den Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur konkretisiert wird. An dieser Stelle wiederholt sich das bereits oben aufgezeigte Paradoxon, dass der Landesgesetzgeber in seiner Begründung auf die bestehenden Auslegungen verweist, diese aber mit Hilfe des „Agrarpolitischen Berichts der Bundesregierung“ vorgenommen werden. Hier wäre also erneut über einen Bezug zum eigenen Leitbild nachzudenken.

Systematisch richtig wird in § 25 Absatz 2 Satz 1 ASG LSA die Anhäufung von Pachtflächen als nachteilige Bodenverteilung beschrieben. Aber insoweit unsystematisch, da es im Versagungsgrund des Grundstücksverkehrs zwei getrennte Punkte sind. Rechtliche Probleme und Bedenken liegen aber in der rechtlichen Ausgestaltung. Vorweg sei hier noch erwähnt, dass die Formulierung einer „ungesunden“ Anhäufung bereits im geltenden Landpachtverkehrsgesetz in § 4 Absatz 1 Nr. 1 Landpachtverkehrsgesetz vermerkt ist. Dieser Beanstandungsgrund blieb jedoch konturlos, wurde von der Verwaltung offensichtlich wenig benutzt, und so gibt es kaum Urteile. Die fehlende Anwendung durch die Verwaltung dürfte jedoch auch darauf beruhen, dass der Gesetzgeber keine Hinweise zur Auslegung mitgab. An dieser Stelle befindet sich der Sachsen-Anhaltinische Gesetzgeber neuerlich in einer Zwickmühle, die zwischen konkreten Regeln und einer Einzelfallbeurteilung nach Betriebsgröße, Betriebsart, Landwirtschaftlicher Tätigkeit, Bodenqualität unterscheiden muss. Der aktuelle Gesetzgeber gibt im Gesetzestext als Maßgabe mit auf den Weg, dass die Verpachtung zu einer „*Anhäufung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken in einem Gebiet führt, die geeignet ist, anderen Unternehmen der Landwirtschaft jegliche Entwicklungsmöglichkeit zu nehmen*“. Hier fragt es sich, wie der Begriff einer „Entwicklungsmöglichkeit“ in der Praxis auszulegen ist. Dieser neue Rechtsbegriff läuft ohne weitere Hinweise Gefahr, ebenso wie bisher von der Verwaltung nicht konkretisiert zu werden und damit intendierte Ziele zu verfehlen. Weiterhin fällt auf, dass der Beanstandungsgrund an die „Wettbewerbsbeeinträchtigung des regionalen Bodenmarktes“ im Versagungsgrund für den Grundstücksverkehr erinnert. Unklar bleibt, warum der Gesetzgeber in der einen Rechtsmaterie über den Weg über Wettbewerbsbeeinträchtigung durch Marktmacht aufgrund Flächenkonzentration beschreitet und in der anderen Rechtsmaterie über „Anhäufung“ und „Entwicklungsmöglichkeiten“.

Letztlich bestehen Bedenken, dass es an einer Bestandsschutzklausel fehlt. In Sachsen-Anhalt haben Betriebe durchschnittlich 70 Prozent ihrer Flächen gepachtet. Ihr Betriebs- und Wirtschaftskonzept beruht auf ihren aktuellen Betriebsgrößen. Auch das Leitbild in der Begründung des Gesetzes bekennt sich zum Bestandsschutz (S. 29 erster Stabsstrich bei den „bodenmarktpolitischen Zielsetzungen“), verleiht diesem aber in der Landpachtkontrolle keine Wirksamkeit. Systematisch richtig ist es, über § 25 Absatz 2 S. 2 ASG LSA bei der Beurteilung auf die insgesamt bewirtschaftete Fläche abzustellen.

Der weitere Versagungsgrund wegen eines unangemessenen Verhältnisses zwischen vereinbartem Pachtzins und dem Ertrag, der bei ordnungsgemäßer Bewirtschaftung nachhaltig zu erzielen ist, wurde aus geltendem Recht übernommen. Probleme der praktischen Rechtsanwendung in der Verwaltung sind hier vor allem die Bestimmung eben



jenes Ertrages. Ein nachhaltig zu erwirtschaftender Ertrag kann nämlich unter den durchschnittlichen Pachterträgen vergleichbarer Flächen und Bewirtschaftungsformen liegen, so dass eine Prüfpraxis entlang der durchschnittlichen Pachten ein Indikator, aber nicht abschließend dem Gesetzeswortlaut entspricht. An dieser Stelle fehlt insbesondere dem Pächter eine Möglichkeit des Rechtsschutzes. Gegen eine Beanstandung können Pächter und Verpächter vorgehen. Wenn die Behörde den angezeigten Pachtvertrag nicht beanstandet, weil sie etwa fehlerhafterweise von einem angemessenen Pachtzins ausgeht, dann kann der Pächter hiergegen keinen Rechtsschutz suchen, denn dieser steht gemäß § 34 Absatz 1 Nr. 5 ASG LSA nur gegen ausdrückliche Beanstandung der Behörde zu. Die Nicht-Beanstandung ist allerdings nicht rechtmittelfähig. Eine entsprechende Schließung der Schutzlücke sollte erwogen werden.

## **VIII Erwerb von Unternehmensanteilen**

### **1. Verfahren einer behördlichen Kontrolle**

Der 5. Teil des Gesetzes widmet sich dem Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen. Die kurzen rechtsmethodischen Erläuterungen beim Grundstücksverkehr und bei der Landpacht zeigten auf, dass im bisherigen Rechtssystem entweder im Grundstücksverkehr Verträge schwebend unwirksam sind und dann durch eine behördliche Entscheidung wirksam oder endgültig unwirksam werden oder im Landpachtverkehr von Anfang an wirksam sind, aber die Behörde durch eine Entscheidung sie nachträglich aufheben kann. Indem der Gesetzgeber nun im 5. Teil weder die Begriffe „Genehmigung und Versagung“ noch „Beanstandung“ verwendet, sondern von einer „Zustimmung“ spricht, deutet sich an, dass die behördliche Kontrolle des Anteilserwerbes in einem dritten Prüfsystem laufen soll. Dafür spricht weiter, dass gemäß § 27 Absatz 1 ASG LSA „vor dem Erwerb“ eine behördliche Zustimmung einzuholen ist und § 38 Absatz 1 Nr. 2, Absatz 2 ASG LSA den Erwerb ohne Zustimmung einer Ordnungswidrigkeit bis zu einem Bußgeld von einer Million Euro ahndet. Gerade der letzte Fakt stellt rechtlich klar, dass der Erwerb der Anteile rechtlich trotz bestehender Zustimmungspflicht möglich bleibt. Das heißt, im Gegensatz zum Grundstücksverkehr ist der schuldrechtliche und dingliche Vertrag über den Anteilserwerb nicht schwebend unwirksam. Da § 27 Absatz 2 ASG LSA bei den Beispielen der erforderlichen Unterlagen nur von den Vertragsparteien spricht, wird die Rechtspraxis entwickeln, ob Vertragsentwürfe vorgelegt oder ob die Verträge bedingt auf die Zustimmung abgeschlossen werden. Wenn das Rechtsgeschäft vor dem Erwerb behördlich überprüft wird, ist sicherzustellen, dass auch dieser vorgelegte Vertrag so vollzogen wurde. In § 3 Absatz 3 ASG LSA ist eine Regelung zum Nachweis des Vollzuges vorgesehen. Eine solche Vorlagepflicht sollte dann auch für den Erwerb von Unternehmensanteilen vorgesehen werden.

Letztlich sei zum Verfahren noch darauf hingewiesen, dass § 30 Absatz 1 Nr. 3 ASG LSA die Behörden verpflichtet, innerhalb von einem Monat über die Zustimmung zu entscheiden. Eine Fristverlängerung ist nicht vorgesehen. Allerdings wäre es sinnvoll, auch hier im § 30 ASG LSA klarzustellen, dass mit Fristablauf die Zustimmung als erteilt gilt, wie es als Genehmigungsfiktion im Grundstücksverkehr und unterbleibender Beanstandung im Landpachtverkehr bekannt ist.

### **2. Zustimmungsbedürftige Unternehmenserwerbe**

Der Anfang des § 26 Absatz 1 ASG LSA und auch § 1 Absatz 2 Nr. 3 ASG LSA sprechen von Unternehmen mit Eigentum und Besitz an landwirtschaftlichen Flächen. Für die Auslösung einer behördlichen Kontrolle gemäß § 26 Absatz 1 Nr. 1 ASG LSA kommt es allerdings nur

darauf an, dass 250 Hektar im Eigentum stehen. Weiterhin kommt es darauf an, dass ein „bestimmender Einfluss“ auf das Unternehmen erworben wird. Eine solche doppelte Auslöseschwelle, die einerseits auf die agrarstrukturelle Relevanz des Unternehmens und andererseits auf den erworbenen Einfluss auf die Geschäftsführung abstellt, hatte die Verfasserin dieser Würdigung zuletzt auf dem 75. Agrarrechtsseminar der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht angeregt, um den Eingriff in Grundrechte und Europäische Freiheiten zu rechtfertigen. Dabei ist es allerdings wichtig, eine Formulierung zu finden, die den gewonnenen Einfluss auf die Geschäftsführung eines Unternehmens möglichst breit abdeckt. Der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt erläutert in § 26 Absatz 3 ASG LSA nun den bestimmenden Einfluss mit 25 Prozentanteil am Kapital oder an den Stimmrechten. In seiner Begründung knüpft er diesen Wert an die Partnerunternehmen innerhalb der KMU-Definition der VO (EU) 651/2014. Hier fehlt eine gesetzliche Erwägung und Klarstellung, dass gerade die persönlich haftenden Gesellschafter einer Personengesellschaft über ihre Geschäftsführungsbefugnis wohl stets bestimmenden Einfluss besitzen. Weiterhin bleibt offen, wie der bestimmende Einfluss in einer Genossenschaft angenommen wird, da jedes Mitglied einen bzw. maximal drei Genossenschaftsanteile besitzen kann und jedes Mitglied in der Versammlung eine Stimme besitzt. Es wäre also sinnvoll, wenn der Gesetzgeber einen Hinweis erteilt, wann er von einem „bestimmenden Einfluss“ bei der Genossenschaft ausgeht.

### 3. Gründe, die Zustimmung nicht zu erteilen

§ 28 Absatz 1 ASG LSA gibt der Behörde nun vor, wann die Zustimmung nicht zu erteilen ist. Dem Wortlaut nach soll dies nicht geschehen bei „Gefahr oder einem erheblichen Nachteil für die Agrarstruktur“. Die Gesetzesbegründung bezieht diesen unbestimmten Rechtsbegriff zurück auf den Zweck des Gesetzes in § 1 Absatz 1 ASG LSA, der einzigen Stelle, wo bisher diese neue Formulierung verwendet wurde. In diesem Beitrag ist schon mehrfach Kritik an der unsystematischen Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen angeklungen. Es bleibt unklar, warum der Gesetzgeber nun bei den Anteilserwerben neue Begrifflichkeiten verwendet. Vielleicht, weil hier der Verweis auf die bestehende Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes nicht möglich war. Der Gesetzgeber sucht nun, eine Erläuterungskette von den erheblichen Nachteilen für die Agrarstruktur im Wortlaut des § 28 Absatz 1 ASG LSA hinzu § 1 Absatz 1 ASG LSA zu bauen, indem er auf diese in seiner Begründung verweist. Bereits oben wurde kritisiert, dass § 1 Absatz 1 ASG LSA nun den Begriff der nachteiligen Bodenverteilung verwendet, der sonst aus Versagungsgründen bekannt ist, und letztlich enthält die Begründung des § 1 Absatz 1 ASG LSA oben die „Best of Leitbild“-Zusammenfassung. Es fehlt an einer klaren Struktur für die Rechtsanwendung in diesem Bereich der Grundrechte und Grundfreiheiten. Die Verwaltung ist berufen, das in der Begründung zu § 1 Absatz 1 ASG LSA zusammengestellte Erwägungsbündel auf den Anteilserwerb anzuwenden. Dabei steht verwirrenderweise noch der Hinweis des Gesetzgebers sowohl in der Begründung des § 28 ASG LSA als auch ohne wirklichen Bezug zum Normtext innerhalb des Paragraphen selbst, dass die landwirtschaftliche Fachkunde des Erwerbers zu berücksichtigen ist. Was möchte der Gesetzgeber hier andeuten? Die landwirtschaftliche Fachkunde muss wohl etwas anderes bedeuten als der weite Begriff des Landwirts in § 2 Absatz 6 und 7 ASG LSA, der in seinem Entwurf ja sogar die Ehegatten erfasst. Dabei ist weiter zu bedenken, dass das landwirtschaftliche Unternehmen auch bei einem Gesellschafterwechsel weiterhin Landwirtschaft betreibt. Mag man den Hinweis des Gesetzgebers auch dahin deuten, dass einem Anteilserwerb durch einen Landwirt – oder jedenfalls einer Person mit landwirtschaftlicher Fachkunde – zuzustimmen ist; weicht der Gesetzgeber einer Entscheidung über die vielfach in der Presse beobachtet und kontrovers behandelten „außerlandwirtschaftlichen Investoren“ aus. Mit dem eben beschriebenen Verweiskarussell des § 28 Absatz 1 ASG LSA auf § 1 Absatz 1 ASG LSA und seine



Begründung mit dem „Best-of-Leitbild“ delegiert der Gesetzgeber diese Entscheidung an die Verwaltung.

Man möge behaupten, dass diese unklare Begriffs- und Verweisungstechnik zwischen § 28 Absatz 1 und § 1 Absatz 1 ASG LSA dem Gesetzgeber bewusst war, denn in § 28 Absatz 1 ASG LSA sind zwei Beispiele angegeben. Einmal wird auf die wesentliche Beeinträchtigung des regionalen Bodenmarktes im Sinne der grundstückverkehrsrechtlichen Prüfung abgestellt, und darüber hinaus soll der veranschlagte Preis kontrolliert werden. Letzteres erscheint als ein schwieriges Unterfangen, denn der Preis eines Unternehmens, wenn es nicht nur landwirtschaftliche Grundstücke besitzt, dürfte sich aus diversen Komponenten zusammensetzen.

#### **4. Besonderheiten der börsennotierten Aktiengesellschaft und der Anwachsung von Gesellschaftsanteilen**

§ 27 Absatz 1 ASG LSA sieht für den Fall der Anwachsung eines Gesellschaftsanteils und dem Erwerb von Aktien an der Börse vor, dass die Anzeige erst nach dem Erwerb vorzunehmen ist. Damit ist der Aktienerwerb an der Börse de facto zustimmungsfrei. Aus der Ordnungswidrigkeit in § 38 Absatz 1 Nr. 2 ASG LSA ist der Börsenerwerb auszunehmen, denn wenn der Gesetzgeber erst die Anzeige nach dem Erwerb fordert, kann nicht gleichzeitig der Erwerb ohne Zustimmung mit einem Bußgeld bewährt sein. Hier ist § 38 Absatz 1 Nr. 2 ASG LSA anzupassen. Da der Erwerb wirksam ist und das Gesetz keine Rechtsfolge für den Fall vorsieht, dass der Börsenerwerb nicht zustimmungsbedürftig ist, fällt dieses Rechtsgeschäft aus dem Anwendungsbereich einer behördlichen Kontrolle. Dies sollte der Gesetzgeber schreiben. Der Gesetzgeber legt in seiner Begründung keine Erklärung nieder, warum das Börsengeschäft nach dem Erwerb erst angezeigt werden soll. In der Diskussion rund um die Regelungsmöglichkeiten von Anteilserwerben wurde teilweise auf die „Schnelligkeit des elektronischen Aktienhandels“ verwiesen. Bei den Auslöseschwellen von 250 Hektar Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen und einem Erwerb von mindestens 25 Prozent des Kapitals an einer Aktiengesellschaft handelt es sich dabei um sehr kostspielige Transaktionen, die von mehreren Banken und betreuenden Rechtsanwälten begleitet werden und keinesfalls mit einem „Mausklick“ abgewickelt werden. Deswegen erscheint es plausibel, sie auch dem Zustimmungsverfahren zu unterwerfen. Alldieweil es mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Absatz 1 Grundgesetz kaum nachvollziehbar erscheint, warum alle Gesellschafterwechsel agrarstrukturelevant sind, aber nicht bei börsennotierten Aktiengesellschaften.

#### **IX Ausblick**

In der Kürze der Zeit und des Umfangs des Artikels war noch keine abschließende europa- und verfassungsrechtliche Einordnung möglich. Die vorstehenden ersten Auslegungen zeigen jedoch handwerkliche Mängel und fehlende Konsistenz bei der Begriffsverwendung auf. Es ist dringend anzuregen, die Integration des eigenen Leitbildes und das Festhalten an bestehender Bundesrechtsprechung abzuwägen. Darüber hinaus Begrifflichkeiten wie „erhebliche Nachteile und Gefahr für die Agrarstruktur“ zu „Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“ und Beeinträchtigung des Wettbewerbes, marktbeherrschende Stellung, Flächenkonzentration zu Anhäufung und behinderten Entwicklungsmöglichkeiten zu systematisieren und zu strukturieren. Letztlich zeigen die vorstehenden Auslegungen, dass der Gesetzestext, so wie er aktuell vorliegt, schwer zu bewältigen ist, dies lähmt letztlich den Verwaltungsvollzug und lässt das Agrarstrukturgesetz leerlaufen. Deswegen kann dem Landtag für die anstehende Ausschussarbeit empfohlen werden, sich gründlich mit dem Gesetz zu befassen, hier angeregte Systematisierungen nachzuholen und den Text zu überarbeiten.

## Metadatenblatt für Veröffentlichungen auf dem OPUS- Publikationsserver der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

Tölle, Antje G. I.

Name(n), Vorname(n) der Autorin(nen) und / oder Autor(en)

<https://orcid.org/0000-0002-0773-976X>

ORCID-Kennung (falls vorhanden)

Bericht / Working Paper / Discussion Paper

Art der Publikation

Postprint

Version

Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes für Sachsen-Anhalt (ASG LSA) aus der 7. Wahlperiode – eine rechtswissenschaftliche Würdigung

Titel der Publikation

Grundstücksverkehrsrecht, Sachsen-Anhalt, Agrarstrukturgesetz

Schlagwörter / Tags (optional, frei von Autorin(nen) und / oder Autor(en) zu vergeben)

2021

Publikationsjahr

Originalquellenangabe (bei Zweitveröffentlichungen)

<https://doi.org/10.4393/opushwr-2552>

Persistenter Identifikator der Erstveröffentlichung (z. B. vom Verlag vergebene DOI)

<https://doi.org/10.4393/opushwr-2552> ; <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:b721-opus4-25529>

Die vorliegende Version ist unter dem folgenden persistenten Identifikator verfügbar  
(von der Bibliothek auszufüllen - Feld ist schreibgeschützt): [DOI, URN, o. Ä.]

### Lizenzangabe:

[Auswahl CC-Lizenz]

CC-BY 4.0

**Muster-Zitationsempfehlung:** Nachname, Name (Publikationsjahr). Titel: Untertitel.  
In: Quellenangabe der Erstveröffentlichung, ISSN/ISBN, Verlag, Ort, Vol., Iss., xx-xx  
[Seitenzahlen], <http://dx.doi.org/xxx> (vom Verlag vergebene DOI)

[Stand: 24.08.2020]