



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Stellungnahme

**anlässlich des Fachgesprächs „Bodenmarkt“ am 6. Dezember
2023 im Ausschuss für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
im Landtag von Sachsen-Anhalt**

Prof. Dr. Antje G. I. Tölle

2023

Impressum

Herausgeberin und Autorin

Prof. Dr. jur. Antje G. I. Tölle
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
Alt-Friedrichsfelde 60
10315 Berlin

Kontakt

antje.toelle@hwr-berlin.de

+49 30 308772623

<https://www.hwr-berlin.de/hwr-berlin/fachbereiche-und-bps/fb-3-allgemeine-verwaltung/personen-kontakte/2313-antje-toelle/>

Titel

Stellungnahme anlässlich des Fachgesprächs „Bodenmarkt“ am 6. Dezember 2023 im Ausschuss für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten im Landtag von Sachsen-Anhalt

Jahr: 2023

DOI: <https://doi.org/10.4393/opushwr-4294>

URN: urn:nbn:de:kobv:b721-opus4-42947

Zitationsvorschlag: Tölle (2023), Stellungnahme Bodenmarkt Sachsen-Anhalt

Vorwort

In der 7. Wahlperiode legten die Koalitionsfraktionen von CDU/SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Entwurf für ein Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt (ASG LSA)¹ am 4. November 2020 vor. Allerdings konnten die parlamentarischen Beratungen vor der Neuwahl am 6. Juni 2021 nicht abgeschlossen werden. Noch im selben Jahr brachte die nunmehr in der Opposition sitzende Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Entschließungsantrag mit dem Titel „Bodenspekulation eindämmen – Anteilskäufe (Share Deals) an Unternehmen mit landwirtschaftlichen Flächen regulieren“ ein.² Ein Jahr später beriet der zuständige Ausschuss über sie.³ Die Beratungen mündeten in einer Beschlussempfehlung, dass die Gesetzgebungskompetenz für „rechtssichere“ Regelungen beim Bund liege.⁴

Im Rahmen der Ausschussberatungen wurde ein Fachgespräch verabredet.⁵ Nach den Protokollen der Ausschusssitzungen fanden bisher zwei Gespräche im März⁶ und Juni⁷ 2023 statt. In diesem Zeitraum kündigte der zuständige Minister ein Eckpunktepapier mit gewichteten Argumenten für ein Agrarstrukturgesetz an. Dies solle Grundlage für die Arbeit an einem Gesetzesentwurf ab der zweiten Jahreshälfte 2023 sein.⁸

Zum 6. Dezember 2023 liegt nun eine Einladung zur Fortsetzung des Fachgespräches vor. Damit verbunden waren keine konkreten Fragen, aber die Bitte um eine Stellungnahme zum Thema. Daher greifen die nachstehenden Ausführungen verschiedene von der Verfasserin beobachtete Diskussionpunkte zum Thema „Bodenmarkt“ auf. Die Auswahl erfolgt danach, welches Wissen – und welche Wissenslücken – in den Erörterungen oftmals zu kurz kommen.

Berlin, 1. Dezember 2023

¹ Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, [Drucksache 7/6804](#).

² [Drucksache 8/458](#).

³ Niederschrift, [8 / LEF / 16](#).

⁴ [Drucksache 8/1984](#), anlässlich dessen rechtswissenschaftliche Anmerkung zum Diskussionsstand der Gesetzgebungskompetenz zu den Anteilserwerben: *Tölle, Antje*, Bundesverfassungsgericht Beschluss vom 27. September 2022 1 BvR 2661/21 zum Thüringer Waldgesetz - Inhalt und Ableitungen für die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für Anteilserwerbe an Unternehmen mit Eigentum (und Besitz) an land- und forstwirtschaftlichen Flächen 2023, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4200>.

⁵ Niederschrift, [8 / LEF / 16](#), S. 16 – 25.

⁶ Niederschrift, [8 / LEF / 19](#), S. 40 ff.

⁷ Niederschrift, [8 / LEF / 23](#), S. 2 ff.

⁸ Niederschrift, [8 / LEF / 20](#), S. 30.

Über die Sachverständige

Prof. Dr. Antje Tölle lehrt und forscht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) in Berlin im Fachbereich „Öffentliche Verwaltung“. Vor ihrer Berufung war sie als Oberregierungsrätin im Referat „Bodenmarkt“ im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft tätig.

Einschlägige Veröffentlichungen zum Bodenmarkt:

Überblicksdarstellungen

Tölle, Antje, Zur Reform des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrsrechts in den Bundesländern Brandenburg, Sachsen und Thüringen - eine verfahrenssystematische Synopse 2023, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4267>.

Tölle, Antje, Landwirtschaftlicher Bodenmarkt: Der Stand der Diskussionen und eine kritische Würdigung in den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zwischen März 2022 und Juli 2023, *Recht der Landwirtschaft* 2023, Seite 246 - 253.

Tölle, Antje, 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, *Recht der Landwirtschaft* 2022, Seite 117 - 126.

Tölle, Antje, Landwirtschaftlicher Bodenmarkt: Der Stand der Diskussionen in den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und auf Bundesebene bis April 2021, *Recht der Landwirtschaft* 2021, Seite 197-202.

Stellungnahme in Gesetzgebungsverfahren

Tölle, Antje, 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 2023, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4232>.

Tölle, Antje, Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG) – eine rechtswissenschaftliche Würdigung 2022, <https://doi.org/10.4393/opushwr-3485>.

Tölle, Antje, Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes für Sachsen-Anhalt (ASG LSA) aus der 7. Wahlperiode – eine rechtswissenschaftliche Würdigung, 2021, <https://doi.org/10.4393/opushwr-2552>.

Einzel Darstellungen

Tölle, Antje, Klagebefugnis Dritter im Grundstücksverkehrsrecht, Wertermittlungsforum 2023, Seite 90 – 96.

Tietz, Andreas; Tölle, Antje, Vergleichswerte landwirtschaftlicher Grundstücke für die Preismissbrauchskontrolle aus agrarökonomischer und rechtswissenschaftlicher Sicht, Berichte über Landwirtschaft, Band 102 (2023), <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/466/694>.

Tölle, Antje, Anmerkung zu OLG Schleswig, Beschluss vom 04.05.2023 - 60 L WLw 15/22, Recht der Landwirtschaft 2023, Seite 266 – 269.

Tölle, Antje, Bundesverfassungsgericht Beschluss vom 27. September 2022 1 BvR 2661/21 zum Thüringer Waldgesetz - Inhalt und Ableitungen für die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für Anteilerwerbe an Unternehmen mit Eigentum (und Besitz) an land- und forstwirtschaftlichen Flächen 2023, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4200>.

Tölle, Antje; Plath, Christian, Bürokratieentlastung durch eine Begrenzung der behördlichen Kontrolle von Kaufverträgen nach dem Grundstückverkehrsgesetz auf Grundstücke von mindestens fünf Hektar?, Recht der Landwirtschaft 2022, Seite 273 – 279.

Tölle, Antje; Tietz, Andreas, Empirische Evidenz und rechtspolitische Schlussfolgerungen über die agrarstrukturelle Relevanz von Anteilerwerben an Agrarunternehmen, Agrar- und Umweltrecht 2022, Seite 242 – 245.

Tietz, Andreas; Tölle, Antje, "Bauernland in Bauernhand": Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Johann-Heinrich-von-Thünen-Institut, Braunschweig 2022, https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_99.pdf.

Tölle, Antje, Der grundgesetzliche Gleichheitsgrundsatz und die Selbstbestimmung der Vertragsparteien auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt, in: Tölle, Antje/Benedict, Jörg u.a. (Herausgeber), Selbstbestimmung: Freiheit und Grenzen – Festschrift für Reinhard Singer zum 70. Geburtstag, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2021, Seite 661 – 674.

Tölle, Antje, Anteilerwerbe (share deals) an Agrargesellschaften - Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und den Europäischen Grundfreiheiten, Discussion Paper 2021, <https://doi.org/10.4393/3934.7>.

Tölle, Antje, Die behördliche Kontrolle von Anteilerwerben (share deals) wagen – Der zivilrechtliche und gesellschaftsrechtliche Ablauf eines Anteilskaufes, die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr und die systematisch teleologische Integration der Anteilerwerbe in den bestehenden Katalog zu kontrollierender Rechtsgeschäfte, Agrar- und Umweltrecht 2020, Seite 365 – 371.

Laufende Forschungsprojekte:

1. Impact Assessment landwirtschaftlichen Bodenmarkt, erscheinen voraussichtlich 2. Quartal 2024
2. Diskursbeiträge zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr

Inhalt

Inhalt.....	1
Was wir über den Bodenmarkt in Sachsen-Anhalt wissen und was nicht	2
Was wir über Grundstückskaufverträge wissen und was nicht	2
Was wir über die weiteren behördlich kontrollierten Rechtsgeschäfte wissen und was nicht	4
Was wir über Anteilserwerbe (sog. share deals) wissen und was nicht	4
Was wir über die Eigentumsstruktur und ihre Auswirkungen wissen und was nicht .	5
Was wir über den Pachtmarkt wissen und was nicht.....	6
Was wir über das Bodenmarktrecht wissen und was nicht	7
Welche Handlungsoptionen besitzt der Landesgesetzgeber und welche nicht	11
Der Landesgesetzgeber muss nicht handeln!.....	11
Der Landesgesetzgeber kann handeln!	11
Aufhebung der Grundstücks- und Landpachtverkehrskontrolle	11
Formulierung (neuer) gesetzlicher Regeln	12
1. Landesgesetz, das Bundesrecht für anwendbar erklärt.....	12
2. Landesgesetz, das Bundesrecht und ergänzendes Landesrecht zusammenführt	13
3. Punktuell das Bundesrecht ergänzendes Landesgesetz	13
4. Mit Landesrecht das bisheriges Bundesrecht modernisieren	14
Zusammenfassung	15
Literaturverzeichnis.....	16

Was wir über den Bodenmarkt in Sachsen-Anhalt wissen und was nicht

Am Fachgespräch nimmt auch der Agrarökonom, Herr Prof. Dr. Alfons Balmann vom Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien teil. Daher ist davon auszugehen, dass er ausführlich auf wirtschaftliche Verhältnisse auf dem Bodenmarkt und Auswirkungen von möglichen Regelungen eingehen wird. Um seriöse Aussagen über die Verfassungsmäßigkeit und auch die Rechtsfolgen von Regelungen treffen zu können, sind statistische Kennzahlen und Kenntnisse über ökonomische Wirkungen erforderlich. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive fehlen dafür noch wesentliche Informationen.

Was wir über Grundstückskaufverträge wissen und was nicht

Aus den Veröffentlichungen⁹ des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt sind verschiedene Daten zu den Kauffällen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt bekannt. Die Aufstellung gibt etwa Auskunft darüber, wie viele Kaufverträge geschlossen wurden und zu welchen Preisen die Flächen gehandelt wurden. Sie schlüsselt allerdings nicht auf, welche Käufergruppen in welchem Umfang Grundstücke welcher Größe erwerben. Im Rahmen der Marktmachtstudie im Auftrag des BMEL wurde die Kaufpreissammlung von Sachsen-Anhalt zumindest hinsichtlich der Käufer für drei Jahre im Zeitraum von 2015 bis 2018 ausgewertet.¹⁰ Eine solche Auswertung wäre auch für die vergangenen fünf Jahre erforderlich und sollte laufend vorgehalten werden, um kontinuierlich eine Gefahrenprognose zu erstellen. Weiterhin sollte sie nicht nur Käufergruppen und die jeweils gezahlten Preise aufschlüsseln, sondern auch ausweisen, welche Grundstückgrößen gehandelt wurden. Mit einer solchen Übersicht kann konkret beurteilt werden:

1. wo Hektarfreigrenzen zu ziehen sind,
2. welche Käufergruppen freigestellt werden können,

Hektarfreigrenzen sollten sich nämlich nicht alleine an einer vermeintlichen Bürokratieentlastung und Verwaltungsvereinfachung orientieren, wie im Gesetzesentwurf für ein Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt aus dem Jahre 2020 vorgeschlagen,¹¹ sondern an agrarstrukturellen Gefahren¹². Die exemplarische Auswertung von Kaufverträgen aus dem Salzlandkreis zeigte, dass mit einer Anhebung der Hektarfreigrenze von 2 auf 5 Hektar gerade diejenigen Fälle freigestellt würden, die aufgrund eines Erwerbes durch einen Nichtlandwirt dem Amt für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten Mitte vorgelegt wurden.¹³

Derzeit bedarf der Vertrag nach § 4 Grundstücksverkehrsgesetz keiner Genehmigung, wenn er von der Bundesrepublik, einem Bundesland oder einer Religionsgemeinschaft

⁹ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, [Kaufwerte 2005 - 2022](#).

¹⁰ Balmann / Demoustier / Grau u. a., [Marktmacht](#), Seite 83 ff.

¹¹ So die Begründung im Gesetzesentwurf Landtag Sachsen-Anhalt, Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, [Drucksache 7/6804](#), Seite 35.

¹² Tölle / Plath, *Recht der Landwirtschaft 2022*, Seite 273, 277.

¹³ Tölle / Plath, *Recht der Landwirtschaft 2022*, Seite 273, 275.

geschlossen wurde. Mangel dezidierter Auswertung des Kaufgeschehens auf dem Bodenmarkt wissen wir jedoch nicht, wie sie als Käufer oder Verkäufer agieren. Folglich kann nicht geschätzt werden, ob sie per se agrarstrukturell förderlich verhalten. Diese Frage ist umso relevanter, wenn weitere Gruppen, wie etwa Kommunen, freigestellt werden oder zumindest andere Hektarfreigrenzen beanspruchen (so z.B. im § 1 Absatz 1 Gesetz über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG)¹⁴. Die Brisanz wird besonders deutlich, als eine Auswertung des Bodenmarktes in Bayern die Kommunen als Preistreiber identifizierte.¹⁵

Die Frage nach agrarstrukturell förderlichen Verhalten der Käufergruppen steht in enger Beziehung mit der Definition eines Landwirts und welche Personen ihnen beim privilegierten Erwerb gleichgestellt werden. In diesem intensiv diskutierten Feld stellen die vorliegenden Entwürfe für Agrarstrukturgesetze aus Brandenburg und Sachsen gemeinwohlorientierte Vereinigungen, die Land erwerben, um es zu „fairen Konditionen“ zu verpachten, einem Landwirt gleich.¹⁶ Zurzeit werden Vereinigungen mit diesem Ziel rechtlich als Nichtlandwirte behandelt. Daher wird, wenn sie landwirtschaftliche Grundstücke kaufen, geprüft, ob ein aufstockungsbedürftiger, erwerbswilliger und -fähiger Landwirt vorhanden ist. Wenn dies der Fall ist, kann das gemeinnützige Siedlungsunternehmen sein Vorkaufsrecht ausüben. Wird das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt, wird der Kaufvertrag genehmigt und die gemeinwohlorientierten Organisationen können Eigentum erwerben. Es wären die Vorkaufsfälle auszuwerten, um eine valide Einschätzung zu treffen, ob solche Organisationen in nennenswertem Umfang auf dem Bodenmarkt auftreten und ob sie tatsächlich oftmals Flächen nicht kaufen können, weil gegen sie das Vorkaufsrecht ausgeübt wird. Die Daten würden wahrscheinlich auch eine politische Entscheidung erleichtern, ob gemeinwohlorientierte Organisationen als Nichtlandwirte beim Bodenerwerb zu privilegieren sind.

Letztlich sind nach den derzeit vorliegenden Entwürfe für Agrarstrukturgesetze aus Brandenburg und Sachsen innerhalb eines bestimmten Verwandtschaftsgrades alle Verträge zu genehmigen.¹⁷ So wäre es für eine evidenzbasierte Gesetzgebung interessant zu wissen, wie Geschäfte innerhalb der Familie den Bodenmarkt in Sachsen-Anhalt prägen, um auch eine solche Freistellung niederzuschreiben.

¹⁴ [Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt 2022](#), Seite 404.

¹⁵ Tietz / Tölle, [Bauernland](#), Thünen-Report 99, Seite 11.

¹⁶ § 2 Absatz 7 Satz 1 Nummer 4 Sächsisches Agrarstrukturgesetz (Regierungsentwurf, [Drucksache 7/14655](#)), § 2 Absatz 6 Nummer 4 Brandenburger Agrarstrukturgesetz (Referentenentwurf).

¹⁷ § 7 Nummer 2 Sächsisches Agrarstrukturgesetz (Regierungsentwurf, [Drucksache 7/14655](#)), § 6 Nummer 2 Brandenburger Agrarstrukturgesetz (Referentenentwurf).

Was wir über die weiteren behördlich kontrollierten Rechtsgeschäfte wissen und was nicht

Gemäß [§ 2 Grundstücksverkehrsgesetz](#) unterliegen noch mehr Rechtsgeschäfte einer behördlichen Kontrolle. Allerdings liegt keine Statistik vor, wie oft, in welche Umfang, wer darüber Flächen erhält. Daher ist unklar, wie oft und in welchem Umfang Flächen z.B. durch Schenkungen oder Hofübergaben den Eigentümer wechseln. Eine Auswertung in Bayern, im Auftrag der Staatsregierung, wertete dies erstmal öffentlich zugänglich aus. Es zeigte sich, dass insbesondere die Hofübergabe sehr häufig neben Schenkungen und Erbaseinandersetzungen vorkommt.¹⁸ Daraus lässt sich ableiten, dass sie bedeutsam für den Bodenmarkt sind. Auch für Sachsen-Anhalt besteht ein virulentes Erkenntnisinteresse zu erfahren, wer Begünstigter dieser Transaktionen ist, zu welchen Preisen ein Nießbrauch bestellt und Erbanteile veräußert werden. Eine solche Aufarbeitung würde es erlauben, abzuschätzen, ob in diesem Bereich die Steuerungswirkung der behördlichen Kontrolle greift. Darauf basierend kann die Liste kontrollpflichtiger Rechtsgeschäfte überprüft werden oder in Verbindung mit den Erkenntnissen zu den Erwerbergruppen gegebenenfalls speziell auf sie zugeschnitten werden.

Was wir über Anteilsenerwerbe (sog. share deals) wissen und was nicht

Die vorliegende Kaufwertestatistik liefert keine Informationen in welchem Umfang und zu welchen Preisen landwirtschaftlicher Grund und Boden über Anteilsenerwerbe (sogenannte „share deals“) und andere unternehmensbezogenen Rechtsgeschäfte wirtschaftlich betrachtet den Eigentümer wechselt.¹⁹ Die einzige zu dieser Frage einschlägige Quelle wurde bereits im Jahr 2017 auf Basis einer Erhebung der Eigentümerwechsel von Agrargesellschaften in zehn ostdeutschen Landkreisen erstellt.²⁰ Die Eigentumsfläche aller im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2017 über Share Deals verkauften Unternehmen wird dort auf 18 Prozent der auf dem Bodenmarkt gehandelten Agrarfläche geschätzt. Die relative Bedeutung der Share Deals dürfte seitdem zugenommen haben, weil immer weniger Landwirtschaftsfläche auf dem Bodenmarkt gehandelt wird und gleichzeitig der Flächenanteil im Eigentum der Agrargesellschaften zunimmt.

¹⁸ Tietz / Tölle, [Bauernland](#), Thünen-Report 99, Seite 7.

¹⁹ Balmann / Demoustier / Grau u. a., [Marktmacht](#), Seite 78 weisen auch darauf hin, dass Anzahl und Volumen dieser Transaktionen und damit auch der Einfluss auf die Preisbildung unbekannt sind.

²⁰ Tietz, Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen, [Thünen-Report 52](#), Seite 44.

Was wir über die Eigentumsstruktur und ihre Auswirkungen wissen und was nicht

Die Eigentumsverhältnisse an landwirtschaftlichen Flächen wertete der Thünen-Report 85 zumindest für vier Gemeinden in jeweils unterschiedlichen Landkreisen in Sachsen-Anhalt aus.²¹ Auch wenn aus statistischen Gründen die Gemeindennamen nicht publiziert wurden, ist auf einer Karte ihre ungefähre Lage zu erahnen.²² Nach verschiedenen Eigenschaften wurden sowohl Einzeleigentümer als auch wirtschaftliche Verflechtungen analysiert. Die Auswertung zeigt auf, dass auch innerhalb von Sachsen-Anhalt unterschiedliche Bedingungen vorliegen. An dieser Stelle wird beispielsweise auf die Karte 5²³ zum Flächenanteil nach Eigentümerkategorie und Karte 7²⁴ nach ihrer wirtschaftlichen Verflechtung und auf Karte 6²⁵ zum Wohn- und Firmensitz der Eigentümer verwiesen. Die Studie berechnete für alle Stichprobengemeinden darüber hinaus die Konzentrationsraten. Sie beschreiben, wie viel Fläche im Eigentum der jeweils größten Eigentümer liegt.²⁶ In jedem Fall wünschenswert wäre es, wenn mehr Gemeinden aus dem Bundesland aufgearbeitet würden; doch die vorliegende Auswertung gibt einen Anhaltspunkt. In den vier Stichprobengemeinden war ein landwirtschaftlicher Betrieb/Haushalt mit 445 Hektar im Eigentum der größte Flächeneigentümer. Dabei sind am Spitzenreiter insgesamt 3 einzelne Eigentümer beteiligt.²⁷ Ob wirtschaftliche Verflechtungen unter Beteiligung eines landwirtschaftlichen Betriebs bestehen, hat die Landwirtschaftszählung 2020 erstmals erhoben.²⁸ Danach bewirtschaften Unternehmensgruppen mit Sitz in Sachsen-Anhalt unter Beteiligung mindestens eines landwirtschaftlichen Betriebs 227.830 Hektar. Als Unternehmensgruppe werden juristische Personen und Personenhandelsgesellschaften in der Erhebung erfasst. Juristische Personen und Personengesellschaften bewirtschaften nach der Landwirtschaftszählung 2020 insgesamt 832.255 Hektar.²⁹ In dieser Zahl sind aber Nicht-Handelsgesellschaften unter den Personengesellschaften (insbesondere Gesellschaften bürgerlichen Rechts) mit unbekannter Flächengröße enthalten. Daraus lässt sich schließen, dass mehr als 27 % der von landwirtschaftlichen juristischen Personen und Personenhandelsgesellschaften bewirtschafteten landwirtschaftlichen Fläche in eine Unternehmensverflechtung eingebunden sind. Diese Fakten geben unter rechtswissenschaftlichen Gesichtspunkten auf, nicht bei einer einzelbetrieblichen Betrachtung zu verharren, sondern auf die bewirtschaftete oder im Eigentum stehenden Fläche abzustellen, wenn es um Effekte der Marktmacht und Flächenkonzentration geht. Mit Indikatoren und dem Vorhandensein von Marktmacht befasste sich eine gleichnamige

²¹ Tietz / Neumann / Volkenand, Eigentumsstrukturen, [Thünen-Report 85](#), Seite 9.

²² Tietz / Neumann / Volkenand, Eigentumsstrukturen, [Thünen-Report 85](#), Seite 10.

²³ Tietz / Neumann / Volkenand, Eigentumsstrukturen, [Thünen-Report 85](#), Seite 28.

²⁴ Tietz / Neumann / Volkenand, Eigentumsstrukturen, [Thünen-Report 85](#), Seite 36.

²⁵ Tietz / Neumann / Volkenand, Eigentumsstrukturen, [Thünen-Report 85](#), Seite 32.

²⁶ Tietz / Neumann / Volkenand, Eigentumsstrukturen, [Thünen-Report 85](#), Seite 43.

²⁷ Tietz / Neumann / Volkenand, Eigentumsstrukturen, [Thünen-Report 85](#), Tabelle 14, Seite 48.

²⁸ Statistisches Bundesamt, [Unternehmensverflechtung](#), Tabelle 0506 T für Sachsen-Anhalt.

²⁹ Statistisches Bundesamt, [Fachserie 3 Reihe 2.1.6](#), Tabelle 0402 T Sachsen-Anhalt, Seite 33.

vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft beauftragte Studie.³⁰ Aus Sachsen-Anhalt wurde die Region Altmark³¹ betrachtet. In dem methodischen Konzept erläuterte das Forschungsprojekt, dass sich Marktmacht – neben anderen Einflussfaktoren, wie Schlaggröße, Professionalisierung der Akteure, Verteilung von Eigentumsflächen³² - durch steigende oder fallende Pacht- oder Kaufpreise bemerkbar machen kann, davon abhängig, ob eine Marktmacht auf Anbieter- oder Nachfrageseite besteht. Die Marktmachtstudie arbeitete mit aus heutiger Perspektive 13 Jahre alten Pachtpreisen.³³ Mithin besteht ein hohes Erkenntnisinteresse, dies mit aktuellen Zahlen durchzuführen. Darüber hinaus berechnete der nach der Marktmachtstudie erschienene Thünen-Report 85 für vier Gemeinden in Sachsen-Anhalt die Konzentrationsmaße, so dass es interessant wäre, diese auf die Pacht- und Kaufpreisentwicklung hin zu untersuchen. Die Internetseite des Thünen Instituts informiert darüber, dass aktuell an einem Fortsetzungsprojekt gearbeitet wird,³⁴ in dem mehr Gemeinden hinsichtlich ihrer Eigentumsstruktur ausgewertet werden, wodurch gegebenenfalls auch die Datenbasis für Sachsen-Anhalt noch breiter wird. Solche weitergehenden agrarökonomischen Auswertungen stellen für die Rechtswissenschaft eine wichtige Argumentationsgrundlage dar, um die mit der behördlichen Kontrolle einhergehenden Einschränkungen der Grundrechte und europäischen Grundfreiheiten in einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu begründen.

Was wir über den Pachtmarkt wissen und was nicht

Aus der Statistik zur Landwirtschaftszählung 2020 wissen wir, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in Sachsen-Anhalt durchschnittlich 73 % ihrer Wirtschaftsflächen pachten.³⁵ Deshalb ist der Pachtmarkt ein wichtiger Teil des Bodenmarktes. Außerdem werden auf der Internetseite des Landwirtschaftsministeriums Pachtpreise veröffentlicht. Diese Preisdurchschnitte nach Landkreis werden aus den bei den Behörden angezeigten Verträgen ermittelt. Wir wissen jedoch nicht, ob alle Verträge angezeigt werden. Zweifel basieren darauf, dass bereits in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Bodenmarkt von einem geringen Anteil erfasster Pachtverträge ausgegangen wird.³⁶ Unterbleibende

³⁰ *Balman / Demoustier / Grau* u. a., [Marktmacht](#).

³¹ *Balman / Demoustier / Grau* u. a., [Marktmacht](#), Seite 15.

³² *Balman / Demoustier / Grau* u. a., [Marktmacht](#), Seite 120, 133.

³³ Siehe *Balman / Demoustier / Grau* u. a., [Marktmacht](#), Seite 21 konnte in der Studie auch nur auf die Pachtpreise aus der Landwirtschaftszählung 2010 zurückgegriffen werden. Bei der Auswertung auf Seite 63 konstatiert die Forschungsgruppe ebenfalls, dass die Aussagekraft nur eingeschränkt ist. Die Pachtpreisübersicht zur Verfügung gestellt vom Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten Sachsen-Anhalt, [Pachtpreise](#) zeigt grundsätzlich steigende Pachtpreise.

³⁴ Thünen Institut, [Projekt EigLandD-E](#).

³⁵ Statistisches Bundesamt, [Fachserie 3 Reihe 2.1.6](#), Seite 34.

³⁶ Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik, Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: [Allgemeine Situation und Handlungsoptionen](#), Seite 55.

Anzeigen schmälern nicht nur die Qualität der öffentlichen Pachtpreisstatistik, sondern stellen auch die Wirksamkeit der Landpachtverkehrskontrolle in Frage. Nach geltendem Recht ist Prüfungsmaßstab, ob der Pachtzins überteuert ist, kein Landwirt pachtet oder ob eine Anhäufung von Pachtflächen vorliegt.

Da keine Statistik über die Beanstandungsgründe beim Landpachtverkehr veröffentlicht wird, wissen wir nicht, ob und in welchem Umfang Verträge tatsächlich kontrolliert werden. Stellt man im Grundstücksverkehr jedoch auf Flächenkonzentrationen ab, wäre bei dem hohen Pachtanteil in den Betrieben auch die Landpachtverträge zu prüfen.

Was wir über das Bodenmarktrecht wissen und was nicht

Im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahre 2006 wurden die Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern neu verteilt. Im Artikel 78 Absatz 1 Nummer 18 Grundgesetz wurden die Materien des landwirtschaftlichen Pacht-, Siedlungs- und Heimstättenwesens gestrichen und der Wortlaut auf den städtischen Grundstücksverkehr reduziert, so dass die vorgenannten Materien und der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr nun den Bundesländern zur Regelung überlassen sind.³⁷ Die Bundesgesetze in diesem Bereich, mit dem Titel „Grundstückverkehrsgesetz“ und „Landpachtverkehrsgesetz“, gelten gemäß Artikel 125a Absatz 1 Grundgesetz auch nach der Föderalismusreform fort. Dies gilt gemäß Artikel 123 Grundgesetz auch für das bereits 1919³⁸ in Kraft getretene Reichssiedlungsgesetz.

Nachdem die Gesetzgebungskompetenz übergegangen ist, ersetzte bisher nur Baden-Württemberg mit Wirkung zum 1. Juli 2010 das Bundesrecht durch ein Agrarstrukturverbesserungsgesetz.³⁹ In diesem Gesetz wurden die Regeln des Grundstückverkehrsgesetzes, Landpachtverkehrs und zum siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht zusammengeführt. In weiten Teilen wurde das materielle Bundesrecht fortgeschrieben. Ausführliche rechtswissenschaftliche Aufbereitungen fehlen.⁴⁰ Anlässlich der Gegenüberstellung der Regelungsvorschläge der Referentenentwürfe von Brandenburg, Sachsen und Thüringen im Jahr 2023 mit der geltenden Rechtslage, steht jetzt allgemein zugänglich eine verfahrenssystematische Synopse zur Verfügung, die auch die Rechtslage in Baden-Württemberg einbezieht. Die bibliographischen Angaben sind:

Tölle, Antje, Zur Reform des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrsrechts in den Bundesländern Brandenburg, Sachsen und Thüringen - eine verfahrenssystematische Synopse 2023, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4267>

Im Vergleich zur bisherigen Rechtslage wurde die Kontrolle auch auf die Bestellung von Erbbaurechten erstreckt. Weiterhin ist mit § 1 eine Begriffsbestimmung vorangestellt. Hier werden die Begriffe der Land- und Forstwirtschaft und wirtschaftlich

³⁷ Deutscher Bundestag, [Drucksache 16/813](#), Seite 13.

³⁸ Gesetz vom 11.08.1919, Reichsgesetzblatt Heft 155 vom 18.08.1919, Seite 1429–1436.

³⁹ Gesetz vom 10.11.2009, [Gesetzesblatt 2009, Seite 645](#) (Artikel 1).

⁴⁰ Eine Kurzkomentierung bei *Netz, Praxiskommentar*, 9. Auflage, 2022.

zusammenhängende Flächen definiert. Darüber hinaus ist es möglich, das Vorkaufsrecht dann auszuüben, wenn zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung kein konkreter aufstockungsbedürftiger Landwirt erwerbswillig und -fähig ist. Neben diesem „erweiterten Vorkaufsrecht“ kann zudem auch dann eine Versagung erteilt werden, wenn grundsätzlich das Vorkaufsrecht besteht, es jedoch nicht ausgeübt wird, weil das Grundstück zu einem überhöhten Preis zu erwerben wäre (§ 7 Absatz 6 Agrarstrukturverbesserungsgesetz Baden-Württemberg). Weiterhin ist ein „besonderer Anwendungsbereich“ in der Nähe der Schweizer Grenze festgelegt worden. In diesem Bereich werden bereits Grundstücke von einer Größe ab 0,1 Hektar kontrolliert und auch das Vorkaufsrecht erstreckt sich auf diese Grundstücksgröße. Ein Preismissbrauch wird hier bereits bei 20 % über dem innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert angenommen. Bisher wurde, soweit ersichtlich, gerichtlich nicht geprüft, ob es zulässig ist, weiterhin an den innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert anzuknüpfen. Allerdings wissen wir mangels Veröffentlichungen zum Verwaltungsvollzug oder Gerichtsurteilen, die sich mit der Preiskontrolle in den Gemeinden des besonderen Anwendungsbereichs befassen, auch nicht, ob der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert überhaupt noch angewendet wird. Problematisch kann dies sein, weil er inzwischen im Rest der Bundesrepublik nicht mehr verwendet wird. Hintergrund ist eine Entscheidung des Bundesgerichtshofes im Jahre 2016.⁴¹ Im Anschluss an eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs⁴² benutzt die höchste Instanz nur noch den Marktwert als Vergleichsmaßstab. Es gibt jedoch auch einen Weg zu begründen, dass der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert zumindest derzeit in der Rechtsanwendung zulässig ist. Forschungsergebnisse legen nahe, dass Landwirte und Nichtlandwirte aktuell ähnlich ohne Preise zahlen.⁴³ Unter dieser Prämisse ist die wörtliche Anforderung des Europäischen Gerichtshofes gewahrt, dass Preise „bei Anwendung der Regeln (...) [Preise] möglichst nahe beim Marktpreis“⁴⁴ erzielen sollen. Andere in Betracht kommende Vergleichsparameter wertet die Wissenschaft in agrarökonomischer und rechtswissenschaftlicher Perspektive aus. Die bibliographischen Angaben des allgemein zugänglichen Aufsatzes sind:

Tietz, Andreas; Tölle, Antje, Vergleichswerte landwirtschaftlicher Grundstücke für die Preismissbrauchskontrolle aus agrarökonomischer und rechtswissenschaftlicher Sicht, Berichte über Landwirtschaft, Heft 102 (2023)

Unabhängig von der oben erwähnten Unkenntnis, ob der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert überhaupt als Vergleichsmaßstab in der Praxis herangezogen wird, ist das Gesetz bisher auch nicht evaluiert worden. Aus dem veröffentlichten Datenmaterial kann ein Effekt der besonders strengen Preiskontrolle an der Schweizergrenze nicht beurteilt

⁴¹ Bundesgerichtshof, Beschluss vom 29.04.2016, Aktenzeichen BLw 2/23, Deutsche Notarzeitschrift 2016, Seite 951-957.

⁴² Europäisches Gerichtshof, Urteil, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, Seite 1747 ff.

⁴³ Tietz / Tölle, [Berichte über Landwirtschaft](#), Band 1, Heft 2 (2023), Seite 12 ff.

⁴⁴ Europäisches Gerichtshof, Urteil vom 16.07.2015, Aktenzeichen C-39/14, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, Seite 1747, 1748.

werden, denn die Kaufwerte werden nicht ausdifferenziert auf die Gemeindeebene vorgelegt. Dies wäre jedoch erforderlich, da nur einzelne Gemeinden in den besonderen Anwendungsbereich fallen. Bei einer validen Evaluation müsste darüber hinaus die behördlichen Vorgänge eingesehen werden, um abzuschätzen, ob die Preiskontrolle überhaupt angewendet wird. Hintergrund ist, dass bei der Auswertung der Bearbeitungspraxis der Grundstückverkehrsbehörden in Bayern auffiel, dass sehr wenige Fälle auf einen Preismissbrauch geprüft wurden.⁴⁵ Eine zügige Auswertung des Verwaltungsverfahrens ermöglichte das in Bayern entwickelte elektronische Bearbeitungsverfahren. Es begleitet die Sachbearbeitung strukturiert durch den Genehmigungsvorgang und hält dazu auch standardisierte Schreiben vor. Das IT-Fachverfahren wurde in einer im Rahmen der Studie zum Bayerischen Bodenmarkt durchgeführten Befragung des Verwaltungsvollzugs gelobt.⁴⁶ In eben dieser Befragung wurden das Wissensmanagement und einzelne Detailfragen zum Grundstücksverkehrsrecht erhoben. Bei der Frage, wie der Preismissbrauch durchgeführt wird, gaben viele Personen an, dass der Marktwert unbekannt sei, Wissen und Erfahrung im Umgang mit den Vergleichswerten fehlten und der Versagungsgrund oftmals nur weiterverfolgt werde, wenn sich Hinweise in den Stellungnahmen des Berufsstandes oder anderer Behörden fänden.⁴⁷ Ohne Frage handelt es sich bei der Preiskontrolle um eine diffizile Prüfung. Ihr historischer Hintergrund liegt darin, dass die Begründung des Regierungsentwurfes zum Grundstückverkehrsgesetz hervorhebt, dass der Preisstopp für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke aufgehoben wird. Eine Preisüberwachung soll jedoch weiterhin stattfinden.⁴⁸ Die Einzelbegründung gibt der Behörde auf, darauf zu achten, dass weiterhin land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke nicht zu Preisen gehandelt werden, die in keinem Zusammenhang mit ihrer Nutzung stehen.⁴⁹ In der modernen Kommentierung des Grundstückverkehrsgesetzes wird das für das Wirtschaftstrecht sonst untypische Instrument damit begründet, dass die Preiskontrolle gesamtwirtschaftliche und soziale Ziele verfolgt. Daher ginge es nicht um den Einzelfall, sondern darum zu verhindern, dass Landwirte keine Flächen bei steigenden Preisen mehr erwerben können.⁵⁰

Mit Blick darauf, dass die Wirkung von Gesetzen nur so weit reicht, wie sie auch effektiv vollzogen werden, drängt sich die Frage auf, wie der Verwaltungsvollzug in Sachsen-Anhalt die Prüfung des Preismissbrauchs bewerkstelligen wird. Nach einem Ministerialerlass vom 16. März 2006 ist den örtlich zuständigen Ämtern für Landwirtschaft

⁴⁵ Tietz / Tölle, [Bauernland](#), Thünen-Report 99, Fußnote 470 (Seite 133).

⁴⁶ Tietz / Tölle, [Bauernland](#), Thünen-Report 99, Seite 53.

⁴⁷ Tietz / Tölle, [Bauernland](#), Thünen-Report 99, Seite 133.

⁴⁸ Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz), [Drucksache 119](#), Seite 14 (Punkt D).

⁴⁹ Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz), [Drucksache 119](#), Seite 20.

⁵⁰ Martínez, in: Düsing/Martínez, Agrarrecht, 2022, § 9 Grundstückverkehrsgesetz Randnummer 35.

und Flurneuordnung der Genehmigungsantrag vorzulegen, wenn eine Verschlechterung der Agrarstruktur zu befürchten ist. Daher wären sie beim Verdacht des Preismissbrauchs einzubeziehen. Dies setzt allerdings voraus, dass den Grundstücksverkehrsbehörden im Landkreis oder der kreisfreien Stadt Indikatoren dafür vorliegen.

Diese Überlegungen leiten zur allgemeinen Erkenntnis über, dass nach gut 60 Jahren Grundstückverkehrsgesetz kaum strukturiertes Wissen über den Verwaltungsvollzug vorliegt. Die bereits erwähnte Studie zum Bayerischen Bodenmarkt hat die erste Befragung des Vollzugs veröffentlicht.⁵¹ Ihr Wissensmanagement verstehen und Hinweise auf wiederkehrende Hemmnisse im Verwaltungsvollzug zu sammeln, ist jedoch notwendige Grundlage, um rechtliche Regelungen und ihre Umsetzung so zu gestalten, dass der Gesetzesvollzug auch gelingt. Für eine fruchtbare Diskussion um Regelungsmöglichkeiten auf dem Bodenmarkt ist also eine Einbindung des Verwaltungsvollzugs empfehlenswert. Mit Blick auf die Digitalisierung erscheint es auch sinnvoll ein IT-Fachverfahren zu implementieren.

Weiteres Werkzeug, um Transparenz auf dem Bodenmarkt herzustellen und eine wichtige Quelle, um Fehlfunktionen, Lücken oder rechtliche Dissonanzen zu identifizieren, sind Gerichtsentscheidungen. Hier ist es beklagenswert – wie auch in anderen Bundesländern – dass die Entscheidungen der Amtsgerichte und des Oberlandesgerichts Naumburg selten veröffentlicht werden. Selbst auf der Internetseite des Oberlandesgerichts kann nicht nach Aktenzeichen oder Stichworten recherchiert werden. Nur wenn man das Aktenzeichen kennt, kann man gegen ein Entgelt einen Abzug anfordern. Dies ist ein Manko für den Verwaltungsvollzug, der sich so über Rechtsprechung nicht informieren kann, sondern über die Entscheidungen in eigenen Fällen erfährt, für die Rechtsberatung, die Gerichte selbst und letztlich für die Wissenschaft. Anhand vorhandener Aufsätze und veröffentlichter Gerichtsentscheidungen erarbeitet derzeit ein Forschungsprojekt, gefördert von der Landwirtschaftlichen Rentenbank an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin, ein „Impact Assessment landwirtschaftlicher Bodenmarkt“, das Handlungsbedarf und Rechtsprobleme in der Rechtsmaterie identifizieren will.⁵²

⁵¹ Tietz / Tölle, [Bauernland](#), Thünen-Report 99, Seite 29 ff.

⁵² Hochschule für Wirtschaft und Recht, Forschungsdatenbank.

Welche Handlungsoptionen besitzt der Landesgesetzgeber und welche nicht

Der Landesgesetzgeber muss nicht handeln!

Wie bereits erwähnt, gilt das Bundesrecht fort. Konzeptionell ist Artikel 125a Grundgesetz eine Übergangsregelung.⁵³ Sie sollte vermeiden, dass die Bundesländer innerhalb einer Übergangsfrist gezwungen sind, neue Regelungen zu erlassen.⁵⁴ Daraus ergibt sich, dass in Sachsen-Anhalt die eben genannten Gesetze solange gelten, wie der Bund sie nicht außer Kraft setzt. Das Bundesverfassungsgericht hat inzwischen entschieden, dass es dem Bund zwar nicht mehr zukommt wesentliche Änderungen an Gesetzen vorzunehmen,⁵⁵ die inzwischen in der Kompetenz der Länder liegen; das Gericht aber hat im Einklang mit der Begründung des Gesetzes zur Föderalismusreform I⁵⁶ entschieden, dass der Bund seine Gesetze aufheben kann.⁵⁷

Der Landesgesetzgeber kann handeln!

Selbstverständlich kann sich der Landesgesetzgeber entscheiden zu handeln. Dabei ist zunächst die grundlegende Entscheidung zu treffen, ob das Grundstücksgeschäft künftig weiterhin behördlich kontrolliert werden sollte.

Aufhebung der Grundstücks- und Landpachtverkehrskontrolle

Da seit der Föderalismusreform den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zusteht, können sie auch entscheiden, dass Grundstückverkehrsgesetz und das Landpachtverkehrsgesetz außer Kraft zu setzen. Ein Gesetz, das fortbestehendes Bundesrecht für den Bereich des Bundeslandes außer Kraft setzt, trifft eine qualitative Regelung.⁵⁸ Ob man diesen Weg beschreitet, ist ausschließlich eine politische Entscheidung.

⁵³ Bundesverfassungsgericht Beschluss vom 07.07.2020, Aktenzeichen 2 BvR 696/12, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 155, Seite 310, 347.

⁵⁴ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 101. Ergänzungslieferung Mai 2023, Artikel 125a, Randnummer 16.

⁵⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 07.07.2020, Aktenzeichen 2 BvR 696/12, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 155, Seite 310, 319; Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.06.2004, Aktenzeichen 1 BvR 636/02, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, Seite 10, 31.

⁵⁶ Deutscher Bundestag, [Bundestagsdrucksache 16/813](#), Seite 20 zu Nummer 21.

⁵⁷ Die Kompetenz zur Aufhebung gibt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich dem Bund Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 07.07.2020, Aktenzeichen 2 BvR 696/12, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 155, Seite 310, 347.

⁵⁸ Gegen eine Kompetenz zur Aufhebung, aber ohne Begründung: *Schnapauff / von Knobloch*, in: Hömig/Wolff, Grundgesetz, Artikel 125a, Randnummer 3.; lehnt eine Aufhebungskompetenz ab, weil im Vergleich mit Art. 72 Absatz 4 Grundgesetz eben eine qualitative Regelung zu fordern sei: *H.-W. Rengeling*, in: Handbuch des Staatsrechts, § 135, Randnummer 352. Für eine Kompetenz der Länder das fortgeltende Bundesrecht ersatzlos aufzuheben trägt *Broemel*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 125a, Randnummer 9 vor, dass gerade in der Aufhebung eine

Für eine Aufhebung spricht das Paradigma der Bürokratieentlastung. Ohne die behördliche Kontrolle sparen die Vertragsparteien Zeit, um die erforderlichen Unterlagen für die Genehmigung oder die Anzeige von Landpachtverträgen zusammenzustellen. Auch die Kosten für ergänzende Rechtsberatung werden eingespart. Parallel kann Personal in der Behörde anderweitig verwendet werden. Unabhängig von diesen Bürokratie- und Verwaltungskosten können rechtliche Argumente weder für noch gegen das Experiment eines liberalisierten Bodenmarktes sprechen. Evidenz oder rechtliche Argumente können kaum unterstützen, da die geltenden Bestimmungen des Grundstückverkehrsgesetzes eine präventive verhaltenslenkende Wirkung besitzen.⁵⁹ Präventive Verhaltenssteuer bedeutet, dass Veräußerer ihren Vertragspartner auch danach aussuchen, ob der Vertrag genehmigt wird. Denn auch wenn es ihnen nur darum geht, die Fläche zu verkaufen, dauert es bei der Ausübung des Vorkaufsrechts länger bis der Kaufpreis gezahlt wird und sie müssen zusätzlich bei der Auflassung zugunsten der Landgesellschaft mitwirken. Aufgrund dieser legislativen Steuerungsfunktion kann nicht geschlussfolgert werden, dass nur die versagten oder beanstandeten Rechtsgeschäfte bzw. die ausgeübten Vorkaufsrechte vereinbart worden wären. Weiterhin vermeidet das Vorkaufsrecht Schwarzzahlungen. Wenn über den beurkundeten Kaufpreis hinaus weitere Zahlungen vereinbart werden, bleiben sie unerfüllt, wenn das Siedlungsunternehmen sein Vorkaufsrecht ausübt. Insoweit kommt der behördlichen Kontrolle auch eine steuerliche Wirkung zu.

Formulierung (neuer) gesetzlicher Regeln

Es gibt mehrere politische wie rechtliche Möglichkeiten, landesrechtliche Regelungen für den Bodenmarkt zu schaffen. Die nachstehende Auflistung sammelt Reformoptionen.

1. Landesgesetz, das Bundesrecht für anwendbar erklärt

Es sind zwei Wege denkbar, wie Bundesrecht für anwendbar erklärt wird. Einmal kann das Bundesrecht als Landesrecht übernommen werden. Oder das Bundesrecht wird als Bundesrecht für das Bundesland für fortgeltend erklärt. Unabhängig von Fragen der Verweisteknik für eine hinreichende Bestimmtheit der Normen, bietet sich diese Regelung für das Bodenmarktrecht nicht an. Hintergrund ist, dass das Bundesrecht an einigen Stellen Öffnungsklauseln für landesrechtliche Regelungen besitzt oder in § 37 Grundstückverkehrsgesetz die Bundesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt. Weiterhin entbindet der Verweis nicht davon zu prüfen, ob die jeweilige

qualitative Regelung besteht und *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 101. Ergänzungslieferung Mai 2023, Artikel 125a, Randnummer 30 sieht ebenfalls in der Aufhebung eine sachliche Regelung; ebenfalls für eine Kompetenz zur Aufhebung: *H. A. Wolff*, in: Mangoldt/Klein/Stark, Grundgesetz-Kommentar, Artikel 125a, Randnummer 36 und *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Artikel 125a, Randnummer 9.

⁵⁹ *Eichhorn*, Bodenpolitischer Ordnungsrahmen, Kap. IV Seite I als Abschreckungswirkung bezeichnet.

Regelung eine Gesetzgebungskompetenz besteht. Dies ist zum Beispiel für die speziellen Vorschriften des Erbrechts, die in §§ 13 – 17 Grundstücksverkehrsgesetz für die Zuweisung eines Betriebs bestehen, nicht der Fall.

2. Landesgesetz, das Bundesrecht und ergänzendes Landesrecht zusammenführt

Bereits jetzt existiert ergänzendes Landesrecht in Sachsen-Anhalt⁶⁰, das auf Grundlage der Länderöffnungsklauseln im Grundstücks-, Landpachtverkehrsgesetz und Reichssiedlungsgesetz ergangen ist. Die Regeln des Bundesrechts, für die das Bundesland inzwischen die Gesetzgebungskompetenz hat, können dann mit den Regeln des Ausführungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zum Grundstücksverkehrsgesetz (AG-GrdstVG) zusammengeführt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich klargestellt, dass es möglich ist, gleichlautendes Landesrecht zu erlassen.⁶¹

3. Punktuell das Bundesrecht ergänzendes Landesgesetz

Niedersachsen wählte jüngst mit dem Niedersächsischen Gesetz über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft⁶² den Weg weitergehender landesrechtlicher Ergänzungen. Diese Lösung balanciert stets auf dem schmalen Grat, welche Regelung im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine „abgrenzbare Teilregelung“ ist und wann nur eine Änderung des bestehenden Bundesrechts vorliegt.⁶³ Die zum Regierungsentwurf geäußerten rechtswissenschaftlichen Bedenken⁶⁴ und die vielfältigen Änderungen im Ausschuss⁶⁵ zeugen davon. Hintergrund sind die parlamentarischen Beratungen des Artikel 125a Grundgesetz, die gerade das Änderungsrecht der Länder in eine Ersetzungsbefugnis wandelten.⁶⁶ Gerade diese Anforderungen limitieren den Handlungsspielraum eines modernisierenden Gesetzesgebers erheblich. Dabei kann man auch nicht aus den bisherigen Länderöffnungsklauseln in den Bundesgesetzen ableiten, dass es zulässige Teilregelungen wären, denn die Erlaubnis zur landesrechtlichen Regelung wurde unter anderen Gesichtspunkten in das Gesetz eingefügt. Sie wurden getragen von der Erwägung, wo die Länder aufgrund ihrer spezifischen Agrarstruktur Anpassungen treffen können. Dies ist jedoch eine andere Erwägung als die Frage, ob eine abgrenzbare Teilregelung vorliegt.

⁶⁰ [Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Grundstücksverkehrsgesetz](#) (AG-GrdstVG) vom 25. Oktober 1995, Gesetzes- und Verordnungsblatt Sachsen-Anhalt 1995, Seite 302.

⁶¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.06.2004, Aktenzeichen 1 BvR 636/02, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, Seite 10, 30.

⁶² [Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt 2022](#), Seite 404.

⁶³ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.06.2004, Aktenzeichen 1 BvR 636/02, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, Seite 10, 29 f.

⁶⁴ Tölle, [Entwurf NGrdstLwG 2022](#).

⁶⁵ Landtag Niedersachsen, [Schriftlicher Bericht zum NASVG und NGrdstLwG](#), verteilt am 27.06.2022.

⁶⁶ Tölle, [Entwurf NGrdstLwG 2022](#), Seite 7 mit ausführlichen Nachweisen zum Redaktionsprozess.

4. Mit Landesrecht das bisheriges Bundesrecht modernisieren

Will man als Landesgesetzgeber das Bundesrecht modernisieren, erscheint es unter den vorstehenden Abwägungen sinnvoll, ein eigenes Landesgesetz zu schaffen. Soweit man Grundstücks- und Landpachtverkehrskontrolle fortsetzen will, sollten diese in einem Gesetz mit einem Vorkaufsrecht zusammengeführt werden.

Ein Weg, um diese Modernisierung zu beschreiten ist es, positiv zu formulieren, was kontrolliert werden soll. In der Entscheidungsfindung mag es immer einfacher sein, Dinge abzulehnen, aber der vielleicht auch nur kleinste gemeinsame Nenner angestrebter Kontrollkriterien erscheint doch vielversprechend.

Zusammenfassung

Um seriöse Aussagen über die Verfassungsmäßigkeit und auch die Rechtsfolgen von Regelungen treffen zu können, sind statistische Kennzahlen und Kenntnisse über ökonomische Wirkungen erforderlich. Hier fehlen folgende Auswertungen:

- Statistik über den Umfang der Flächenerwerbe durch verschiedene Käufergruppen (landwirtschaftliche Unternehmen, Kommunen, Naturschutz, Religionsgemeinschaften, außerlandwirtschaftliche Unternehmen usw.) seit 2018
- Auswertung der Vorkaufsrechtsfälle danach gegen welche Käufergruppen das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde
- Statistik über Umfang und Begünstigte von den anderen nach § 2 Grundstücksverkehrsgesetz kontrollierten Rechtsgeschäfte
- Statistik der Beanstandungsgründe von Landpachtverträgen

Um die Transparenz auf dem Bodenmarkt zu verbessern und das Verständnis über die Wirkung von Flächenkonzentrationen besser zu verstehen, sollte hier weiter geforscht werden. Dazu sollten mehr als die vier bereits ausgewerteten Gemeinden im Thünen Report 85 berücksichtigt werden. Die bereits erhobenen Flächenkonzentrationen und die möglichst zusätzlich ausgewerteten Gemeinden sollten auf ihre Auswirkungen auf den Pacht- und Kaufmarkt mit den aktuellen Daten der Pacht- und Kaufwertstatistik erforscht werden.

Um den Gesetzesvollzug rechtssicher und effektiv zu gestalten:

- sollte die Verwaltung nach ihrem Wissensmanagement und wiederkehrenden Problemen beim Vollzug befragt werden,
- die Einführung eines IT-Fachverfahrens, vergleichbar mit der in Bayern verwendeten Software geprüft werden,
- Gerichtsentscheidungen flächendeckend elektronisch allgemein zugänglich veröffentlicht werden, damit die Rechtspraxis (Verwaltung, Rechtsberatung und andere Gerichte) sich daran orientieren können.

Literaturverzeichnis

- Balman, Alfons / Demoustier, Jana / Grau, Aaron / Graubner, Marten / Hüttel, Silke / Kahle, Christoph; Müller, Daniel / Odening, Martin / Plogmann, Jana / Ritter, Matthias / Seifert, Stefan*, Marktmacht in landwirtschaftlichen Bodenmärkten – Bedeutung, Messung, Abgrenzung – Abschlussbericht einer Studie für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2020, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/Flaechennutzung-Bodenmarkt/Marktmacht-Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zitiert als: *Balman/Demoustier/Grau u.a.*, Marktmacht).
- Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik, Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen – gemäß Beschluss der Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder vom 16. Januar 2014, März 2015 (digital verfügbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/Flaechennutzung-Bodenmarkt/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.html>) .
- Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstückverkehrsgesetz) – nebst Begründung und Stellungnahme des Bundesrates vom 29.11.1957 und Antwort der Bundesregierung, Drucksache 119 vom 07.01.1958, (digital verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/03/001/0300119.pdf>) (zitiert als: Deutscher Bundestag, Drucksache 119).
- Deutscher Bundestag, Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), Drucksache 16/813 vom 07.03.2006, (digital verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/16/008/1600813.pdf>) (zitiert als: *Deutscher Bundestag*, Drucksache 16/813).
- Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert* (Herausgeber), Grundgesetz – Kommentar, Beck, München 2023 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar).
- Düsing, Mechtild / Martínez, José* (Herausgeber), Agrarrecht, 2. Auflage, C.H. Beck, München 2022 (zit. *Bearbeiter*, in: *Düsing/Martínez*, Agrarrecht, 2022).
- Eichhorn, Christoph*, Bodenpolitischer Ordnungsrahmen: Wirkungsweise und Grenzen, in: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) (Herausgeber), Landwirtschaftlicher Bodenmarkt, Perspektiven und Grenzen der Weiterentwicklung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens beim Grundstücksverkehr – Gutachten, 2012, Kapitel IV (zitiert als: *Eichhorn*, Bodenpolitischer Ordnungsrahmen, Kap. IV Seite).

- H.-W. Rengeling*, § 135 Gesetzgebungszuständigkeit, in: Isensee, Josef/Badura, Peter u.a. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, 3. Auflage, Müller, Heidelberg 2008 (zitiert als: *H.-W. Rengeling*, *Handbuch des Staatsrechts*, § 135).
- Herzog, Roman / Maunz, Theodor / Dürig, Günter* (Herausgeber), *Grundgesetz – Kommentar*, Beck, München 2022 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Herzog/Dürig/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, (...) Ergänzungslieferung (...)*).
- Hochschule für Wirtschaft und Recht, Forschungsdatenbank – Impact Assessment landwirtschaftlicher Bodenmarkt (Prof. Dr. Tölle), https://campus4u.hwr-berlin.de/qisserver/rds?state=verpublish&status=init&vmfile=no&moduleCall=webInfo&publishConfFile=webInfoProjekt&publishSubDir=forschung&projekt.projektid=1988&menuid=&publishid=1988&topitem=research&subitem=searchprojects#ei_nrichtung (zit. *Hochschule für Wirtschaft und Recht*, Forschungsdatenbank).
- Hömig, Dieter / Wolff, Heinrich Amadeus* (Herausgeber), *Grundgesetz – für die Bundesrepublik Deutschland. Handkommentar*, 13. Auflage, Nomos, Baden-Baden (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Hömig/Wolff, Grundgesetz, Artikel...*).
- Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo* (Herausgeber), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*, 17. Auflage, C.H. Beck, München 2022 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Jarass/Pieroth, Grundgesetz*).
- Landtag Niedersachsen, Schriftlicher Bericht zum NASVG und NGrdstLwG – vom Abgeordneten Marco Mohrmann verteilt am 27.06.2022, (digital verfügbar unter: https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_18_12500/11001-11500/18-11449.pdf).
- Landtag Sachsen-Anhalt, Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt - ASG LSA – Drucksache 7/6804 04.11.2020, (digital verfügbar unter: <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d6804rge.pdf>) (zitiert als: *Landtag Sachsen-Anhalt, Fraktionen CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN*, Drucksache 7/6804).
- Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten Sachsen-Anhalt, Pachtpreise, (digital verfügbar unter: <https://mw.sachsen-anhalt.de/landwirtschaft/pachtpreise>) (zitiert als: *Ministerium für Wirtschaft, Tourismus, Landwirtschaft und Forsten Sachsen-Anhalt*, Pachtpreise).
- Netz, Joachim*, *Grundstückverkehrsgesetz – Praxis Kommentar*, 9. Auflage, Agricola Verlags GmbH, Hildesheim 2022 (zit. *Netz*, *Praxiskommentar*).
- Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Unternehmensverflechtungen, Wiesbaden 2021, (digital verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Publikationen/Downloads-Landwirtschaftliche-Betriebe/unternehmensverflechtungen-5411402209004.pdf?blob=publicationFile>) (zit. *Statistisches Bundesamt*, Unternehmensverflechtung).

- Statistisches Bundesamt, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei - Eigentums- und Pachtverhältnisse Landwirtschaftszählung – Fachserie 3 Reihe 2.1.6, Wiesbaden 2021, (digital verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Publikationen/Downloads-Landwirtschaftliche-Betriebe/eigentums-pachtverhaeltnisse-2030216209004.html>) (zit. *Statistisches Bundesamt*, Fachserie 3 Reihe 2.1.6).
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, Tabellen Kaufwerte – Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke nach Jahren, (digital verfügbar unter: <https://statistik.sachsen-anhalt.de/themen/wirtschaftsbereiche/land-und-forstwirtschaft-fischerei/tabellen-kaufwerte>) (zit. *Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt*, Kaufwerte 2005 - 2022).
- Thünen Institut, Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland – EigLand-E, <https://www.thuenen.de/de/fachinstitute/laendliche-raeume/projekte/eigland-e-eigentumsstrukturen-von-landwirtschaftsflaeche-in-deutschland> (zit. *Thünen Institut*, Projekt EigLand-E).
- Tietz, Andreas*, Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017, Thünen-Report 52, <https://doi.org/10.3220/REP1510300718000>, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig 2017, (zitiert als: *Tietz*, Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen, Thünen-Report 52)
- Tietz, Andreas / Neumann, Richard / Volkenand, Steffen*, Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland, Thünen-Report 85, <https://doi.org/10.3220/REP1616572218000>, Johann-Heinrich-von-Thünen-Institut, Braunschweig 2021, (zitiert als: *Tietz / Neumann / Volkenand*, Eigentumsstrukturen, Thünen-Report 85).
- Tietz, Andreas / Tölle, Antje*, „Bauernland in Bauernhand“: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Thünen-Report 99, <https://doi.org/10.3220/REP1666266687000>, Johann-Heinrich-von-Thünen-Institut, Braunschweig 2022, https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_99.pdf(zitiert als: *Tietz / Tölle*, Bauernland, Thünen-Report 99).
- Tietz, Andreas / Tölle, Antje*, Vergleichswerte landwirtschaftlicher Grundstücke für die Preissmissbrauchskontrolle aus agrarökonomischer und rechtswissenschaftlicher Sicht, Berichte über Landwirtschaft, Band 101, Heft 2 (2023) (digital verfügbar unter: <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/466/694>).
- Tölle, Antje*, Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG) – eine rechtswissenschaftliche Würdigung 2022, <https://doi.org/10.4393/opushwr-3485> (zitiert als: *Tölle*, Entwurf NGrdstLwG 2022).

- Tölle, Antje*, Zur Reform des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrsrechts in den Bundesländern Brandenburg, Sachsen und Thüringen - eine verfahrenssystematische Synopse 2023, <https://doi.org/10.4393/opushwr-4267>.
- Tölle, Antje / Plath, Christian*, Bürokratieentlastung durch eine Begrenzung der behördlichen Kontrolle von Kaufverträgen nach dem Grundstückverkehrsgesetz auf Grundstücke von mindestens fünf Hektar?, *Recht der Landwirtschaft* 2022, Seite 273 – 279 (zitiert als: *Tölle / Plath*, *Recht der Landwirtschaft* 2022, Seite 273)
- v. *Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, 7. Auflage, C.H. Beck, München 2018 (zitiert als: *Bearbeiter*, in: *Mangoldt/Klein/Starck*, *Grundgesetz-Kommentar*).
- von *Münch, Ingo/Kunig, Philip* (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, 7. Auflage, C.H. BECK, München 2021 (zitiert als *Bearbeiter*, in: von *Münch/Kunig*, *Grundgesetz*).