

## Hinweise zum Gesetzentwurf Agrarstrukturgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

in v. b. Angelegenheit bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äußern uns wie folgt:

Die Land- und Forstwirtschaft in Niedersachsen wird unter Einbeziehung ihrer vor- und nachgelagerten Bereiche berechtigterweise als Agrarland Nr.1 in Deutschland bezeichnet.

Niedersachsens land- und forstwirtschaftliche Betriebe wirtschaften nachhaltig, innovativ und wirtschaftlich erfolgreich, sie gehören mit den vor- und nachgelagerten Betrieben zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen des Landes.

Dabei stehen unterschiedliche Produktionsausrichtungen als Spiegelbild der verschiedenen Regionen in Niedersachsen für diese Erfolgsgeschichte. Dort, wo traditionell kleinere Betriebe anzutreffen sind, hat sich eine intensive Veredlungswirtschaft etabliert. Auf den ackerbaulich günstigen Standorten treffen wir eher größere Betriebsstrukturen an und in den Flussauen und auf Moorstandorten ist eine erfolgreiche Milchviehproduktion etabliert. Daneben haben zahlreiche Betriebe durch Sonderkulturen oder in hoch spezialisierten Nischen ihren wirtschaftlichen Erfolg gefunden. Das alles geschieht in einer gesunden Wettbewerbssituation zueinander in unterschiedlichsten Betriebsgrößen sowie unterschiedlichster Zusammensetzung der Eigentums- und Pachtverhältnisse.

Während der größte Arbeitgeber Niedersachsens gerade in eine Krisensituation gerät, sollte es erste Aufgabe der Landesregierung sein, die Wettbewerbskraft der Landwirtschaft mindestens zu erhalten, besser zu stärken und Einschränkungen der betrieblichen Entwicklung und des betrieblichen Wachstums nicht auch noch einschränken zu wollen. Regulierungen und Vorgaben sind in der Landwirtschaft bereits hinreichend etabliert. Stärken Sie die Landwirtschaft und stärken Sie den ländlichen Raum dadurch, dass Sie landwirtschaftlichen Betrieben ermöglichen, in Ihren Produktionszweigen und in Ihren Ausrichtungen zu wachsen und sich zu entwickeln. Das kann ein kleiner Betrieb in der Nische oder ein großer Betrieb sein, der in aller Regel Mitarbeiterfamilien eine sichere Perspektive und ein auskömmliches Einkommen ermöglicht.

Im Koalitionsvertrag der Landesregierung wird unter Nr. 3. auf Seite 50 zur Agrarstruktur und –verwaltung aufgeführt:

*„Durch massiven Aufkauf von ländlichen Grundstücken steigen die Bodenpreise. Wir möchten, dass niedersächsische Landwirtinnen und Landwirte gegenüber anderen Investorinnen und Investoren nicht ins Hintertreffen geraten, weil sie die Preislasten nicht mehr stemmen können. Um den massiven Aufkauf von ländlichem Grund und Boden durch Investorinnen und Investoren einzudämmen, werden wir zur Dämpfung steigender Kauf- und Pachtpreise im ersten Halbjahr 2023 ein Gesetz zur Sicherung und Verbesserung der bäuerlichen Agrarstruktur einbringen“*

Sind massive Aufkäufe von ländlichen Grundstücken durch Investorinnen und Investoren belegt? Gibt es hierzu mehr als die im Koalitionsvertrag abgefasste Annahme?

Leider ist auch die Begründung zum Gesetz nicht geeignet, solche Annahmen zu belegen, offensichtlich liegen hierzu keine geeigneten Datengrundlagen vor.

U. E. führen aktuell drei wesentliche Treiber zur Verknappung von Grund und Boden.

Es sind dies:

1. Die Inanspruchnahme land- und forstwirtschaftlicher Flächen zur Ausweisung von Bau-, Gewerbe- und Industriegebieten.
2. Der Entzug land- und forstwirtschaftlicher Nutzflächen zur Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.
3. Die Errichtung von Freiflächen-PV-Anlagen, um die verabredeten Ziele hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energien zeitnah zu erreichen.

Der Kauf landwirtschaftlicher Flächen von Investorinnen und Investoren spielt in Niedersachsen eine nachgeordnete Rolle. Von einer „Eigentumskonzentration in wenigen Händen“ kann keine Rede sein. Der Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Nutzflächen durch Investorinnen und Investoren führt nicht dazu, dass diese Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen werden. Sie bleiben in Form einer Eigenbewirtschaftung oder Verpachtung in landwirtschaftlicher Bewirtschaftung und stehen dem Wirtschaftszweig weiter zur Verfügung.

Darüber hinaus erhöhen höhere Bodenwerte die Bilanzwerte der landwirtschaftlichen Unternehmen und damit die Beleihbarkeit landwirtschaftlicher Betriebe im Fall von Investitionsabsichten. Land- und forstwirtschaftliche Grundstücke verhalten sich also hinsichtlich ihrer Preisentwicklung nicht anders als Wohn- oder Gewerbeimmobilien, nachgefragte Gunstlagen haben ihren Preis und ihren Wert.

**Der vorgelegte Gesetzesentwurf ist verfassungsrechtlich bedenklich, er verstößt gegen Artikel 14 GG und gegen ein Kernprinzip des deutschen Rechts – die Vertragsfreiheit, die Freiheit einen Vertrag abzuschließen oder nicht abzuschließen und die Freiheit, den Inhalt des Vertrages zwischen den Vertragsschließenden frei zu bestimmen. Ihr Gesetzesentwurf verletzt sowohl die Garantie des Eigentums, das Recht der Vertragsfreiheit und schränkt die Berufsfreiheit ein.**

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf eine Beurteilung bezüglich der Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs eines Niedersächsischen Agrarstruktursicherungsgesetzes von Herrn Professor Dr. Otto Deppenheuer aus dem Jahre 2016.

U. E. wird die Gesetzgebungskompetenz durch den hier vorliegenden Entwurf bei weitem überschritten.

Abschließend erlauben wir uns den Hinweis, dass der Wert des Grund und Bodens, insbesondere auf dem Pachtmarkt, über Pächterlöse einen wichtigen Beitrag zur Altersabsicherung bei der Einstellung der Bewirtschaftung eines Betriebes liefert. Die Landwirtschaftliche Altersversorgung reicht hierfür keineswegs aus.

Dieses vorausgeschickt, machen wir die nachfolgenden Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzentwurf:

Zu § 1 (1) Der Begriff des „bäuerlichen“ Betriebes ist nicht definiert. Besser sollte es land- bzw. land- und forstwirtschaftlicher Betrieb heißen.

Auch der Begriff „Verkehrswert“ ist nicht definiert. Wir sehen den Verkehrswert gem. § 12 BewG als den zwischen den Vertragsschließenden vereinbarten Kaufpreis an. Gutachterlich ermittelte und dabei auf historische Werte zurückgreifende Grundstückswerte sind schon per definitionem keine *Verkehrswerte*.

Im Weiteren heißt es, *das Gesetz dient der Abwehr von Gefahren und erheblichen Nachteilen für die Agrarstruktur ..... durch eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung von Grund und Boden*. Wir vermögen nicht zu erkennen, dass diese Gefahren tatsächlich drohen.

Zu § 1 (3) 1. Eine Definition für aufstockungsbedürftige Betriebe und Betriebe in Gründung fehlt völlig – woran machen Sie eine Bedürftigkeit fest? Wer entscheidet nach welchen Kriterien?

Zu § 1 (3) 4. U. E. sind biotische und abiotische Ressourcen auch dort, wo wir bereits heute sehr viel größere Betriebe als in Niedersachsen antreffen (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt) nicht in Gefahr. Den Erhalt und die Förderung der biotischen und abiotischen Ressourcen regelt man üblicherweise nicht über ein Agrarstrukturgesetz!

Zu § 2 (3) Der Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften spielt in Niedersachsen spielt in Niedersachsen eine derart untergeordnete Rolle, dass es hierfür keiner gesetzlichen Regelung bedarf.

Zu § 3 (5) Eine breite Streuung land- und forstwirtschaftlicher Flächen wird nicht dadurch erreicht, dass die Zahl der Erwerbsberechtigten noch weiter reduziert wird und auch Nebenerwerbslandwirte wesentliche Einkünfte aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit erzielen sollen. Der Nebenerwerbslandwirt ist dem Haupterwerbslandwirt in jeder Hinsicht gleichzustellen!

Zu § 4 (2) 2. Die hier aufgeführten Positionen 1. – 4. sollten keiner Genehmigungspflicht unterliegen. Die Genehmigungspflicht kleiner Grundstücke führt nicht zu der grundsätzlich gewünschten Streuung von Grund und Boden und der Garantie des Eigentums. Im Übrigen verweisen wir unter § 4 (4) 2. darauf, dass auch land- und forstwirtschaftliche Betriebe durchaus in der Lage sind, konkrete Naturschutzprojekte auf Eigentumsflächen umzusetzen. Insofern ist eine Sonderregelung für Naturschutzvereinigungen entbehrlich.

Zu § 5 (3). Hier wird den Vertragsschließenden die Beweislast auferlegt, u. E. hat die prüfende Behörde die Gründe der Versagung nachzuweisen.

Zu § 8 Nr. 5. Grundstückstausch geht in aller Regel mit einem Geldausgleich einher. Dieser sollte der Höhe nach nicht begrenzt sein.

Zu § 8 Nr. 7. a) Der Erwerb von Ersatzland sollte in jedem Fall genehmigt werden.

Zu § 8 Nr. 8. Eine Sonderregelung für Naturschutzvereinigungen oder andere Naturschutzträger ist entbehrlich.

Zu § 9 (1) 1. a) Grundsätzlich sollte gem. § 14 des GG das Eigentumsrecht gesichert sein und durch eine breite Streuung des Eigentums eine Bindung zum Eigentum hergestellt werden.

Zu § 9 (1) 1. b) Diese Regelung schließt landwirtschaftliche Betriebe, die bereits über einen großen Flächenbestand verfügen oder in der Vergangenheit erfolgreich gewachsen sind, von weiterem Wachstum aus, was einen nicht hinnehmbaren politischen Eingriff in die Entwicklung dieser land- und forstwirtschaftlichen Betriebe darstellt.

Zu § 9 (1) 1. c) Auch entfernt liegende Grundstücke können im Zuge von Bewirtschaftungsverträgen oder Kooperationen erfolgreich von einem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb aus größerer Entfernung bewirtschaftet werden.

Zu § 9 (1) 3. Der zwischen den Vertragsparteien verabredete Gegenwert ist eine Vereinbarung, die im Zuge der Vertragsfreiheit zwischen Vertragsschließenden freigestellt bleiben muss.

Zu § 9 (2) Diese Regelung schließt landwirtschaftliche Betriebe, die bereits eine Größe erreicht haben, die in ostdeutschen Bundesländern nicht nur üblich ist, sondern häufig überschritten wird, vom Flächenwachstum aus. Allein aus diesem Grunde ist die Regelung abzulehnen.

Es kommt hinzu, dass, z. B. Ackerbaubetriebe, die Mitarbeiter beschäftigen, zum Erhalt der Arbeitsplätze bei Anwendung und Nutzung des biologisch technischen Fortschritts auf Flächenwachstum angewiesen sind, um ihren Betrieb zu entwickeln und ihren Mitarbeitern den Arbeitsplatz zu sichern. Wirtschaftlich erfolgreiche Betriebe dürfen nicht durch Einschränkungen am Größenwachstum gehindert werden!

Zu § 9 (4) Grundstückskaufpreise, die den Verkehrswert des Grundstücks um 50% übersteigen, können nicht nur durch besondere agrarstrukturelle Umstände, sondern insbesondere durch betriebliche, steuerliche und Umstände der Arrondierung oder durch notwendige Wachstumsschritte verursacht sein.

An dieser Stelle erlauben wir uns den Hinweis, dass die Bodenrichtwerte, die in Ihrer Begründung genannt werden, im Regelfall den tatsächlichen Marktpreisen für Grund und Boden „hinterherlaufen“. Bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte handelt es sich um eine, in der Rückschau erfasste Datenbasis.

Zu § 9 (6) Unter den in der Begründung aufgeführten Beispielen für volkswirtschaftliche Belange fehlt leider der Belang einer wirtschaftlich starken Landwirtschaft.

Zu § 10 (1) 2. und 3. Diese sind zu streichen.

Zu §10 (3) 3. Diese Regelung ist praxisfern, Erwerb erfolgt in der Regel zur Erhöhung des Flächenbestandes.

Zu § 11 Das uneingeschränkte Vorkaufsrecht eines Siedlungsunternehmens führt zu einer Bündelung von Flächen, die einem liquiden Grundstücksmarkt zuwiderlaufen. Weiterhin ist zu bemerken, dass auch gemeinnützige Siedlungsunternehmen im Bereich der Grundstücksentwicklung des Ausgleichsflächenmanagements im Wettbewerb zu landwirtschaftlichen Unternehmen stehen und Ihnen hier ein Sonderrecht zum Erwerb eingeräumt wird, dass im Fall der beschriebenen Betätigungsfelder zum Entzug landwirtschaftlicher Flächen führt. Insofern ist dieses Vorkaufsrecht in dieser Form abzulehnen. Gerade das erweiterte Vorkaufs- und Halterrecht eines Siedlungsunternehmens führt zur Konzentration von Grundstücken in einer Hand.

Zu § 12. Bei Ausübung eines Vorkaufsrechts müssen ursprünglich Vertragsschließenden die Möglichkeit haben, vom Vertrag zurückzutreten. Schlussendlich befindet der Eigentümer darüber, wem er sein Grundstück veräußert. Entstandene Verfahrenskosten muß die versagende Behörde tragen.

Zu § 12 (3) Dem Vorkaufsberechtigten eine gesetzliche Preisminderungsmöglichkeit einzuräumen, ist aus dem Gesetz zu streichen. Hierbei erlauben wir uns den Hinweis, dass die Minderung gemäß dieser Regelung bis auf den Verkehrswert vorgenommen werden kann, wohingegen an anderer Stelle Kaufpreise von bis zu 50% über Verkehrswert toleriert werden. Insofern erscheint diese Regelung im Kontext des gesamten Gesetzes nicht schlüssig.

Zu § 14 Besichtigungsrechte sollte es generell nur dann geben, wenn der Eigentümer des Grundstücks die Besichtigung zulässt.

Zu § 15 (2) Soweit unbare Nebenleistungen vereinbart sind, sind diese selbstverständlich auch von Vorkaufsberechtigten zu erfüllen.

Zu § 18 Wir hatten bereits im Zuge unserer Befassung mit dem Gesetzentwurf auf die Wettbewerbssituation des „gemeinnützigen Siedlungsunternehmens“ verwiesen. Hier wird ein Akteur im Wettbewerb um land- und forstwirtschaftliche Flächen mit Sonderrechten zum Erwerb, der Bevorratung und der Verwertung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke, auch zu anderen als land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen ausgestattet. Diese Wettbewerbsverzerrung ist im Wettbewerb um land- und forstwirtschaftliche Nutzflächen nicht hinnehmbar.

Zu § 19 (1) Um den landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt liquide zu halten, ist es erforderlich, dass Grundstücke aus der Bevorratung beim Siedlungsunternehmen binnen kurzer Frist dem Bodenmarkt zugeführt werden und die Bevorratung insoweit nicht zu wirtschaftlichen Vorteilen des Siedlungsunternehmens, ggf. spekulativer Art, führen. Darüber hinaus sollten Werterhöhungen, die durch das Siedlungsunternehmen erzielt werden, an den veräußernden Grundeigentümer weitergereicht werden. Die BVVG greift 20 Jahre auf Wertsteigerungen zurück, dies erachten wir als angemessenen Zeitraum.

Zu § 20 ff. Der landwirtschaftliche Pachtmarkt lebt von der Vertragsfreiheit, Landwirte entscheiden als Pächter frei, in welcher Höhe sie Pachtangebote abgeben, welche Pachtangebote in Ihren Betrieben zu erwirtschaften sind und verantworten die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen selbst.

Erfolgreiche Betriebe können in der Regel höhere Pachtzahlungen erbringen, die sie dann betriebswirtschaftlich rechtfertigen können. Betriebe, die Sonderkulturen anbauen, wie es sie in Niedersachsen landesweit gibt, oder Betriebe, die über die Produktion landwirtschaftlicher Sonderkulturen Nischen besetzen, sind in der Lage sehr viel höhere Pachten zu zahlen, als sie der durchschnittliche Pachtmarkt wiedergibt. Und landwirtschaftliche Betriebe, die als Pächter auftreten und hohe Pachtpreise bieten, verantworten diese vor sich, ihrer Familie, ihrem Betrieb und ihren Mitarbeitern – so sollte es bleiben.

Ein erfolgreicher Betrieb, der eine bestimmte Größe überschreitet oder in der Lage ist, aufgrund seiner landwirtschaftlichen Kulturen und seines betriebswirtschaftlichen Erfolgs überdurchschnittliche Pachten zu zahlen, sollte nicht zugunsten weniger erfolgreicher Betriebe daran gehindert werden, seinen Betrieb zu entwickeln, zu vergrößern und zukunftsfähig zu halten. Eine solche gesetzliche Regelung widerspricht allen wirtschaftlichen Gepflogenheiten, am Ende schwächt sie den Sektor Landwirtschaft mit daraus resultierenden negativen volkswirtschaftlichen Folgen.

Weiterhin stellen Pachterlöse den Lebensunterhalt der Verpächterfamilien sicher, und leisten einen Beitrag dazu, Hofstellen und Gebäudesituationen zu unterhalten, die für die niedersächsischen Dorfstrukturen prägend und z. B. aus Gründen des Denkmalschutzes erhaltenswert sind.

Zu § 21 2. Die Bagatellgrenze sollte erheblich größer gefasst werden, um den Verwaltungsaufwand, den dieses Gesetz ohnehin verursacht, zu minimieren.

Pflugtauschverträge sollten ebenfalls ausgenommen bleiben. Beim Pflugtausch geht die Bewirtschaftung in der Regel mit dem Anbau von Sonder- oder Spezialkulturen (z.B. Kartoffeln, Gemüse, Salat etc.) einher. Die Produktion erfolgt unter vertraglicher Bindung an Vor- und Nachgelagerte Bereiche (Saatgutbestellung, Lieferverträge, auch über mehrere Jahre). Hier einzugreifen führt zu unkalkulierbaren Risiken hinsichtlich der Abnahme und Lieferverpflichtungen des Produzenten.

Zu § 22 (1) 3. Wir verweisen hierbei auf die Vertragsfreiheit und die Fähigkeit, von Pächtern selbst zu ermitteln, in welcher Höhe Pachten gezahlt werden können.

Zu § 22 (2) Eine Festlegung der Betriebsgröße bei einem vierfachen der durchschnittlichen landwirtschaftlichen Fläche Niedersachsens betrifft heute schon eine Reihe von Betrieben, die oberhalb dieser Grenze liegen oder von Betrieben, die aufgrund ihrer Spezialisierung namentlich im Ackerbau in absehbarer Zeit an diese Grenze kommen bzw. sie überschreiten werden (wir kommen im Folgenden auf die Niedersächsische Agrarstatistik auf Seite 7 dieser Stellungnahme zurück). Wir erlauben uns, an dieser Stelle nochmals den Hinweis, dass solche Betriebe in aller Regel Fremdarbeitskräfte beschäftigen und Wachstumshemmnisse Arbeitsplätze gefährden, wenn nicht vernichten.

Zu § 22 (4) Zu der Begrenzung vereinbarter Pachten haben wir uns bereits geäußert. Die Ermächtigung des Ministeriums, ggf. Sonderregelungen mal für das eine, mal für das andere Gebiet Niedersachsens zu treffen, halten wir vor dem Hintergrund politisch motivierter Sichtweisen auf die Aufgaben der Land- und Forstwirtschaft für nicht praktikabel. Es ist zu befürchten, dass Teilgebiete nicht nach wirtschaftlichen Aspekten gebildet werden und die Gefahrenabwehr für die Agrarstruktur weniger sachbezogen als eher politisch motiviert vorgenommen wird. Wie sind „erhebliche Gefahren für die Agrarstruktur definiert?

Zu § 24 ff. Der Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften spielt in Niedersachsen eine so unbedeutende Rolle, dass es u. E. unnötig ist, hierfür gesetzliche Regelungen und Verwaltungsaufwand zu schaffen.

Zu § 28 (1) Die Entscheidungsfristen der Behörden sollten bei einem Monat belassen werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Verwaltungsabläufe ohnehin lange dauern und es eine allgemeine Sehnsucht nach Bürokratieabbau gibt. Insofern wäre es zu begrüßen, die Entscheidung beschleunigt herbeizuführen und die Verlängerungsmöglichkeit nach § 6 GrdstVG und nach § 7 Abs. 1 LPachtVG nicht wieder aufleben zu lassen.

Zu § 31 Hinsichtlich der Kosten und Steuerfreiheit sollte der § 31 dahingehend ergänzt werden, dass sämtliche, dem Veräußerer/Verpächter und dem Erwerber/Pächter nach einem Eingriff in ihr Rechtsgeschäft entstehenden Kosten übernommen werden.

Gemäß der Agrarstrukturerhebung des Landesamtes für Statistik in Niedersachsen wirtschafteten 2020 2.164 Betriebe in einer Größenklasse zwischen 2 ha und 500 ha und 218 Betriebe in einer Größenklasse zwischen 500 ha und 1.000 ha. Diese Zahl dürfte bis heute, abgeleitet vom Wachstumstrend der vergangenen Strukturerhebungen um mindestens 15%, eher 20% gestiegen sein. Insofern schließt ihr Gesetzesentwurf mit großer Wahrscheinlichkeit mehr als 1.000 landwirtschaftliche Betriebe in Niedersachsen von zukünftigen Wachstumsschritten aus, dies ist eine nicht hinnehmbare Benachteiligung dieser Betriebe im Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen und um die Zukunftssicherung ihrer Betriebe.

Weiterhin ist zu befürchten, dass die Umsetzung ihres Gesetzesentwurfes zu erheblichem Mehraufwand in der Bearbeitung der Geschäftsvorfälle im Bodenmarkt führt.

Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und des allseits angestrebten Bürokratieabbaus sollten schlanke Prozesse auch im Genehmigungsverfahren etabliert werden. Dem steht Ihr Gesetzesentwurf entgegen.