

Besteht für den Landesgesetzgeber eine Möglichkeit, ortsansässige Landwirte im Bereich des landwirtschaftlichen Bodenrechts zu privilegieren?

Bohm, Rolfdieter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R. (2014). *Besteht für den Landesgesetzgeber eine Möglichkeit, ortsansässige Landwirte im Bereich des landwirtschaftlichen Bodenrechts zu privilegieren?* (Wahlperiode Brandenburg, 6/1). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50830-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Besteht für den Landesgesetzgeber eine Möglichkeit, ortsansässige Landwirte im Bereich des landwirtschaftlichen Bodenrechts zu privilegieren?

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm

Datum: 2. Dezember 2014

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme	5
	1. Zu Frage 1	5
	a) Vorbemerkung	5
	b) Prüfung von Art. 39 AEUV	5
	aa) Die Regelungen in Art. 39 Abs. 1 AEUV	6
	bb) Die Bestimmungen des Art. 39 Abs. 2 AEUV	7
	c) Prüfung von Art. 43 LV.....	8
	2. Zu Frage 2	9
	a) Keine Beantwortung durch Parlamentarischen Beratungsdienst möglich ..9	
	b) Einige Überlegungen zur Agrarstruktur in Brandenburg	10
	aa) Zur Größe der Betriebe	10
	bb) Sonderfall: Betriebe mit ökologische Ausrichtung	12
	cc) Zusammenfassung zur Auswertung	12
	3. Zu Frage 3	13
	a) Überlegungen zum Grundstückverkehrs- und zum Landpachtverkehrsgesetz	13
	aa) Rückführung des Begriffs der Ortsansässigkeit auf seinen inhaltlichen Kern.....	13
	bb) Sinnvolle ergänzende Regelungen	17
	cc) Weiteres denkbare Regelungskonzept: Agrarstrukturplanung	19
	b) Überlegungen zum Reichssiedlungsgesetz.....	20

Anlage 1: Vermerk des MIL vom Februar 2014

I. Auftrag

Im Bereich des landwirtschaftlichen Bodenrechts bestehen verschiedene Gesetze,¹ die sowohl den Erwerb als auch die Pacht landwirtschaftlich genutzter Flächen einem – im

¹ Dies sind im Wesentlichen das Grundstücksverkehrsgesetz, das Landpachtgesetz und das Reichssiedlungsgesetz. Zu diesen Gesetzen siehe im Einzelnen das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 13. August 2013, Möglichkeiten Brandenburgs zur Regulierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts, abrufbar unter folgendem Link:
http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/13-08-2013_Landwirtschaftliches_Bodenrecht_5-74.pdf

Vergleich zum sonstigen Grund und Boden – besonderen Rechtsregime unterwerfen. Mit diesen besonderen Regelungen soll zum einen eine „gesunde Agrarstruktur“ gewährleistet und zum anderen letztlich auf diesem Wege die Ernährung der Bevölkerung gesichert werden.

Die genannten Gesetze waren ursprünglich Bundesrecht. Durch die Föderalismusreform I wurden die Gesetzgebungskompetenzen geändert. Hiernach sind für künftige Änderungen oder gar grundlegende Reformen des landwirtschaftlichen Bodenrechts die Länder zuständig (Art. 125a Abs. 1 GG). Von dieser Möglichkeit wurde vor ein paar Jahren in Baden-Württemberg Gebrauch gemacht, das die bisherigen drei Bundesgesetze in ein einheitliches Agrarstrukturverbesserungsgesetz überführt hat.

In Brandenburg zeigt sich seit einigen Jahren eine Konzentrationstendenz hinsichtlich landwirtschaftlich genutzter Flächen im Besitz von Großunternehmen, die – jedenfalls zum Großteil – keinen gewachsenen Bezug zu Brandenburg aufweisen. Vor diesem Hintergrund hat sich der Landtag Brandenburg mit der Thematik näher befasst und mit Beschluss vom 25. September 2013² die Landesregierung um die Erarbeitung von Vorschlägen zur Lösung dieser agrarstrukturellen Probleme gebeten. Die daraufhin von der Landesregierung eingerichtete AG Bodenmarkt hat am 25. April 2014 ihren Abschlussbericht dem Ausschuss für Infrastruktur und Landwirtschaft vorgelegt.³ Nach den Empfehlungen der AG Bodenmarkt erscheint für Brandenburg eine umfassende Reform des landwirtschaftlichen Bodenrechts nach dem Vorbild Baden-Württembergs nicht notwendig. Jedoch wird mit Blick auf die beschriebenen Konzentrationstendenzen eine Modifizierung des Grundstücksverkehrsgesetzes empfohlen, die ortsansässige Landwirte im Genehmigungsverfahren stärkt. Hierbei sei allerdings das Gemeinschaftsrecht zu beachten. Als Anknüpfungspunkt für eine solche Privilegierung der ortsansässigen Landwirte sieht der Abschlussbericht die Ziele des Art. 43 Abs. 2 LV und des Art. 39 AEUV als geeignet an. Als problematisch wurde aber eine konkrete Definition des ortsansässigen Landwirts erkannt, die einerseits die gewünschte Folge ermöglicht, andererseits aber im Einklang mit dem vorrangigen Gemeinschafts- und Verfassungsrecht steht. Als hierbei relevante Kriterien wurden von der Arbeitsgruppe bereits folgende Gesichtspunkte herausgearbeitet:

² Drs. 5/7956-B.

³ Der Bericht kann in der Fassung vom 9. April 2014 unter folgendem Link abgerufen werden:
http://www.lausitz-branchen.de/medienarchiv/cms/upload/pdf/2014/AG_Bodenmarkt_Bericht.pdf.

- Das im Allgemeininteresse liegende Ziel, das die Privilegierung/Bevorzugung ortsansässiger Landwirte verfolgt, ist zu definieren.
- Das Ortsansässigenmodell muss geeignet und ausreichend „treffsicher“ sein, das unter Punkt 1 definierte Ziel zu erreichen.
- Folgendes ist genau darzulegen: Aufgrund der Besonderheit, dass land- und forstwirtschaftlicher Boden grundsätzlich nicht vermehrbar ist, ist eine Zielerreichung ohne den gesetzlichen Eingriff nicht (ausreichend) möglich.

Vor diesem Hintergrund wurde der Parlamentarische Beratungsdienst um eine gutachterliche Stellungnahme zu den folgenden Fragen gebeten:

1. Inwieweit sind die in Art. 43 Abs. 2 LV sowie in Art. 39 AEUV angeführten Zielstellungen geeignet, um den Begriff des „ortsansässigen Landwirts“ zu definieren und abzugrenzen gegenüber landwirtschaftlichen Betrieben, die sich nicht im Eigentum von ortsansässigen Landwirten befinden?
2. Welchen konkreten Beitrag leisten ortsansässige Landwirte im Land Brandenburg im Vergleich zu landwirtschaftlichen Betrieben, die sich nicht im Eigentum ortsansässiger Landwirte befinden, hinsichtlich der folgenden Kriterien:
 - a) regionale Wertschöpfung und Beschäftigung,
 - b) Stabilisierung und Entwicklung des ländlichen Raumes
 - c) Pflege der Kulturlandschaften sowie Schutz der natürlichen Umwelt?
3. Welche Legaldefinition ließe sich auf Grundlage der in Art. 43 Abs. 2 LV und des Art. 39 AEUV angeführten Zielstellung unter Berücksichtigung der unter Frage 2 durchgeführten Analyse(n) für den Begriff „ortsansässiger Landwirt“ fassen, die gleichzeitig gemeinschaftsrechtskonform und im Einklang mit dem Verfassungsrecht (GG, LV) ist?

II. Stellungnahme

1. Zu Frage 1

a) Vorbemerkung

Jede denkbare und hier zu prüfende Privilegierung von – wie auch immer genau definierten – ortsansässigen Landwirten stellt notwendigerweise zugleich eine (gewisse) Benachteiligung der nicht ortsansässigen Landwirte dar. Dies kann mit verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgeboten oder gar Diskriminierungsverboten in Kollision geraten. Ferner ist eine Beeinträchtigung von Grundfreiheiten des Gemeinschaftsrechts sowie der nationalen Grundrechte der Freizügigkeit (Art. 11 GG) und der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit (Art. 12 und 14 GG) bzw. deren brandenburgischen Entsprechungen möglich. Die hier denkbaren Konstellationen hat das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) in einem umfangreichen Vermerk vom Februar 2014 für die AG Bodenmarkt aufbereitet und dargestellt. Dieser Vermerk ist als Anlage I diesem Gutachten zur Vermeidung von Doppelungen bzw. Wiederholungen beigelegt. Die in der Frage 1 genannte Normen (Art. 39 AEUV, Art. 43 LV) sind daher primär daraufhin zu untersuchen, ob sie neben ihrer bereits durch das MIL geprüften abstrakten Eignung als mögliche Differenzierungsgründe zugunsten von ortsansässigen Landwirten auch konkrete Kriterien für eine nähere Definition oder Maßstäbe für die Ausgestaltung der Privilegierung bieten können.

b) Prüfung von Art. 39 AEUV

Art. 39 AEUV hat folgenden Wortlaut:

„(1) *Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,*

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;*
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;*
- c) die Märkte zu stabilisieren;*
- d) die Versorgung sicherzustellen;*
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.*

- (2) *Bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden ist Folgendes zu berücksichtigen:*
- a) *die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt;*
 - b) *die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen;*
 - c) *die Tatsache, dass die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.“*

aa) Die Regelungen in Art. 39 Abs. 1 AEUV

Bei der Prüfung ist somit zwischen den Zielsetzungen des Art. 39 Abs. 1 AEUV und der Regelung in Abs. 2 zu unterscheiden. Die Ziele in Art. 39 Abs. 1 AEUV sind für die Europäische Union und damit für alle Mitgliedstaaten und deren Teilmemberstaaten, d. h. auch für das Land Brandenburg, verbindlich. Aus den unter Buchst. a) und Buchst. c) bis e) genannten Zielen der Agrarpolitik der EU, der Steigerung der Produktivität, einer Stabilisierung der Märkte sowie der Sicherung der Versorgung und eines angemessenen Verbraucherpreisniveaus, lassen sich für die Frage der Privilegierung der ortsansässigen Landwirte kaum nutzbare Elemente gewinnen.

Etwas anders stellt sich dies für das Ziel des Art. 39 Abs. 1 Buchst. b) AEUV dar. Nach dieser Vorschrift gehört es zu den Zielen der Landwirtschaftspolitik, durch die Steigerung der Produktivität (Buchst. a) der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten. Konkretisiert wird dies noch um das Merkmal „Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen“.⁴ Zwar dient diese Norm primär als Grundlage für das System der Marktordnungen und der Direktzahlungen.⁵ Jedoch kann hieraus auch geschlossen werden, dass es den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik widerspräche, wenn es Maßnahmen gibt, die das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Personen beeinträchtigen und gefährden. Dies könnte in Erwägung gezogen werden, wenn bei der Anwendung des landwirtschaftlichen Bodenrechts die Ein-

⁴ Nach Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Kommentar, 5. Auflage 2010, Rn. 7 zu Art. 39 AEUV, ist dies sogar das Hauptziel der gemeinsamen Agrarpolitik. Insgesamt zu diesem Ziel siehe auch Busse, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, Kommentar, 6. Auflage, 2012, Rn. 11 ff. zu Art. 39 AEUV.

⁵ Kahn und Busse, jeweils a. a. O. (Fn. 4).

kommensinteressen der – vorhandenen – Landwirte außer Betracht blieben. Letztlich findet sich dieser Gedankengang in der im Vermerk des MIL geschilderten deutschen Rechtsprechung zum Grundstücksverkehrs- und zum Reichssiedlungsgesetz, wonach eine ungesunde Entwicklung der Agrarstruktur vorliegt, wenn ein erwerbwilliger und erwerbsfähiger Landwirt vorhanden ist, der das Grundstück dringend zur Aufstockung seines Betriebes benötigt. Allerdings greift bislang diese Rechtsprechung nur dann ein, wenn eine Veräußerung an einen „Nicht-Landwirt“ vorgesehen ist.

Aus Art. 39 Abs. 1 AEUV kann daher nur – letztlich mittelbar – das Ziel aus Buchst. b) herangezogen werden. In der Konkurrenzsituation beim Erwerb oder bei der Pacht von landwirtschaftlichen Flächen zwischen Landwirten wäre in Konkretisierung dieses Zieles dann aber (wohl) zu fordern, dass derjenige Landwirt zu begünstigen ist, bei dem der Zuschlag voraussichtlich zur deutlicheren Verbesserung oder Stabilisierung der Einkommenssituation führt.

bb) Die Bestimmungen des Art. 39 Abs. 2 AEUV

Wichtiger für die hier zu prüfende Frage ist die Norm des Art. 39 Abs. 2 AEUV. Diese eröffnet schon ihrem Wortlaut nach die Möglichkeit, die Besonderheiten der Landwirtschaft als bodengebundene Produktion und die historische Entwicklung und damit die regional unterschiedliche Struktur der Landwirtschaft im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zu berücksichtigen. Damit kann insbesondere eine Privilegierung von Kleinerzeugern gerechtfertigt werden.⁶ Insgesamt kann aus Art. 39 Abs. 2 AEUV ein Schutz vorhandener Strukturen dahingehend abgeleitet werden, dass (Struktur-)Veränderungen behutsam und schrittweise durchzuführen sind und regionale Sondermaßnahmen gerechtfertigt sein können.⁷ Dies bedeutet, dass eine – insgesamt verhältnismäßige – Privilegierung vorhandener und damit ortsansässiger Landwirte vor überschnellen und intensiven Veränderungen der Agrarstruktur etwa durch übermäßigen Flächenerwerb durch ortsfremde Unternehmen gemeinschaftsrechtlich grundsätzlich zulässig ist.

⁶ So ausdrücklich Khan (a. a. O., Fn. 4), Rn. 11 zu Art. 39. Busse (a. a. O., Fn. 4), Rn. 20 erwähnt ebenfalls die nach dieser Norm zulässige Begünstigung von Kleinerzeugern. Erweiternd stellt Busse aber in Rn. 21 auch fest, dass „Betriebe mittelständischen Charakter“ nach Art. 39 Abs. 2 AEUV eines „besonderen Schutzes“ bedürfen.

⁷ Siehe Busse (a. a. O., Fn. 4), Rn. 22.

c) Prüfung von Art. 43 LV

Die Vorschrift des Art. 43 LV (Land- und Forstwirtschaft) hat folgenden Wortlaut:

- „(1) Die Nutzung des Bodens durch die Land- und Forstwirtschaft muss auf Standortgerechtigkeit, Stabilität der Ertragsfähigkeit und ökologische Verträglichkeit ausgerichtet werden.
- (2) Das Land fördert insbesondere den Beitrag der Land- und Forstwirtschaft zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt.“

Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Brandenburg enthält Art. 43 LV kein subjektives öffentliches Recht im Sinne eines individuellen Grundrechts, sondern eine Staatszielbestimmung.⁸ Staatszielbestimmungen sind „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben (sachlich umschriebener Ziele) vorschreiben, mithin lediglich eine objektivrechtliche Verpflichtung des Staates begründen, sein Handeln (auch) an dem betreffenden Staatsziel auszurichten“.⁹ Dies bedeutet, dass sowohl die Behörden des Landes als auch der Landtag als Gesetzgeber die Verwirklichung der in Art. 43 LV genannten Ziele beachten müssen.

Für die hier relevante Fragestellung kommen somit aus Art. 43 Abs. 1 LV insbesondere die Elemente der „Standortgerechtigkeit“ als auch der „ökologischen Verträglichkeit“ in Betracht. Diese Elemente könnten für die nähere Konkretisierung des Begriffs der „Ortsansässigkeit“ herangezogen werden, wenn ein Zusammenhang zwischen dem Merkmal „Ortsansässigkeit“ und der Verwirklichung dieser Ziele nachweisbar ist. Eine gewisse Ausgangsvermutung in diese Richtung dürfte bestehen, da ortsansässige Landwirte bereits vor Ort ihrem Beruf unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten seit einiger Zeit nachgehen und im Regelfall auch ein Interesse daran haben, ihren Betrieb dauerhaft zu erhalten und in der örtlichen Gemeinschaft sich nicht zu vereinzeln bzw. auszugrenzen. Dies bedeutet, dass bei örtlich verwurzelten Landwirten grundsätzlich bei der Bewirtschaftung

⁸ So ausdrücklich im Beschluss vom 21. Februar 2001, Az. VfGBbg 59/00, abrufbar über www.verfassungsgericht.brandenburg.de (Suche nach Aktenzeichen in der Rechtsprechungsdatenbank) bei B. I. 1. a) der Gründe.

⁹ VerfGBbg a. a. O. (Fn. 8).

ihrer Flächen von einer dauerhaften, schonenden und rücksichtsvollen Nutzung ausgegangen werden kann.

Diese Gedanken der schonenden, nachhaltigen und landschaftspflegerischen Nutzung landwirtschaftlicher Flächen sieht Art. 43 Abs. 2 LV mit der Wirkung eines Leitbildes für die Nutzung von landwirtschaftlichen Flächen in Brandenburg ausdrücklich vor. Soweit sich aus einer Analyse der Gegebenheiten vor Ort die genannte Ausgangsvermutung des eher „nachhaltigen, ökologisch vertretbaren und landschaftspflegerischen“ Wirtschaftens von ortsverbundenen Landwirten bestätigen ließe, wäre dies – auch nach der Rechtsprechung des EuGH – ein taugliches Kriterium.

2. Zu Frage 2

a) Keine Beantwortung durch Parlamentarischen Beratungsdienst möglich

Die Frage 2 kann durch den Parlamentarischen Beratungsdienst des Landtages Brandenburg nicht beantwortet werden. Hierfür sind ökonomische und vor allem agrarwissenschaftliche Fachkenntnisse sowie ein detaillierter Zugriff auf die tatsächlichen Gegebenheiten der landwirtschaftlichen Betriebe in Brandenburg sowohl hinsichtlich ihrer Rechtsformen, ihrer Eigentümerstellung, ihrer wirtschaftlichen Situation sowie der Art und Weise ihrer konkreten landwirtschaftlichen Bewirtschaftung unter Beachtung der ökologischen Auswirkungen dieser Bewirtschaftung erforderlich. All diese Merkmale liegen hier nicht vor. Der Parlamentarische Beratungsdienst ist für die Beantwortung rechtlicher Fragestellungen ausgerichtet. Die für die Beantwortung der Frage 2 erforderliche ökonomische, agrarwissenschaftliche und ökologische Expertise ist nicht gegeben.

Ferner fehlt es der Verwaltung des Landtages Brandenburg und damit auch dem Parlamentarischen Beratungsdienst an einem entsprechenden Datenzugriff. Die hier erforderlichen Informationen liegen den Ämtern für Landwirtschaft der Landkreise (der kreisfreien Städte) bzw. zum Teil dem Landesamt für ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LELF) vor. Daten zum Eigentum an den Grundstücken haben die Grundbuchämter der Amtsgerichte und die Katasterämter. Soweit Kapitalgesellschaften näher zu untersuchen sind, liegen Informationen zum Gesellschaftsvertrag und zu den Gesellschaftern dem zuständigen Registergericht (Amtsgericht) vor. Nur mit diesen Informationen ist eine substantiierte und qualifizierte Stellungnahme möglich. Sinnvollerweise sollten auch die verschiedenen Verbände, in denen die Landwirte bzw. landwirtschaftlichen Betriebe in Brandenburg sich organisiert haben, beteiligt werden.

b) Einige Überlegungen zur Agrarstruktur in Brandenburg

Trotz der dargelegten Schwierigkeiten sollen nachfolgend einige grundlegende Überlegungen zur Agrarstruktur in Brandenburg und zum Zusammenhang mit dem Begriff der Ortsansässigkeit dargestellt werden. Diese stehen unter den eben bei a) dargelegten Vorbehalten und stützen sich letztlich auf allgemein zugängliche statistische Daten sowie auf eine vom Johann Heinrich von Thünen-Institut¹⁰ herausgegebene Studie.¹¹ Ferner sind bei der Beurteilung der Agrarstruktur in Brandenburg regionale Besonderheiten bzw. Spezialisierungen zu beachten. Insoweit sei etwa an den Spargelanbau im Raum Beelitz, an den Obstbau im Raum Werder (Havel) oder die Gurkenproduktion im Spreewald erinnert.

aa) Zur Größe der Betriebe

Brandenburg zeichnet sich durch eine – mit Blick auf die bewirtschaftete Fläche – im Durchschnitt beachtliche Betriebsgröße aus. Diese lag im Jahr 2010 im Gesamtdurchschnitt bei rund 238 ha.¹² Damit hatte Brandenburg im Jahr 2010 bundesweit die dritte Stelle inne und lag somit knapp über dem Durchschnittswert der neuen Bundesländer von damals 226 ha.¹³ Zugleich zeigt sich, dass die durchschnittliche Betriebsgröße von landwirtschaftlichen Einzelunternehmen im Jahr 2010 bei lediglich 82 ha lag, diejenige von Betrieben in der Rechtsform einer juristischen Person (im Regelfall GmbH oder eingetragene Genossenschaft) hingegen bei 777 ha.¹⁴ Eine genauere Strukturanalyse findet sich

¹⁰ Dieses Institut (kurz: TI) ist ein Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei. Rechtlich ist dies eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Im Einzelnen siehe hierzu die Beschreibung des Instituts auf seiner Homepage unter folgendem Link:
<https://www.ti.bund.de/de/ueber-uns/struktur/>
sowie bei Wikipedia und folgendem Link:
http://de.wikipedia.org/wiki/Johann_Heinrich_von_Th%C3%BCnen-Institut.

¹¹ Es handelt sich um folgende Studie: Forster und Tietz, Kapitalbeteiligung nicht landwirtschaftlich und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland, Thünen-Report 5, Braunschweig 2013 (künftig: TI-Report 5). Die Studie kann unter folgendem Link als PDF-Datei geladen werden:
http://www.ti.bund.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_05.pdf.

¹² So bei MIL AKTUELL, Agrarbericht 2011/2012, Sonderausgabe 2012, S. 21 (Tabelle 2.1.2.3.).

¹³ So MIL AKTUELL a. a. O. (Fn. 12) S. 22 (Abbildung 2.1.2.1).

¹⁴ Siehe MIL AKTUELL a. a. O. (Fn. 12).

in der Landesagrarstatistik. Dort wird auch nach der Wirtschaftsstruktur weiter differenziert.¹⁵

Es zeigt sich auch, dass die Größenverteilung und die Ausrichtung der Betriebe im Landesgebiet nicht gleichmäßig sind. So sind im Süden des Landes die Betriebe eher flächenmäßig kleiner und im Norden, v. a. in der Uckermark, am größten. Ein Schwerpunkt von Betrieben mit ökologischer Ausrichtung ist im Norden bzw. Nordosten sowie im Südosten zu finden.¹⁶

Der Anteil der als Kapitalgesellschaft organisierten Betriebe ist in Brandenburg – im Bundesvergleich – deutlich höher. Zugleich ist – aufgrund der erheblichen Betriebsgröße – der Flächenanteil der als Kapitalgesellschaft betriebenen landwirtschaftlichen Unternehmen besonders hoch.¹⁷

Aufschlussreich ist der Umstand, dass im Jahr 2010 bei Betrieben in der Rechtsform des Einzelunternehmens der Anteil der in Eigentum befindlichen bewirtschafteten Fläche gegenüber der Pachtfläche bei 35,7 % lag, bei Personengesellschaften (GbR, KG etc.) nur bei 25,8 % und bei juristischen Personen bei 20,5 %.¹⁸ Die tendenziell kleineren Einzelunternehmen haben mithin einen signifikant höheren Anteil an eigenen Flächen. Dies dürfte eine größere Bindung dieser Unternehmen zum Standort zur Folge haben. Was den Ar-

¹⁵ Diese Auswertung findet sich unter folgendem Link:
https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat_Berichte/2014/SB_C04-07-00_2013j03_BB.pdf.

¹⁶ Aufschlussreich hierzu die Rasterübersichtskarten in einer Studie, die unter folgendem Link abgerufen werden kann:
https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Aufsaeetze/2014/HZ_201402-06.pdf.
Die genannten Auswertungen finden sich auf S. 35 (Stand 2010).
Eine Auswertung der Betriebsgrößen nach Landkreisen/kreisfreien Städten ist in MIL AKTUELL (Fn. 12) auf S. 23 (Tabelle 2.1.2.5) zu finden.

¹⁷ Siehe hierzu die Auswertung der Landesagrarstatistik unter folgendem Link:
https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat_Berichte/2014/SB_C04-07-00_2013j03_BB.pdf,
dort insbesondere bei 3 (S. 20 ff.) sowie die Auswertungen auf Bundesebene, abrufbar unter folgendem Link:
<http://berichte.bmelv-statistik.de/SJT-3010100-0000.pdf>
sowie unter folgendem Link:
<http://berichte.bmelv-statistik.de/SJT-3010500-0000.pdf>.
Eine – allerdings im Vergleich mit allen neuen Bundesländern – Auswertung ist im bereits erwähnten TI-Report 5 (Fn. 11) auf S. 23 zu finden.

¹⁸ Hierzu MIL AKTUELL (Fn. 12) S. 37 (Tabelle 2.2.1.3).

beitskräfteeinsatz angeht, so zeigt sich, dass dieser bei Einzelunternehmen höher ist als bei Personengesellschaften und deutlich höher als bei Kapitalgesellschaften.¹⁹

bb) Sonderfall: Betriebe mit ökologischer Ausrichtung

Der ökologische Anbau hat in Brandenburg einen recht beachtlichen Anteil. So wurden im Jahr 2007 bereits rund 10 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche nach den Prinzipien des ökologischen Landbaus bewirtschaftet.²⁰ Seitdem hat sich der Wert in Brandenburg auf diesem Niveau gehalten.²¹ Aus der entsprechenden Einzelauswertung ergibt sich, dass der Arbeitskräfteeinsatz in Betrieben mit ökologischer Ausrichtung größer ist als in „normalen“ Betrieben und der Anteil der Kapitalgesellschaften geringer.²²

cc) Zusammenfassung zur Auswertung

Die tendenziell kleineren landwirtschaftlichen Betriebe in der Rechtsform eines Einzelunternehmens haben einen höheren Anteil von im Eigentum stehenden Flächen. Sie setzen in Bezug zur bewirtschafteten Fläche mehr Arbeitskräfte ein und sind im Bereich der ökologisch ausgerichteten Unternehmen stärker vertreten. In der Gesamtheit der erwirtschafteten Erträge liegen diese aber bei den Kapitalgesellschaften höher. Dort ist auch – in absoluten Zahlen – ein Großteil der überhaupt in der Landwirtschaft tätigen Personen beschäftigt.

Für Brandenburg charakteristisch ist außerdem der überproportional hohe Anteil von Betrieben mit ökologischer Ausrichtung. Der Großteil der Flächen wird jedoch von Großbetrieben (mit mehr als 500 ha Nutzfläche) in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft betrieben. Dort wird ein erheblicher Anteil der Wirtschaftsleistung erbracht.

¹⁹ Siehe bei MIL AKTUELL (Fn. 12) S. 25 (Tabelle 2.1.3.3.). Je 100 ha landwirtschaftliche Nutzfläche werden bei Einzelunternehmen 3,8 Personen eingesetzt, bei Personengesellschaften 3,5 Personen und bei Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person lediglich 2,1 Personen.

²⁰ Das Statistische Landesamt Berlin-Brandenburg hat hierzu eine eigene Studie erarbeitet, die unter folgendem Link abgerufen werden kann:
https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Aufsaeetze/2008/HZ_200806-01.pdf.
Der Hinweis auf den Anteil von ca. 10 % findet sich auf S. 26. Ein Auswertung der Betriebsgrößen etc. auf S. 27. f.

²¹ Siehe Statistische Auswertung unter folgendem Link, auf S. 7 oben bei 1:
https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat_Berichte/2014/SB_C04-02-00_2013j03_BB.pdf.
Bundesweit liegt der Anteil bei ca. 5,5 %: Siehe Statistisches Jahrbuch 2014, abrufbar unter folgendem Link:
<http://berichte.bmelv-statistik.de/SJT-3011500-2010.pdf>.

²² Siehe Einzelauswertung (Fn. 21) bei 4 (S. 12 f.).

3. Zu Frage 3

Zur Darlegung möglicher Regelungsansätze wird nachfolgend zwischen dem Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) und dem Landpachtverkehrsgesetz (LPachtVG) einerseits und dem Reichssiedlungsgesetz (RSiedlG) andererseits differenziert, da sich diese Vorschriften in ihrer Struktur und ihrem Regelungsgehalt unterscheiden.

a) Überlegungen zum Grundstücksverkehrs- und zum Landpachtverkehrsgesetz

Beide Gesetze betreffen die Übertragung von landwirtschaftlich genutzten Flächen, wobei es im Grundstücksverkehrsgesetz um die Übertragung des Vollrechts Eigentum und beim Landpachtverkehrsgesetz lediglich um den schuldrechtlichen Übergang eines Nutzungsrechts (auf Zeit) geht. Beiden Regelwerken ist gemeinsam, dass es eine behördliche Möglichkeit gibt, in die zivilrechtlichen Verträge einzugreifen, indem die notwendige Genehmigung versagt (§ 9 GrdstVG) oder der Landpachtvertrag beanstandet (§ 4 LPachtVG) wird. Damit besteht hier eine rechtliche Möglichkeit, in den Verkehr mit landwirtschaftlich genutzten Flächen regulierend einzugreifen.

Versagungs- bzw. Beanstandungsgrund ist in beiden Gesetzen jeweils das Eintreten einer ungesunden Verteilung des Bodens durch die Veräußerung bzw. die Verpachtung. Als mildere Mittel stehen nach dem GrdstVG anstelle der Versagung noch die Möglichkeiten der Auflage nach § 10 GrdstVG oder der Bedingung nach § 11 GrdstVG zur Verfügung. Das LPachtVG sieht mit der Möglichkeit zur Vertragsänderung, die sich aus § 7 Abs. 1 und 2 LPachtVG ergibt, ebenfalls ein abgestuftes Instrumentarium vor.

aa) Rückführung des Begriffs der Ortsansässigkeit auf seinen inhaltlichen Kern

Maßstab ist in beiden Gesetzen bislang – abgesehen vom Fall der wirtschaftlichen Disparität²³ – das Entstehen einer „ungesunden Bodenverteilung“. Dies ist ein klassischer unbestimmter Rechtsbegriff, der letztlich durch die Verwaltungspraxis und Rechtsprechung inhaltlich konkretisiert wurde, wobei allerdings die Rechtsprechung bis 1990 nur die Verhältnisse in den alten Bundesländern betraf, sich unter diesen Umständen und Gegebenheiten entwickelt hat und somit die Rechtsprechung bis heute prägt. Wie bereits ausgeführt, sind die landwirtschaftlichen Unternehmen in den alten Ländern im Regelfall deutlich flächenkleiner und es überwiegen ganz eindeutig die als Einzelunternehmen geführten Be-

²³ Siehe dazu § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG und § 4 Abs. 1 Nr. 3 LPachtVG.

triebe, während in den neuen Bundesländern (und damit auch in Brandenburg) die Betriebe über deutlich mehr Fläche verfügen und viel häufiger rechtlich als juristische Person (e.G., GmbH etc.) organisiert sind. Die Agrarstruktur ist in den neuen Bundesländern und somit auch in Brandenburg mithin eine deutlich andere. Die Rechtsprechung des BGH geht aber von einer bundeseinheitlichen Anwendung der bodenrechtlichen Vorschriften aus und sieht lediglich die Möglichkeit vor, bei einer unter Umständen notwendigen sachverständigen Bewertung von Grundstücken oder Betrieben die Besonderheiten der neuen Bundesländer zu berücksichtigen.²⁴ Daher könnte in Erwägung gezogen werden, ausgehend von diesen Strukturbesonderheiten in einer landesgesetzlichen Regelung eine nähere Konkretisierung des Begriffs „ungesunde Bodenverteilung“ vorzunehmen, die die Besonderheiten der hiesigen Agrarstruktur berücksichtigt und somit den Behörden und Gerichten den Weg weist, sich von der bisherigen Rechtsprechung bzw. Verwaltungspraxis partiell zu lösen.

Denkbar wäre es, die bisherigen Landesregelungen²⁵ zur Ausführung der bisherigen Bundesgesetze in einem einheitlichen Landesausführungsgesetz zusammenzufassen. In diesem neuen einheitlichen Ausführungsgesetz könnte neben den bislang getroffenen Regelungen zur Zuständigkeit und zu den Schwellenwerten, ab denen die jeweiligen Prüfungen zu erfolgen haben, der Begriff der „ungesunden Bodenverteilung“ unter Heranziehung der in Art. 39 Abs. 2 AEUV und in Art. 43 Abs. 2 LV genannten Kriterien näher konkretisiert werden.

Regelungstechnisch könnte dies beispielsweise in einem nicht abschließenden Katalog von Regelbeispielen erfolgen. Denkbar wäre z. B. folgende Formulierung:

„Eine ungesunde Verteilung des Bodens im Sinne des ...²⁶ oder eine ungesunde Verteilung der Bodennutzung im Sinne des ...²⁷ liegt in der Regel vor, wenn die vom Erwerber oder Pächter vorgesehene Art der Bewirtschaftung oder Nutzung der land- oder forstwirtschaftlich genutzten Fläche

²⁴ So ausdrücklich erst jüngst BGH vom 25.04.2014, Az. BLw 5/13, NJW-RR 2014, S. 1168 ff., Absatz-Nr. 18.

²⁵ Siehe hierzu die im Gutachten vom 13. August 2013 (Fn. 1) auf S. 5 zum GrdstV, auf S. 7 zum Landpachtgesetz und auf S. 8 zum Reichssiedlungsgesetz genannten brandenburgischen Ausführungs- und Zuständigkeitsregelungen.

²⁶ Hier die landesrechtliche Entsprechung zu § 9 Absatz 1 Nummer 1 GrdstVG einfügen.

²⁷ Hier die landesrechtliche Entsprechung zu § 4 Absatz 1 Nummer 1 LPachtVG einfügen.

- a) die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt,
 - b) die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen oder
 - c) die Tatsache, dass die Landwirtschaft einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt,
- nicht ausreichend berücksichtigt. Gleiches gilt, wenn die geplante Art der Bewirtschaftung oder Nutzung der land- oder forstwirtschaftlich genutzten Fläche die Pflege der Kulturlandschaft, die Erhaltung des ländlichen Raumes oder den Schutz der natürlichen Umwelt beeinträchtigt.“

Auf diesem Wege erfolgt zwar keine ausdrückliche Definition oder Abgrenzung eines Begriffs der Ortsansässigkeit. Einer solchen Definition stünden aber die im Ausgangsgutachten und die im als Anlage beigefügten Vermerk des MIL genannten und dargelegten erheblichen rechtlichen Schwierigkeiten entgegen. Der hier vorgeschlagene Weg einer Konkretisierung des Begriffs der „ungesunden Bodenverteilung“ durch Regelbeispiele hat den Vorteil, dass er für vorhandene und neu hinzuziehende Landwirte unabhängig von der Nationalität gleichermaßen, d. h. unterschiedslos, gilt. Zugleich wird durch diese Regelungstechnik eine gewisse Strukturoffenheit für künftige weitere Entwicklungen gewährleistet, da auch andere Kriterien von den Behörden bzw. Gerichten herangezogen werden können. Wie schon in den Beratungen der Arbeitsgruppe der Landesregierung und auch des Ausschusses deutlich wurde, sind die möglichen Fallgestaltungen sehr vielfältig. Eine strikt abschließende Regelung ist daher kaum denkbar.

Das geltende landwirtschaftliche Bodenrecht des Bundes könnte aufgrund der Änderungen durch die Föderalismusreform I künftig vom Bund nicht mehr erlassen und auch nicht mehr geändert werden. Nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG kann dieses als Bundesrecht weitergeltende Recht durch Landesrecht ersetzt werden. Insoweit besteht die Problematik, dass möglicherweise sehr partielle Änderungen oder Ergänzungen nicht als „Ersetzung“ im Sinne dieser Norm verstanden werden, sondern nur als eventuell unzulässige Modifika-

tion.²⁸ Daher könnte es insoweit – als verfassungsrechtlich zulässige Teilersetzung – sinnvoll sein, die Versagungsvorschrift des § 9 Abs. 1 GrdstVG bzw. die Beanstandungsnorm des § 4 Abs. 1 LPachtVG insgesamt in das Landesausführungsgesetz zu übernehmen und um die vorgeschlagene Konkretisierung zu ergänzen.²⁹ Empfehlenswert dürfte – ähnlich wie im entschiedenen Fall des Berliner Spielhallengesetzes – eine klare Ersetzungsregelung sein (dort: § 9 Berliner-Spielhallengesetz), um Unklarheiten darüber von vorneherein zu beseitigen, welche bundesrechtlichen Vorschriften durch welche (neuen) landesrechtlichen Regelungen ersetzt werden.³⁰ Im Ergebnis jedenfalls stünde aufgrund der speziellen Ersetzungsbefugnis des Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG das weitergeltende Bundesrecht einer landesrechtlichen Ersetzungsregelung nicht entgegen. Vielmehr hätte insoweit das Landesrecht den Vorrang.

Eine ersetzende Regelung in einem eigenständigen Landesausführungsgesetz hätte den Vorteil, dass der Eingriff in die an sich bewährte Regelungssubstanz des bisherigen Bodenrechts sehr gering wäre und somit die Rechtsanwender auf die bisherigen Erfahrungen im Wesentlichen zurückgreifen können.

Dem Anliegen eines Schutzes der „Ortsansässigen“ dürfte mit einem solchen Regelungskonzept ebenfalls gedient sein. Landwirten, die bislang schon – erfolgreich – unter den örtlichen Gegebenheiten einen landwirtschaftlichen Betrieb geführt haben, dürfte der Nachweis einfach gelingen, dass sie die genannten Kriterien erfüllen bzw. ihre Art und Weise der Bewirtschaftung und Führung des Betriebes im Einklang mit den örtlichen Gegebenheiten steht.

Die vom EuGH geforderte Möglichkeit für „Auswärtige“, zu „Einheimischen“ bzw. „Ortsansässigen“ zu werden, besteht ebenfalls. Diese müssen dann allerdings klar darlegen, welches Nutzungs- und Betriebskonzept sie verfolgen und wie eine auch ökologischen Ge-

²⁸ Zu dieser Problematik siehe die Ausführungen im Gutachten des PBD vom 13. August 2013 (Fn. 1), S. 23 oben m. w. N.

²⁹ Zu dem Problemfeld verfassungsrechtlich zulässiger Teilersetzungen siehe Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 20. Juni 2014, Az. VerFGH 96/13, NVwZ-RR 2014, S. 825 ff., insbesondere bei Absatz-Nr. 52 f. in der Juris-Veröffentlichung, und OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29. Oktober 2014, Az. OVG 1 S 30.13, Absatz-Nr. 30 f., jeweils m. w. N, abrufbar unter: <http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de>.

³⁰ Damit dürfte auch den – allerdings zu Art. 125a Abs. 2 GG – ausgesprochenen Zweifeln des BVerfG im Urteil vom 9. Juni 2004, Az. 1 BvR 636/02, BVerfGE 111, S. 10 ff. (v. a. Absatz-Nr. 105 ff. in der Juris-Veröffentlichung) hinreichend Rechnung getragen werden. Zum einen bedarf es für den hier relevanten Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG keiner ausdrücklichen bundesgesetzlichen Ermächtigung zur Ersetzung durch die Länder und zum anderen wird somit hinreichende Rechtsklarheit über das konkret geltende Recht geschaffen.

sichtspunkten entsprechende Bewirtschaftung der Flächen erfolgen soll. Hierbei wird ein plausibles und auch ökonomisch tragfähiges Nutzungs- und Bewirtschaftungskonzept von zentraler Bedeutung sein, das insbesondere auch Antworten zu Fragen wie Standort der konkreten Hofstelle, Ort der maßgeblichen unternehmerischen Entscheidungen, Inanspruchnahme von örtlichen Arbeitskräften oder Dienstleistern etc. enthalten sollte.

Im Ergebnis würden somit die Nutzungskriterien, für die ortsansässige Landwirte stehen, zur Konkretisierung des Begriffs „ungesunde Bodenverteilung“ als Maßstab für die Genehmigung des Erwerbs bzw. zur Beanstandung der Nutzungsüberlassung fruchtbar gemacht. Damit wird eine indirekte bzw. mittelbare Begünstigung der ortsansässigen Landwirte erreicht, da es diesen relativ leicht fallen dürfte, die entsprechenden Nachweise zu führen.

bb) Sinnvolle ergänzende Regelungen

Um das eben dargestellte Regelungskonzept schlüssig und durchführbar zu machen, wären in dem ergänzenden Ausführungsgesetz sachgerechterweise noch nähere Anforderungen an die Antragsstellung zur Genehmigung bzw. an die Anzeige des Landpachtvertrages zu formulieren. Insbesondere könnten hier Bestimmungen dahingehend aufgenommen werden, dass ein entsprechendes Betriebs- und Wirtschaftskonzept vorzulegen und ggf. zu belegen ist. Nur so kann letztlich überhaupt die notwendige Tatsachengrundlage für eine sachgerechte behördliche und möglicherweise anschließende gerichtliche Prüfung geschaffen werden.

In Betracht könnten ferner noch Bestimmungen gezogen werden, wonach sowohl bei den Genehmigungen nach dem GrdstVG als auch bei den Prüfungen nach dem LPachtVG eine Auflage dahingehend vorgenommen werden kann, dass der Erwerber/Pächter sich für eine angemessene Frist an das Betriebs- und Nutzungskonzept zu halten hat bzw. dieses nur in Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde ändern kann. Für den Fall der Nichteinhaltung des Konzepts kann für den Erwerbsfall das Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens (§ 4 RSiedlG) vorbehalten werden, was sich letztlich über eine entsprechende bedingte Vorkaufsvormerkung (§ 885 BGB) sichern lässt.³¹ In der Systematik des GrdstVG wäre dies strenggenommen eine Bedingung im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG. Eine solche wäre wohl schon jetzt rechtlich möglich. Um den Behörden und den

³¹ Für den Fristablauf könnte wiederum der Erwerber mit einer entsprechenden Löschungsvormerkung gesichert werden.

Gerichten hier ein höheres Maß an Rechtssicherheit zu verschaffen, könnte eine entsprechende gesetzliche Klarstellung hilfreich sein.

Weiterhin könnte eine Bußgeldbewehrung der Anzeigepflicht nach dem LPachtVG geboten sein. Hier bestehen – wohl – erhebliche Vollzugsdefizite. Bislang ist das Anzeigegebot des § 2 LPachtVG sanktionslos, weshalb diese Anzeige häufig unterbleibt. Damit ist diesem Steuerungsinstrument in der Praxis ein Teil seiner Wirksamkeit genommen.³²

Schließlich wäre noch daran zu denken, eine entsprechende Meldepflicht aller Genehmigungs- und Beanstandungsverfahren an das zuständige Ministerium oder an das LELF vorzusehen. Bislang fehlt ein entsprechender landesweiter Überblick über die Erwerbs- und Pachtvorfälle. Dies erschwert konkrete und zielgerichtete Auswertungen und damit auch mögliche administrative oder gar gesetzgeberische Reaktionen, wenn ein Investor in mehreren Landkreisen/kreisfreien Städten parallel tätig wird und sich die Gefahr für die gesunde Agrarstruktur gerade hieraus ergibt.

Hinsichtlich des Versagungs- bzw. Beanstandungsgrundes der wirtschaftlichen Disparität könnte eine gesetzliche Herabsetzung des aktuell von der Rechtsprechung herangezogenen Grenzwertes einer 50%-igen Überschreitung vorgesehen werden.³³ Denkbar wäre etwa eine Grenze von 20 %.³⁴

Rein vorsorglich sei darauf hingewiesen, dass der mit solchen ergänzenden Regelungen verbundene zusätzliche mögliche Verwaltungsaufwand (insbesondere die mit der Kontrolle der geschilderten Auflage/Bedingung verbundene Mehrbelastung) der zuständigen Landkreise bzw. kreisfreien Städte möglicherweise unter dem Gesichtspunkt der Standarderhöhung nach Art. 97 Abs. 3 LV konnexitätsrelevant sein könnte. Ggf. wäre daher eine entsprechende Erstattungsregelung im Gesetz vorzusehen.

³² So die „Zusammenfassung und Empfehlungen“ des Gutachtens des Bundesverbandes gemeinnütziger Landgesellschaften „Landwirtschaftlicher Bodenmarkt, Perspektiven und Grenzen der Weiterentwicklung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens beim Grundstücksverkehr“ vom März 2012, bei Punkt 3.2, S. 8. Die Zusammenfassung und Empfehlungen zum Gutachten können unter folgendem Link abgerufen werden:

http://www.landgesellschaften.de/Zusammenfassung_und_Empfehlungen.pdf.

Eine Kurzfassung des Gutachtens ist unter folgendem Link verfügbar:

http://www.landgesellschaften.de/Kurzfassung_gutachten.pdf.

³³ Zu dieser Grenze siehe BGH vom 25. April 2014 a. a. O. (FN. 24), Absatz-Nr. 19 in der Juris-Veröffentlichung.

³⁴ In diesem Sinne auch die Empfehlungen im Gutachten des Bundesverbandes gemeinnütziger Landgesellschaften (Fn. 32), S. 9.

cc) Weiteres denkbare Regelungskonzept: Agrarstrukturplanung

Zu einem ähnlichen Ergebnis könnte ein anderes Regelungskonzept führen. Denkbar wäre es, wenn in Brandenburg – ähnlich der Regional- und Landesplanung in Anlehnung an das Gesetz zu dem Landesplanungsvertrag³⁵ und dem Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung³⁶ (RegBkPIG) – eine gestufte Agrarstrukturplanung eingeführt werden würde. In einem landesweiten Agrarstrukturplan wären dann die grundlegenden Strukturziele einschließlich bestimmter regionaler Schwerpunkte (siehe die obigen Beispiele wie „Beelitzer Spargel“ oder „Spreewälder Gurken“) näher festzulegen. So könnten z. B. Zielwerte für den Anteil von Biomassenproduktion (Stichworte: Mais/Raps etc.) für das Land vorgesehen werden. In regionalen Plänen (auf Landkreisebene oder in Orientierung an die Planungsregion der Regionalplanung) könnten diese Ziele unter Beachtung der Besonderheiten der Region näher konkretisiert werden. In solchen gestuften Agrarstrukturplänen könnte somit unter Berücksichtigung der auch landesintern vorhandenen regionalen Unterschiede und Besonderheiten die angestrebte Agrarstruktur rechtlich verbindlich definiert und konkretisiert werden. In solchen Plänen könnten möglicherweise auch Überlegungen zu Standorten von Tierzuchtgroßanlagen aufgenommen und somit diese – ansonsten nur nach dem Immissionsschutz- und dem Baurecht zu prüfenden – häufig stark umstrittenen Vorhaben planerisch besser bewältigt werden und hierbei agrarstrukturelle Gesichtspunkte Berücksichtigung finden, was nach Bau- und Immissionsschutzrecht nicht bzw. nur eingeschränkt möglich ist.

Die so unter Beteiligung der relevanten Kreise (Behörden, Verbände der Landwirte, der Verbraucher, Umweltschutzverbände etc.) entwickelten Agrarstrukturpläne könnten durch eine – mit der eben skizzierten Regelung vergleichbaren – Vorgabe zum verbindlichen Maßstab bei der Beurteilung der „ungesunden Bodenverteilung“ erklärt werden. Die Interessen und Besonderheiten der ortsansässigen Landwirte würden und müssten bei einem solchen Regelungskonzept bereits bei der Aufstellung der Agrarstrukturpläne Berücksichtigung finden und fänden durch die vorzusehende Brückennorm Eingang bei der Prüfung der bodenrechtlichen Genehmigungen bzw. Beanstandungen.

³⁵ Vom 20. Juli 1995 (GVBl. I, S.210).

³⁶ (RegBkPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Februar 2012 (GVBl. I Nr. 13), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 11. Februar 2014 (GVBl. I Nr. 07).

Auch ein solches Regelungskonzept hätte den Vorteil der unterschiedslosen Geltung sowohl für Inländer als auch für nicht-inländische Interessenten. Sofern die Agrarstrukturplanung den Kriterien des Art. 39 AEUV und des Art. 43 LV entspricht, wäre sie auch gemeinschafts- und verfassungsrechtlich unproblematisch.

b) Überlegungen zum Reichssiedlungsgesetz

Das Hauptsteuerungsinstrument des Reichssiedlungsgesetz ist das in § 4 RSiedlG normierte Vorkaufsrecht. Die dortigen Voraussetzungen sind inhaltlich mit denen der Genehmigungsversagung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG deckungsgleich. Insoweit wäre, wenn man dem ersten Regelungskonzept folgt, auch für die Fallgestaltungen nach dem Reichssiedlungsgesetz die vorgeschlagene Konkretisierung des Begriffs der „ungesunden Bodenverteilung“ vorzunehmen. Dies wäre letztlich zwingend, da über § 9 Abs. 5 GrdstVG im Falle der Nichtausübung des Vorkaufsrechts des Siedlungsunternehmens eine Genehmigungsversagung nur noch dann in Betracht kommt, wenn ein gesamter landwirtschaftlicher Betrieb veräußert wird. Betrifft das Genehmigungsverfahren nur eine Fläche, wären der Genehmigungsbehörde in diesem Fall die Möglichkeiten zur Genehmigungsversagung bzw. zur Erteilung von Auflagen/Bedingungen, die ihrerseits die bestehende Möglichkeit zur Genehmigungsversagung voraussetzen, genommen.³⁷ Die inhaltliche Parallelität der Versagungsmöglichkeit nach § 9 GrdstVG und den Voraussetzungen des Vorkaufsrechts nach § 4 RSiedlG muss daher unbedingt gewährleistet werden.

Zentrales Problem der Siedlungsunternehmen/Landgesellschaften bei der Prüfung der Ausübung des Vorkaufsrechts ist das von der Rechtsprechung aufgestellte Erfordernis, dass das Siedlungsunternehmen darlegen muss, dass ein (konkreter) „vorrangig“ zu berücksichtigender, aber auch erwerbsfähiger und erwerbwilliger Landwirt oder landwirtschaftlicher Betrieb vorhanden ist.³⁸ Hier wäre ein ausdrücklicher gesetzlicher Verzicht auf dieses Erfordernis ein wichtiger Baustein.³⁹

Eine weitere mögliche und sinnvolle Modifikation könnte die Verlängerung der Haltefrist des § 9 Abs. 1 RSiedlG von derzeit sechs Jahren auf etwa zehn Jahre sein. Dies würde eine flexible Grundstückspolitik der Siedlungsunternehmen erleichtern und wäre insbe-

³⁷ So auch jüngst nochmals deutlich der BGH a. a. O. (Fn. 24), Absatz-Nr. 11 ff. in der Juris-Veröffentlichung.

³⁸ Siehe hierzu zusammenfassend Gutachten des PBD vom 13. August 2013 a. a. O. (Fn. 1), S. 8 f.

³⁹ In diesem Sinne auch die Empfehlungen im Gutachten der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen (Fn. 32), S. 10 f.

sondere dann sinnvoll, wenn das Erfordernis des Vorliegens eines konkreten „vorrangigen“ Bestandslandwirts/-betriebes wie dargestellt gestrichen werden sollte. In der Folge würde diese Haltfrist inhaltliche Relevanz erhalten.⁴⁰

gez. Rolfdieter Bohm

⁴⁰ Zu diesem Zusammenhang siehe Gutachten des PBD vom 13. August 2013 (Fn. 1), S. 9 oben.

Anlage 1: Vermerk des MIL vom Februar 2014

Vermerk

Arbeitsgruppe Bodenmarkt

Prüfauftrag aus der 2. Sitzung

- Präzisierung (ggf. Ersetzung) des Begriffs der „ungesunden Verteilung des Grund und Bodens“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Grundstücksverkehrsgesetzes, um ortsansässige Landwirte im Land Brandenburg zu stärken

A. Prüfergebnis:

Es gibt kein aus dem höherrangigen Recht, weder aus EU-Gemeinschaftsrecht noch aus nationalem Verfassungsrecht, ableitbares generelles Verbot der Privilegierung ortsansässiger Landwirte beim landwirtschaftlichen Grunderwerb.

Allerdings stellt der EuGH erhebliche Anforderungen an eine gemeinschaftsrechtskonforme Regelung im Hinblick auf Art. 49 und 63 AEUV:

- I. Voraussetzung ist, nicht ortsansässige Erwerber nicht auszuschließen, sondern sie ohne jede Einschränkung einzubeziehen, sofern sie innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach dem Erwerb ortsansässig werden (ansonsten Verstoß gegen Art. 18 AEUV).
- II. Es bleibt für die Vereinbarkeit mit Art. 49 und 63 AEUV sowie Art. 3 GG/Art. 12 LV bei den aus deutschem Verfassungsrecht und EU-Gemeinschaftsrecht gleichermaßen gebotenen Anforderungen für eine derartige Regelung:
 1. Das im Allgemeininteresse liegende Ziel, das die Bevorzugung der ortsansässigen Landwirte verfolgt, ist zu definieren. Hier bieten sich die Ziele des Art. 43 Abs. 2 der Landesverfassung, also die Förderung des Beitrages der Land- und Forstwirtschaft zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt. Diese Ziele stehen mit der auf Art. 39 Abs. 1 Buchstabe b AEUV (Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung) sowie Art. 39 Abs. 2 Buchstabe a AEUV (Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit) fußenden GAP in Einklang.
 2. Das Ortsansässigkeitsmodell muss geeignet sein, die Erreichung des unter 1. definierten Ziels zu gewährleisten, also die ausreichende Treffsicherheit der Regelung. Hier sind belastbare Analysen erforderlich, die die besonderen Beiträge ortsansässiger Landwirte zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt belegen.
 3. Es darf kein milderes Mittel geben, weil die Regelung nicht über das hinausgehen darf, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist. Es ist darzulegen, dass auf Grund der Besonderheit, dass der landwirtschaftliche Boden grundsätzlich nicht vermehrbar ist, eine Zielerreichung ohne den gesetzlichen Eingriff, etwa durch finanzielle Förderung, nicht (ausreichend) möglich ist.

B. Im Einzelnen:

Ausgangslage:

Die **Veräußerung landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Grundstücke** bedarf einer **Genehmigung** nach dem Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG). Auch Verkäufe durch die BVVG bedürfen dieser Genehmigung (*BGH, Beschluss vom 27. November 2009 - BLw 4/09, Rn. 12 ff.*).

- Nach § 9 Abs. 1 GrdstVG darf die Genehmigung nur versagt oder durch Auflagen oder Bedingungen eingeschränkt werden, wenn die Veräußerung eine **ungesunde Verteilung des Grund und Bodens** bedeutet.
- Eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens liegt gemäß Abs. 2 regelmäßig dann vor, wenn die Veräußerung **Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur** widerspricht.
- Nach Abs. 6 muss bei der Entscheidung über den Genehmigungsantrag auch **allgemeinen volkswirtschaftlichen Belangen** Rechnung getragen werden.
- Die Genehmigung soll nicht versagt werden, wenn dies eine unzumutbare Härte für den Veräußerer bedeuten würde (Abs. 7).

- Nach § 10 Abs. 1 kann dem Erwerber als milderes Mittel die **Auflage** gemacht werden,
 1. das erworbene Grundstück an einen Landwirt zu verpachten;
 2. das erworbene Grundstück ganz oder zum Teil zu angemessenen Bedingungen entweder an einen Landwirt oder an ein Siedlungsunternehmen zu veräußern.

Nach der **Rechtsprechung** liegt eine ungesunde Bodenverteilung in der Regel dann vor, wenn landwirtschaftlich genutzter Boden an einen Nichtlandwirt veräußert werden soll und ein Landwirt das Grundstück zur Aufstockung seines Betriebes dringend benötigt und zum Erwerb bereit und in der Lage ist, die Fläche zu den Bedingungen des Kaufvertrages zu erwerben (*BGH, Beschluss vom 26. November 2010 - BLw 14/09, Rn. 10*).

Nichtlandwirte müssen belastbar konkrete Absichten und Vorkehrungen darlegen, in absehbarer Zeit einen landwirtschaftlichen Betrieb aufzunehmen, um erwerbsberechtigten Landwirten gleichgestellt werden zu können (*Brandenburgisches Oberlandesgericht, Beschluss vom 30. Mai 2013 – 5 W (Lw) 6/12 Rn.70*). Mindestvoraussetzung hierfür ist die Vorlage eines Betriebskonzepts (*Oberlandesgericht Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 08. Mai 2012 – 2 Ww 7/11 (Lw)*).

Die Genehmigung darf nicht nur deshalb versagt werden, weil das Rechtsgeschäft für den Erwerber eine **Kapitalanlage** darstellt. Abzustellen ist nicht auf das Motiv, sondern ausschließlich auf die agrarstrukturellen Auswirkungen des Erwerbs (*BVerfG, Beschluss vom 12. Januar 1967 – 1 BvR 169/63*).

Solange die Landwirtschaft aber vorwiegend durch selbständig wirtschaftende, ihren Beruf ausübende Landwirte betrieben wurde, widersprach der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke durch andere Personen als dem Betriebsinhaber dem Ziel einer Verbesserung der Existenzgrundlage der **bäuerlichen Familienbetriebe** und damit der Agrarstruktur. Aufgrund der veränderten Verhältnisse, **vor allem in den neuen Ländern**, ist auch die Aufstockung des Eigenlandanteils der die Landwirtschaft in der Rechtsform juristischer Personen (in der Regel als **Kapitalgesellschaften**) betreibenden Unternehmen als eine Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur anzuerkennen. Dies gilt grundsätzlich

auch für **Besitzgesellschaften** (Holdings). Die gegenteilige Auslegung berücksichtigte die in der Landwirtschaft (zunehmend verbreiteten Formen unternehmerischen Handelns nicht hinreichend und benachteiligte damit - **ohne sachlichen Grund** - im Vergleich zur übrigen mittelständischen Wirtschaft (insbesondere dem Handel und dem Handwerk) die landwirtschaftlichen Unternehmen bei der Wahl der für sie aus steuerlichen und haftungsrechtlichen Gründen günstigen Rechtsform (*BGH, Beschluss vom 26. November 2010 – BLw 14/09, Rn. 18 ff.*). Durch diese Auslegung würde eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Landwirtschaft mit anderen Wirtschaftsformen entstehen.

Die Grundstücksveräußerung an einen **auswärtigen Haupterwerbslandwirt** führt jedenfalls dann nicht zur ungesunden Bodenverteilung, wenn der Erwerber - auch im Wege der Lohnbewirtschaftung - eine unternehmerisch eigenverantwortliche landwirtschaftliche Nutzung des Grundstücks beabsichtigt. Eine langfristige Verpachtung an einen Dritten steht dem in der Regel nicht entgegen. Denn das GrdstVG will weder sicherstellen, dass die Flächeneigentümer ihre Flächen stets selbst bearbeiten oder ihnen in sonstiger Weise vorschreiben, wie sie ihr landwirtschaftliches Unternehmen betreiben **noch** will es **die ortsansässigen Betriebe vor auswärtiger Konkurrenz schützen**. Gefordert wird nur, dass derjenige, der der Landwirtschaft auf diese Weise betreibt, die **unternehmerische Verantwortung** selbst ausüben muss (*Thüringer Oberlandesgericht, Beschluss vom 21. Juni 2013 – Lw U 251/13*).

Daher führt die Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen an schweizerische Landwirte, deren Betriebsstätte in der Schweiz liegt, trotz des Vorhandenseins von deutschen Landwirten mit dringendem Aufstockungsbedürfnis zu keiner ungesunden Verteilung der Bodennutzung allein aus dem Grund, dass die Pächter schweizerische Landwirte sind (*BGH, Beschluss vom 24. April 2009 – BLw 10/07*).

Nach derzeitiger Rechtslage ist also eine Privilegierung ortsansässiger Landwirte (natürliche oder juristische Personen) im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr unzulässig. Aus diesem Grund erteilte die Arbeitsgruppe Bodenmarkt dem MIL den folgenden

Prüfauftrag:

Welche Kriterien sind rechtlich zulässig, um in Präzisierung (ggf. Ersetzung) des Begriffs der „ungesunden Verteilung des Grund und Bodens“ im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Grundstücksverkehrsgesetzes **ortsansässige Landwirte im Land Brandenburg zu stärken**, ohne hierbei gegen höherrangiges Recht zu verstoßen (u.a. Definition des „Landwirts“ bzw. „erwerbsberechtigten Landwirts“, Ortsansässigkeit, Familieneinkommen).

Höherrangiges Recht:

Eine entsprechende landesrechtliche Regelung muss im Einklang mit den Vorgaben des EU-Gemeinschaftsrechts, des Grundgesetzes (und sonstigen Bundesrechts) sowie der Landesverfassung stehen. EU-Recht verdrängt im Kollisionsfalle entgegenstehendes nationales Recht, Bundesrecht bricht Landesrecht, soweit nicht eine Abweichungsgesetzgebungskompetenz vorliegt.

Das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages „*Möglichkeiten Brandenburgs zur Regelung des landwirtschaftlichen Bodenrechts*“ von Rolfdieter Bohm vom 13. August 2013 (S. 14, S. 17 ff.) nennt folgende einschlägige Bestimmungen:

EU-Recht (Vertrag über die Arbeitsweise der EU – AEUV):

- Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV)
- Freizügigkeit (Art. 21 AEUV)
- Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV)
- Verbot staatlicher Beihilfen (Art. 107 AEUV)

Zu ergänzen ist die Aufzählung um:

- Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV)

Grundgesetz (GG):

- Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 GG)
- Eigentumsgarantie (Art. 14 GG)
- Berufsfreiheit (Art. 12 GG)

Landesverfassung (LV) [nur über GG hinausgehende Bestimmungen]:

- Verkehrsfähigkeit von Grund und Boden kann durch Gesetz beschränkt werden (Art. 40 Abs. 1 LV)
- Standortgerechtigkeit, Stabilität der Ertragsfähigkeit und ökologische Verträglichkeit von Land- und Forstwirtschaft (Art. 43 Abs.1 LV)
- Förderung des Beitrages der Land- und Forstwirtschaft zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt (Art. 43 Abs. 2 LV)

Das GrdstVG selbst stellt kein entgegenstehendes Bundesrecht dar, da nach der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenz beim Land liegt. Bei der Ersetzung von Bundes- durch Landesrecht nach Art. 125 a Abs. 1 Satz 2 GG sollte lediglich keine unübersichtliche Gemengelage von fortgeltendem Bundesrecht einerseits und (neuem) Landesrecht andererseits entstehen. Nach Auffassung von *Rolfdieter Bohm* ist daher die Änderung einzelner Normen daher erheblichen rechtlichen Bedenken und damit Geltungsrisiken ausgesetzt. Zulässig ist jedenfalls aber die **umfassende Neufassung** abgrenzbarer Teilbereiche eines Bundesgesetzes (vgl. *Bohm, a.a.O., S. 24*). Dies könnte m. E. aber auch relativ schlank (in etwa wie beim Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg) z. B. durch **starre Verweisung** im Landesgesetz auf die im Übrigen unveränderten Vorschriften im Bundesgesetz erfolgen.

Sollte es zu einem derartigen Landesgesetz kommen, ist wegen des strikten **Konnexitätsprinzips** nach der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts nicht nur hinsichtlich der neu eingeführten Regelung, sondern eine umfassende Prüfung der den Landkreisen und kreisfreien Städten entstehenden Kosten vorzunehmen, auch wenn sich ansonsten an den aber vom erneuten Willen des Gesetzgers umfassten Regelungen nichts geändert hat.

Mildestes Mittel:

Sowohl nach nationalem Recht als auch nach Gemeinschaftsrecht ist zur Erreichung des angestrebten Zwecks immer das mildeste Mittel zu wählen (Verhältnismäßigkeitsprinzip). Aus diesem Grund schlage ich vor, die in der Arbeitsgruppe andiskutierten Kriterien „Definition des (erwerbsberechtigten) Landwirts“ sowie „Familieneinkommen“ von vornherein auszuschneiden.

Das ist zwar vom Ende her gedacht, da die Verhältnismäßigkeitsprüfung normalerweise am Schluss und nicht am Anfang des Prüfvorgangs steht. In diesem Fall drängt sich dies aber auf: Die Einschränkung des erwerbsberechtigten Personenkreises durch die Anknüpfung an die Person selbst („wer ist Landwirt und wer nicht“) und deren Angehörige („Familieneinkommen“) stellt offensichtlich eine deutlich stärkere Einschränkung dar als die Anknüpfung an die **Ortsansässigkeit**. Letztere knüpft nicht an die Person bzw. deren Angehörige selbst an, sondern stellt ein davon unabhängiges Kriterium dar. Daher liegt der Verdacht einer Diskriminierung wegen personenabhängigen Merkmalen bei dem Kriterium der Ortsansässigkeit deutlich ferner. Von allen in der AG diskutierten Merkmalen erscheint mir letztlich das dasjenige der Ortsansässigkeit als das am klarsten zu beschreibende und am wenigsten diskriminierungsverdächtige zu sein. Das entspricht im Kern auch dem Vorschlag von *Lampe/Jung*, der in der 2. Sitzung der AG Bodenmarkt eingebracht wurde.

Mögliche Regelung in § 9 GrdstVG im Sinne des Prüfauftrages:

„Die Genehmigung darf nur versagt oder durch Auflagen (§ 10) oder Bedingungen (§ 11) eingeschränkt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass

1. die Veräußerung, **insbesondere unter Berücksichtigung einer fehlenden Ortsansässigkeit des Erwerbers**, eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet...“

Denkbar wäre auch, in einem neuen Absatz eine Konkretisierung des Begriffs der „ungesunden Verteilung von Grund und Boden“ vorzunehmen und hierbei neben den von der bisherigen Rechtsprechung entwickelten Kriterien zusätzlich das Kriterium der Ortsansässigkeit (ggf. mit näherer Abgrenzung) als Regelbeispiel aufzunehmen.

In der Gesetzesbegründung wäre (u. a.) zwingend klarzustellen, dass nicht ortsansässige Erwerber keineswegs ausgeschlossen sind, sondern ohne jede Einschränkung Grundeigentum erwerben können, sofern sie – entsprechend der bisherigen Rechtsprechung zur Erwerbsberechtigung von Nichtlandwirten – innerhalb eines angemessenen Zeitraums **nach dem Erwerb ortsansässig werden** (vgl. dazu nachfolgende Ausführungen zu Art. 18 AEUV). Mit der Einfügung eines Regelbeispiels wird zwar das Kriterium der Ortsansässigkeit erstmals in die Vorschrift aufgenommen und zugleich die besondere Bedeutung für eine „gesunde“ Verteilung des Bodens betont, jedoch werden die bislang in der langjährigen Rechtsprechung entwickelten Kriterien damit nicht vollkommen verdrängt, sondern können weiterhin zur Anwendung kommen. In der Begründung sollten auch weitere Einzelheiten, etwa die genauere Umschreibung des Begriffs der „Ortsansässigkeit“, erfolgen, vgl. z. B. den Vorschlag von *Lampe/Jung*.

Vereinbarkeit mit EU-Recht:

1. *Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV):*

„Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“

Das **Ortsansässigkeitsprinzip** ist unterschiedslos auf In- und Ausländer anwendbar; es knüpft nicht, auch nicht indirekt oder versteckt, an das Merkmal der Staatsangehörigkeit an. Denn es schließt Ausländer nicht aus, sondern erlaubt ihnen, ortsansässig zu werden. Daher **verstößt es nicht gegen das Diskriminierungsverbot**.

So hat der EuGH, *Urteil vom 25. Januar 2007 – C-370/05, Rn. 25*, festgestellt, dass sogar eine deutlich schärfere dänische Rechtsvorschrift, die eine zwingende Wohnsitzpflicht des Erwerbers eines landwirtschaftlichen Grundstücks auf dem Grundstück selbst vorsah, keine Diskriminierung zwischen den dänischen Staatsangehörigen und den Staatsangehörigen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums begründet.

Erst recht gilt dies für eine bei einem bei weitem nicht so starken Eingriff wie dem Kriterium der Ortsansässigkeit für die Erwerbsberechtigung des Landwirts.

Das war im vom EuGH, *Urteil vom 6. Oktober 2011 – C-506/10*, entschiedenen Fall zum baden-württembergischen Ausführungsgesetz zum GrdstVG anders. Dort war geregelt:

„Der Landpachtvertrag kann in dem betroffenen Landesteil zur Abwehr erheblicher Gefahren für die Agrarstruktur über die in § 4 des Landpachtverkehrsgesetzes genannten Gründe hinaus auch beanstandet werden, wenn das verpachtete Grundstück der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte dient, die außerhalb des Gemeinsamen Marktes zollfrei verbracht werden, und dadurch Wettbewerbsverzerrungen entstehen.“

Diese Vorschrift war eindeutig auf Schweizer Grenzgänger gemünzt und wurde vom EuGH folgerichtig als vertragswidrig beanstandet.

Zwar führte die Regelung ihrem Wortlaut nach nicht zu einer unmittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, da die zuständige Behörde die Landpachtverträge unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Vertragsparteien beanstanden konnte (*EuGH a.a.O., Rn. 25*). Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verbietet der Grundsatz der Gleichbehandlung allerdings nicht nur offensichtliche, sondern auch versteckte Formen der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (*EuGH a.a.O., Rn. 26*). Dies hat der EuGH hier bejaht. Faktisch führt die Anwendung der – nach ihrem Wortlaut diskriminierungsfreien – Regelung zu einer mittelbaren Diskriminierung insoweit, als sich unter den in der Schweiz ansässigen Grenzgängern, die in Deutschland landwirtschaftliche Flächen bewirtschaften, eine erheblich größere Zahl von Schweizer Staatsangehörigen als deutschen Staatsangehörigen findet (*EuGH a.a.O., Rn. 27*).

Das ist bei der hier in Rede stehenden Anknüpfung an die Ortsansässigkeit anders. Sie zielt nicht, auch nicht versteckt, auf polnische oder andere ausländische Grenzgänger ab, sondern trifft unterschiedslos alle nicht ortsansässigen In- und Ausländer. Sie schließt anders als in Baden-Württemberg keine erheblich größere Zahl von (z. B.) polnischen als deutschen Staatsangehörigen aus.

Es handelt sich daher bei dem Ortsansässigkeitsprinzip nicht um eine Frage der Beeinträchtigung des Art. 18 AEUV, sondern um die der Beeinträchtigungen des Art. 63 AEUV, evtl. auch des Art. 49 AEUV (*vgl. auch EuGH, Urteil vom 25. Januar 2007 – C-370/05, Ausführungen dazu nachfolgend unter 4.*).

2. Freizügigkeit (Art. 21 AEUV):

„Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbe-

haltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“

Art. 21 AEUV schützt vor allem die grenzüberschreitende Mobilität zu nicht-wirtschaftlichen Zwecken; Mobilität zu wirtschaftlichen Zwecken fällt zwar grundsätzlich auch in seinen Schutzbereich, doch wird er insoweit ebenfalls von den Grundfreiheiten der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und der Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV), die gegenüber Art. 21 AEUV die **spezielle Regelung** darstellen, **verdrängt** (Ausführungen dazu nachfolgend unter 3. und 4.). Sind also Beeinträchtigungen der Art. 49 und 63 AEUV gerechtfertigt, so ist Art. 21 AEUV automatisch als nicht verletzt anzusehen. Daher ist eine Beeinträchtigung des Art. 21 AEUV hier **nicht zu prüfen**.

3. Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV):

„Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind. Vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen.“

a) Eine **Beeinträchtigung der Niederlassungsfreiheit**, also der kontinuierlichen und stabilen Eingliederung in das Wirtschaftsleben des Aufnahmestaates, **ist zu bejahen**. Denn alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der Grundfreiheiten zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, sind als Beeinträchtigungen zu qualifizieren. Die Bindung des Immobilienerwerbs zu Zwecken der landwirtschaftlichen Tätigkeit stellt eine derartige Maßnahme dar. Sie behindert die Niederlassung von Landwirten auch aus anderen Mitgliedstaaten in Brandenburg bzw. macht sie weniger attraktiv, weil sie mit einer zusätzlichen Verpflichtung, der Ortsansässigkeit, verbunden wird.

b) Dies bedeutet aber nicht, dass die diese Beeinträchtigung gegen Art. 49 AEUV verstößt. Im vom EuGH, *Urteil vom 08. Mai 2013 – C-197/11*, entschiedenen Fall einer Regelung der flämischen Regierung ging es um eine wesentlich stärkere Beeinträchtigung des Art. 49 AEUV. Dort bestätigt der EuGH seine gefestigte Rechtsprechung, nach der **nationale Maßnahmen**, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, zugelassen werden können, **wenn** mit ihnen **ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt** wird, **wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten**, und **wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist** (*EuGH a.a.O., Rn. 49*).

In diesem Fall aus Belgien ging es um eine Vorschrift, die die Übertragung von Liegenschaften in bestimmten Gemeinden Flamens vom „Bestehen einer ausreichenden Bindung des potenziellen Erwerbers zu diesen Gemeinden“ abhängig machte, also ein Einheimischenmodell, das einen deutlich stärkeren Eingriff in Art. 49 AEUV darstellt als das hier in Rede stehende Ortsansässigkeitsmodell. Sie lautete:

„Die besondere Übertragungsbedingung beinhaltet, dass Grundstücke und darauf errichtete Bauten nur an Personen (weiter) übertragen werden können, die nach dem Dafürhalten einer provinzialen Bewertungskommission eine ausreichende Bindung zur Gemeinde haben. Unter ‚Übertragen‘ ist Folgendes zu verstehen: Verkauf, Vermietung für mehr als neun Jahre oder Belastung mit einem Erbpacht- oder Erbbaurecht. Eine Person hat ... eine ausreichende Bindung zur Gemeinde, wenn sie eine oder mehrere der folgenden Bedingungen erfüllt:

- 1. Sie ist mindestens sechs Jahre lang ohne Unterbrechung in der Gemeinde oder in einer angrenzenden Gemeinde wohnhaft gewesen, ...;*
- 2. sie verrichtet zum Zeitpunkt der Übertragung Tätigkeiten in der Gemeinde, sofern diese Tätigkeiten durchschnittlich mindestens eine halbe Arbeitswoche in Anspruch nehmen;*
- 3. sie hat aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung zur Gemeinde aufgebaut.“*

Das flämische Einheimischenmodell geht also deutlich über das hier in Rede stehende Ortsansässigkeitsmodell hinaus. Gleichwohl wäre es nach Ansicht des EuGH zulässig gewesen, wenn die von Belgien vorgebrachten Rechtfertigungsgründe getragen hätten (was sie im konkreten Fall nicht taten). Erforderlich sind also erstens im Allgemeininteresse liegende Ziele, und zweitens müssen die diese Ziele verfolgenden Regelungen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Es bedarf einer klaren Definition der Zielsetzungen, was wiederum eine saubere Analyse der der Zielsetzung zu Grunde liegenden Probleme erfordert.

Diesen Anforderungen wurde die flämische Regelung nicht gerecht.

Der EuGH (*a.a.O*, *Rn. 39 ff.*) stellt fest, dass die Bestimmungen des flämischen Dekrets Personen daran hindern, ohne „ausreichende Bindung“ zu einer Gemeinde Grundstücke zu erwerben. Ferner halten diese Bestimmungen die Staatsbürger der Union, die in den betreffenden Gemeinden eine Immobilie besitzen, davon ab, diese Gemeinden zu verlassen, um sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten oder dort einer Berufstätigkeit nachzugehen. Nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer außerhalb der Zielgemeinden hätten diese Staatsbürger nämlich nicht mehr unbedingt eine „ausreichende Bindung“ zu der betroffenen Gemeinde, die erforderlich ist, um die erwähnten Rechte auszuüben (*EuGH a.a.O*, *Rn. 40*). Daraus folgt, dass das flämische Dekret Beschränkungen (u. a.) des Art. 49 AEUV darstellt.

Der Gerichtshof bestätigt zwar, dass die Ziele der flämischen Regierung grundsätzlich Einschränkungen (u. a.) des Art. 49 AEUV rechtfertigen (*EuGH a.a.O*, *Rn. 50 ff.*). Konkret ging es um das Ziel, den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten einheimischen Bevölkerung zu befriedigen, insbesondere derjenigen sozial schwacher Personen und junger Haushalte sowie alleinstehender Personen, die nicht in der Lage seien, ausreichendes Kapital für den Kauf oder die Miete einer Liegenschaft aufzubauen. Dieser Teil der örtlichen Bevölkerung sei nämlich wegen der Ankunft von aus anderen Gemeinden zuziehenden Personengruppen mit größerem finanziellen Wohlstand, die den hohen Preis der Grundstücke und Bauten in den Zielgemeinden stemmen könnten, vom Immobilienmarkt ausgeschlossen. Es solle daher in raumplanerischer Absicht ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sichergestellt werden.

Da aber die Regelung erstens über das Ziel hinausschoss (hier: mangelnde Treffsicherheit, da auch nicht benachteiligte Personengruppen in den Genuss der Regelung kommen), zweitens ein milderes Mittel (hier: finanzielle Unterstützung der benachteiligten Personengruppen) nicht ausreichend geprüft wurde und drittens die Regelung zu unbestimmt war (hier: zu großer Spielraum der Bewertungskommission), hat der EuGH sie als vertragswidrig eingestuft.

c) Fazit: Auf das Ortsansässigkeitsmodell übertragen bedeutet das:

- Der ersten Anforderung ist noch relativ leicht Genüge zu tun: das im **Allgemeininteresse liegende Ziel** ist durch Art. 43 Abs. 2 LV definiert, nämlich die Förderung des Beitrages der Land- und Forstwirtschaft zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt.
- Schwieriger wird es bei der zweiten Anforderung: das Ortsansässigkeitsmodell muss geeignet sein, die **Zielerreichung zu gewährleisten**, also die ausreichende Treffsicherheit mit möglichst wenig Kollateralfällen. Es müssten also belastbare Analysen erstellt werden, die die in der Arbeitsgruppe diskutierten praktischen Erfahrungen belegen, dass der ortsansässige Landwirt deutlich mehr zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt beiträgt als der nicht ortsansässige Landwirt.
- Drittens wäre zu untersuchen und darzulegen, dass die Regelung nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist, es also **kein milderes Mittel** gibt, insbesondere es nicht möglich ist, das selbe Ziel mit zumutbaren finanziellem Einsatz zu erreichen.

4. Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV):

„Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.“

a) Der Erwerb von Grundstücken ist ein in den Anwendungsbereich des Art. 63 AEUV fallender Sachverhalt (*EuGH, Urteil vom 25. Januar 2007 – C-370/05, Rn. 22*). Das Ortsansässigkeitsmodell **beschränkt den Immobilienerwerb**, denn es macht ihn von einer weiteren Bedingung abhängig. Es ist daher dazu geeignet, Gebietsfremde vom Immobilienerwerb abzuhalten und stellt somit eine Beeinträchtigung von Art. 63 AEUV dar. Alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der Grundfreiheiten zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, sind als Beeinträchtigungen zu qualifizieren. Die Bindung des Immobilienerwerbs zu Zwecken der landwirtschaftlichen Tätigkeit stellt eine derartige Maßnahme dar. Sie behindert den Immobilienerwerb von Landwirten (auch) aus anderen Mitgliedstaaten in Brandenburg bzw. macht ihn weniger attraktiv, weil er mit einer zusätzlichen Verpflichtung, der Ortsansässigkeit, verbunden wird.

So hat der EuGH, *Urteil vom 25. Januar 2007 – C-370/05*, für eine Vorschrift in Dänemark festgestellt, dass es Art. 63 AEUV – der im Urteil genannte Art. 56 EGV ist nunmehr identisch als Art. 63 AEUV geregelt – zuwider läuft, wenn eine nationale Rechtsvorschrift als Voraussetzung für den Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks das Erfordernis aufstellt, dass der Erwerber auf diesem Grundstück seinen ständigen Wohnsitz begründet; dies gilt unabhängig von besonderen Umständen, die die Eigenschaften des betroffenen landwirtschaftlichen Grundstücks betreffen. Diese Wohnsitzbindung ist zwar wesentlich strenger als die hier vorgeschlagene Ortsbindung; den-

noch ist auch Letztere als Beeinträchtigung des Art. 63 AEUV zu qualifizieren.

b) Aber auch zu Art. 63 AEUV gilt das zuvor unter 3. Dargelegte gleichermaßen. Nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, können zugelassen werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist.

Der EuGH hat in der unter a) genannten Entscheidung zu Dänemark zugleich bestätigt, dass die „**Erhaltung einer beständigen Bevölkerung in ländlichen Gebieten**“ grundsätzlich die Beschränkung der Freiheit des Kapitalverkehrs rechtfertigen kann. Allerdings war nach Ansicht des EuGH die gesetzliche Regelung im konkreten Fall nicht verhältnismäßig, weil sie „über das hinausgeht, was zur Erreichung eines solchen Ziels erforderlich ist“; gleichwohl steht damit fest, dass eine verhältnismäßige Ausgestaltung einer nationalen Rechtsvorschrift eine Einschränkung des Art. 63 AEUV erlauben kann.

§ 7 Abs. 1 des dänischen Gesetzes lautete:

„Ein landwirtschaftliches Grundstück muss ... als selbständiger Betrieb aufrechterhalten werden und mit einem entsprechenden Wohngebäude ausgestattet bleiben, von dem aus das Land von den Bewohnern bewirtschaftet wird.“

Eine solche Maßnahme ist unter der Voraussetzung zulässig, dass sie ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt, nicht diskriminierend angewandt wird und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang steht, d. h. geeignet ist, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was hierzu erforderlich ist (*EuGH a.a.O., Rn. 26*).

Als das im Allgemeininteresse liegende Ziel hat die dänische Regierung vorgetragen, dass die Regelung bezwecke, erstens die Bewirtschaftung von Agrarflächen durch den Eigentümer selbst zu erhalten, die eine der traditionellen Bewirtschaftungsformen in Dänemark darstelle und mit dem Ziel verknüpft sei, dass Bauernhöfe überwiegend von den Eigentümern bewohnt und bewirtschaftet würden, zweitens als Raumordnungsziel eine beständige Bevölkerung in den ländlichen Gebieten zu erhalten und drittens eine vernünftige Nutzung der verfügbaren Flächen unter Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt zu fördern (*EuGH a.a.O., Rn. 27*).

Diese Ziele liegen als solche im Allgemeininteresse und können Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs rechtfertigen. Überdies **entsprechen diese Ziele denen der gemeinsamen Agrarpolitik**, die nach Art. 33 Abs. 1 Buchst. b EGV (*jetzt Art. 39 AEUV*) darauf abzielt, „der landwirtschaftlichen Bevölkerung ... eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“, und bei deren Gestaltung nach Art. 33 Abs. 2 Buchst. a EG „die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt“, zu berücksichtigen ist (*EuGH a.a.O., Rn. 28*).

Grundsätzlich kann nach Ansicht des EuGH die Wohnsitzpflicht ihrem Wesen nach dazu beitragen, die Bevölkerung in ländlichen Gebieten zu erhalten. Überdies wird die Wohnsitzpflicht eher von den Landwirten erfüllt werden, die in Übereinstimmung

mit dem Ziel des dänischen Landwirtschaftsgesetzes (die Begünstigung der Selbstbewirtschaftung durch den Eigentümer) ihre Produktionsmittel selbst nutzen (*EuGH a.a.O., Rn. 31*).

Jedoch hat der Gerichtshof unter Berücksichtigung der zu verzeichnenden Verringerung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und der Zusammenlegung dieser Betriebe in Dänemark festgestellt, dass das Ziel des Bevölkerungserhalts im ländlichen Raum nicht erreicht werden kann, wenn der Erwerb durch einen Landwirt erfolgt, der schon auf dem Grundstück eines anderen Betriebs wohnt. In einem solchen Fall gewährleistet die Wohnsitzpflicht nicht, dass das genannte Ziel erreicht wird, und sie erscheint daher als nicht geeignet, als solche einem derartigen Ziel zu entsprechen (*EuGH a.a.O., Rn. 32*).

Zu dem vom dänischen Landwirtschaftsgesetz verfolgten Ziel der vernünftigen Nutzung der verfügbaren Flächen unter Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt erkennt der EuGH an, dass die Wohnsitzpflicht darauf ausgelegt ist, die **Zahl der möglichen Erwerber von landwirtschaftlichen Grundstücken zu verringern**, und folglich geeignet ist, den **Druck auf diesen Grundstücksmarkt zu reduzieren**. Dies stellt ein Ziel im Allgemeininteresse dar, weil die Regelung eine Verpflichtung begründet, mit der der Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen aus rein spekulativen Gründen vermieden werden soll. Sie ist damit darauf gerichtet, die Aneignung dieser Flächen vorrangig durch Personen, die sie bewirtschaften wollen, zu erleichtern. In einem Mitgliedstaat, dessen landwirtschaftliche Flächen unstrittig eine knappe natürliche Ressource sind, ist dies ein **anerkanntes Ziel im öffentlichen Interesse** (*EuGH a.a.O., Rn. 33*).

Bevor der EuGH in die Prüfung der Verhältnismäßigkeit eintritt, macht er einen Ausflug in das Völkerrecht, in die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und stellt fest, dass die Wohnsitzpflicht ein Grundrecht beeinträchtigt, das von der EMRK gewährleistet wird, nämlich das Recht des Erwerbers, seinen Wohnsitz frei zu wählen. Das wiegt nach Meinung des EuGH besonders schwer (*EuGH a.a.O., Rn. 37*).

Weil Dänemark weniger einschneidende Maßnahmen wie die Förderung der Vermietung von auf einem landwirtschaftlichen Grundstück erworbenen Wohnhäusern, wie Vorschriften über höhere Steuern beim Wiederverkauf von Grundstücken kurz nach deren Erwerb oder wie das Erfordernis einer beträchtlichen Mindestdauer für die Pacht von landwirtschaftlichen Flächen nicht geprüft hatte, konnte der Gerichtshof nicht feststellen, dass die Wohnsitzpflicht erforderlich ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen (*EuGH a.a.O., Rn. 39 f.*). Verschärfend kam hier noch die Bedingung einer Mindestwohnortsdauer von acht Jahren hinzu, wobei Ausnahmegenehmigungsmöglichkeiten zu unbestimmt geregelt waren (*EuGH a.a.O., Rn. 43 f.*).

c) Fazit: Auf das Ortsansässigkeitsmodell übertragen bedeutet das:

- Zu dem im Allgemeininteresse liegenden Ziel gilt das zuvor zur Niederlassungsfreiheit Gesagte (Art. 43 Abs. 2 LV). Es könnte ergänzend der Verweis des EuGH zur GAP aufgenommen werden (*EuGH a.a.O., Rn. 28*), s.o.
- Die Anforderung, dass das Ortsansässigkeitsmodell geeignet sein muss, die Zielerreichung mit ausreichender Treffsicherheit zu gewährleisten, dürfte etwas leichter zu erfüllen sein als im dänischen Fall. Denn die dänische Regelung erforderte den Wohnsitz auf dem landwirtschaftlichen Betriebsgrundstück selbst, die Führung des Betriebs von diesem Wohnsitz aus, die Erhaltung des Betriebs, und das alles für die

Dauer von acht Jahren. Das alles wird von dem hier vorgeschlagenen Ortsansässigkeitsprinzip nicht gefordert. Gleichwohl bleibt bei dem zuvor zur Niederlassungsfreiheit Dargestellte: Es müssten also **belastbare Analysen** erstellt werden, die die in der Arbeitsgruppe diskutierten praktischen Erfahrungen belegen, dass der ortsansässige Landwirt deutlich mehr zur Pflege der Kulturlandschaft, zur Erhaltung des ländlichen Raumes und zum Schutz der natürlichen Umwelt beiträgt als der nicht ortsansässige Landwirt. Wichtig dürfte hier sein, dass die Ortsansässigkeit die Bodenbewirtschaftung betrifft. Sofern – etwa durch ein entsprechendes Konzept – hinreichend belegt ist, dass die Bewirtschaftung der Fläche/des Betriebes mit örtlichen Kräften (Angestellte/Pächter etc.) vorgesehen und – wirtschaftlich gesichert – durchgeführt werden kann, müsste der Erwerber selbst seinen (Wohn-)Sitz nicht zwingend vor Ort begründen. Das wäre zwar ein modifizierter Begriff der Ortsansässigkeit, könnte aber – anders als das dänische oder das flämische „Einheimischenmodell“ – eher verhältnismäßig sein. Durch eine solche Regelung wäre gewährleistet, dass zumindest ein Teil der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette im Sinne von Art. 39 Abs. 1 Buchstabe b bei der „landwirtschaftlichen Bevölkerung“ verbleibt und somit deren Einkommen gesichert wird.

- Drittens wäre mit entsprechenden Daten, Fakten und Beispielsberechnungen darzulegen, dass es **kein milderes Mittel** gibt, insbesondere es nicht möglich ist, dasselbe Ziel mit zumutbarem finanziellem Einsatz zu erreichen. Argumentiert werden könnte, dass entsprechende Beihilfen, soweit sie zulässig wären, ebenfalls grundsätzlich unterschiedslos zu gewähren und somit für das angestrebte Ziel nur sehr begrenzt tauglich wären.

5. Verbot staatlicher Beihilfen (Art. 107 AEUV):

„Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Das Verbot **ist nicht berührt**. Es geht, wie im dänischen Fall der Wohnsitzpflicht (EuGH, Urteil vom 25. Januar 2007 – C-370/05), nicht um die Höhe des Kaufpreises, sondern um die Frage der Erwerbsberechtigung. Daher hatte der EuGH die Frage der Beihilfen zu Recht gar nicht thematisiert.

§ 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG setzt voraus, dass der erwerbsberechtigte Landwirt die Fläche zu den Bedingungen des Kaufvertrages erwirbt (BGH, Beschluss vom 26. November 2010 - BLw 14/09, Rn. 10).

*Nur am Rande – denn das ist nicht Thema des Prüfauftrages – weise ich in diesem Zusammenhang auf den **Vorlagebeschluss des Bundesgerichtshofes** an den EuGH vom 29. November 2013 (BLw 2/12) zu § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG hin. Der BGH stellt dort die Frage nach der Vereinbarkeit des Verbots des Verkaufs eines landwirtschaftlichen Grundstücks zum Höchstgebot (in dem Fall durch die BVVG) bei einem groben Missverhältnis zum Grundstückswert mit dem Gemeinschaftsrecht für staatliche Beihilfen.*

Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (GG):

Gleichbehandlungsgrundsatz und Diskriminierungsverbot (Art. 3 GG), Eigentumsgarantie

(Art. 14 GG) und Berufsfreiheit (Art. 12 GG):

Das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG) hat bereits mit *Beschluss vom 12. Januar 1967 (1 BvR 169/63)* § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG als **mit dem Grundgesetz vereinbar** erklärt. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass heute durch eine veränderte Sach- oder Rechtslage eine andere Beurteilung erfolgen würde. Daher ist ausschließlich die Frage der Einführung des Kriteriums der Ortsansässigkeit in § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG auf einen eventuellen Verfassungsverstoß zu untersuchen.

Im Hinblick auf Art. 12 und Art. 14 ändert sich dadurch nichts:

a) Der Verkäufer darf auf Grund agrarstruktureller Erwägungen im Zweifelsfall nicht an denjenigen verkaufen, an den er möchte, sondern muss an einen Anderen verkaufen (Landwirt oder Siedlungsgesellschaft). Der im Eventualfall erzwungene Verkauf an einen ortsansässigen Landwirt (ggf. über eine Siedlungsgesellschaft) belastet ihn im Vergleich nicht stärker als zuvor.

Der Schutzbereich von GG Art. 14 ist zwar berührt, aber an dem Ziel des § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG wird unverändert festgehalten. Die Erwägungen des BVerfG, aus denen es Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift herleitet, bleiben durch die Anreicherung um das Örtlichkeitsprinzip unberührt. Das BVerfG führt aus:

1. Das GG hindert den Gesetzgeber nicht, die ihm sachgerecht erscheinende Agrarpolitik im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit zu verfolgen. Das BVerfG prüft nicht, ob andere Regelungen des Grundstücksverkehrs möglich, zweckmäßig oder politisch richtiger wären, sondern nur, ob die getroffenen Regelungen mit dem GG in Einklang stehen.

2. Der Gesetzgeber muss bei der Eigentumsinhaltsbestimmung die Garantie des Art 14 Abs. 1 S 1 GG und die übrigen Verfassungsnormen beachten. Art 14. i. V. m. Art 3 Abs. 1 GG gebietet jedoch nicht, dass der ländliche Grundstücksverkehr so frei sein müsse wie der Verkehr mit jedem anderen "Kapital". Grund und Boden sind unvermehrbar und unentbehrlich, eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern, dies ist mit GG Art 14 Abs. 1 S 2 i. V. m. Art 3 Abs. 1 vereinbar. Das Gebot sozialgerechter Nutzung aus GG Art 14 Abs. 2 ist in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten, dem entspricht § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG.

Auch eine Ortsansässigkeitsklausel wäre eine Inhalts- und Schrankenbestimmung. Es muss dabei – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit – lediglich darauf geachtet werden, dass der möglicher Abnehmermarkt nicht zu sehr verengt wird, da ansonsten die Eigentumsrechte des aktuellen Eigentümers unverhältnismäßig und – ausnahmsweise – entschädigungspflichtig beeinträchtigt werden könnten.

b) Im Hinblick auf die potentiellen Erwerber ist allerdings (ausschließlich) der **Gleichbehandlungsgrundsatz** und das Diskriminierungsverbot (Art. 3 GG) zu beachten.

Denn der Schutzbereich von GG Art 12 als Maßstabnorm für Bestimmungen, die sich gerade auf die berufliche Betätigung beziehen und diese unmittelbar zum Gegenstand haben, ist durch GrdstVG § 9 Abs. 1 Nr. 1 ohnehin überhaupt nicht berührt, da für den Beruf des Landwirts und seine Ausübung der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke nicht

wesentlich ist (*BVerfG a.a.O., Leitsatz Nr. 5*).

Art. 14 Abs. 1 GG schützt bloße Erwerbsaussichten eines Landwirtes nicht. Er schützt nur den konkreten Bestand an vermögenswerten Gütern vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Gewalt. Eine allgemeine Wertgarantie vermögenswerter Rechtspositionen folgt aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht. Er erfasst nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht aber in der Zukunft liegende Chancen und Verdienstmöglichkeiten (ständige Rechtsprechung des BVerfG).

Daher ist nur die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung von ortsansässigen und nicht ortsansässigen Landwirten zu prüfen.

An dieser Stelle erübrigen sich jedoch längere Ausführungen, weil insoweit alles das, was für die Einschränkung von Art. 49 und 63 AEUV gilt, uneingeschränkt auch für Art. 3 GG gilt. **Für alle drei Vorschriften ist gleichermaßen erforderlich**, dass ein im **Allgemeininteresse** liegendes Ziel verfolgt wird, dass die entsprechenden Regelungen geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und dass sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist.

Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit (**Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit** im engeren Sinne) unterscheidet sich jedenfalls in diesem Falle daher materiell im nationalen Verfassungsrecht nicht von demjenigen im Gemeinschaftsrecht. Sind sachliche Gründe und eine ausreichende Verhältnismäßigkeit für Beeinträchtigungen der Art. 49 und 63 AEUV gegeben, so ist damit auch eine Ungleichbehandlung von ortsfremden und ortsansässigen (bzw. ortsansässig werdenden) Landwirten gerechtfertigt und verfassungsgemäß.