Bauernland soll in Bauernhand bleiben

Ackerland ist schon lange nicht mehr nur für Landwirte interessant. Investoren treiben Grundstückspreise in die Höhe. Die Rechtslage ist komplex.

Kapitalgesellschaften, Versicherungen und private Investoren machen landwirtschaftlichen Betrieben das Leben schwer. Oft bieten sie Höchtspreise für landwirtschaftliche Flächen. Damit Bauernland in Bauernhand bleibt, greift der Staat mit strengen Regeln in den Grundstücksverkehr ein. Die Rechtslage ist anspruchsvoll und sorgt regelmäßig für Konflikte.

Landwirt Franz Huber aus Niederbayern hätte Gelegenheit, ein angrenzendes Feld zu erwerben und damit die seltene Chance, seinen Betrieb zu arrondieren. Zeitgleich bietet eine Immobiliengesellschaft mit. Während Huber nur den ortsüblichen Marktpreis zahlen könnte, ist der Investor bereit, beinahe das Doppelte zu bieten. Huber hätte keine Chance, gäbe es hier keine gesetzlichen Vorgaben wie das Grundstücksverkehrsgesetz: Es soll verhindern, dass Kapitalinteressen bäuerliche Existenzen verdrängen. Landwirtschaftliche Flächen sind für jeden landwirtschaftlichen Betrieb elementare Existenzgrundlagen. Mit dem Grundstücksverkehrsgesetz, Reichssiedlungsgesetz und Bayerischem Agrarstrukturgesetz sollen landwirtschaftliche Betriebe gesichert und gestärkt werden. Die Regelungen sind kompliziert und führen oft zu Missverständnissen und Streit. In einer zweiteiligen Serie werden deshalb zunächst in diesem Teil die Regelungen des Grundstücksverkehrsgesetzes, die vor allem den Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke durch Nichtlandwirte einschränken, dargestellt. Im zweiten Teil, welcher in Ausgabe 37 erscheinen wird, werden dann die Möglichkeiten, welche das Reichssiedlungsgesetz für landwirtschaftliche Betriebe bietet sowie die mit den gesetzlichen Tegelungen einhergenden Probleme näher beleuchtet.

Der Ausverkauf von Flächen muss verhindert werden

Dies ist das tragende Motiv des Gesetzgebers, der mit dem Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) die ungehinderte Veräußerung von landwirtschaftlichen Grundstücken reglementiert. Spätestens seit der Finanzkrise haben Investoren landwirtschaftliche Grundstücke als lohnendes Investitionsobjekt erkannt. Dies hat nicht nur zu einem erheblichen Anstieg der landwirtschaftlichen Grundstückspreise, sondern für viele Betriebe auch zu einem schmerzhaften Verlust von Aufstockungsmöglichkeiten etc. geführt. Die Notwendigkeiten den landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt zu reglementieren ist unbestritten und schon mehrfach vom Bundesverfassungsgericht im Sinne der Erhaltung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe bestätigt worden. Deshalb hat auch die Politik die Notwendigkeit erkannt von den gesetzlichen Möglichkeiten zur Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs vermehrt Gebrauch zu machen. In Bayern ist dies durch das bayerische Gesetz zur Sicherung der bäuerlichen Agrarstruktur (Bayerisches Agrarstrukturgesetz) mit Wirkung zum 1.1.2017. geschehen.

1 ha

– kleiner sollte eine zu veräußernde landwirtschaftliche Fläche nach Grundsteuerverkehrsgesetz nicht werden.

In Verbindung mit dem Grundstücksverkehrsgesetz ergeben sich Reglementierungen bei Veräußerung und Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke. Einer Genehmigungspflicht unterliegen Verträge über land- oder forstwirtschaftlich nutzbare Grundstücke. Das heißt auch Grundstücke, die zu einem nichtlandwirtschaftlichen Zweck veräußert werden (Windkraftanlage, Batteriespeicher etc.) aber zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden könnten. Grundstücke oder Grundstücksteilflächen von weniger als einem Hektar sind genehmigungsfrei, wenn das Grundstück nicht mit Gebäuden einer landwirtschaftlichen Hofstelle besetzt ist. Die Größe des Grundstücks errechnet sich dabei unter Einschluss von Grundstücken, die innerhalb von drei Jahren vor dem Geschäft aus dem Grundbesitz des Veräußerers genehmigungsfrei veräußert wurden und im Zuständigkeitsbereich derselben Kreisverwaltungsbehörde liegen. Damit wird einer „Salamitaktik" vorgebeugt. Hat also ein Verkäufer im Zeitraum von drei Jahren schon zwei kleinere Grundstücke z. B. 0,3 ha und 0,4 ha verkauft, wird ein beabsichtigter dritter Verkauf einer Fläche mit 0,5 ha genehmigungspflichtig.

Anders ist es aber, wenn beispielsweise Grundstücke mit 1,5 ha und 0,5 ha schon veräußert wurden. Dann bleibt ein weiterer Verkauf von 0,4 ha genehmigungsfrei, weil das Grundstück mit 1,5 ha schon der Genehmigungspflicht unterlag und die beiden verbleibenden Grundstücke mit 0,4 und 0,5 ha die Grenze in Summe nicht überschreiten. Werden in einem Kaufvertrag mehrere Grundstücke als Paket mit einer Fläche in Summe über einem Hektar verkauft, besteht insgesamt Genehmigungspflicht, wenn auch einzelne Grundstücke unter der Freigrenze liegen. Ist eine Gemeinde oder ein kommunaler Zweckverband Erwerber, beträgt die Freigrenze 2 ha.

Landwirtschaftliche Fläche oder Spekulationsobjekt? Flächenkäufe werden zunehmend von außerlandwirtschaftlichen Investoren dominiert.

Genehmigungspflichtig von Schenkung bis Tausch

Genehmigungspflichtig sind alle Veräußerungen, die zu einem Eigentümerwechsel im Grundbuch führen. Also nicht nur Kaufverträge, sondern auch Tausch-, Schenkungs-, Erbauseinandersetzungs-, Übergabe-, Vermächtniserfüllungsverträge usw. Ausdrücklich bezieht das Gesetz auch die Einräumung und Veräußerung eines Miteigentumsanteils an einem Grundstück, die Bestellung des Nießbrauchs und die Veräuße-

Foto: IMAGO/Alexander Rochau

rung eines Erbanteils an einen anderen als einen Miterben in die Genehmigungspflicht mit ein. Keiner Genehmigungspflicht unterliegt die Übertragung von Gesellschaftsanteilen, zum Beispiel einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts etc. So können auch große Grundstücksflächen durch Übernahme von Gesellschaftsanteilen an Nichtlandwirte gelangen.

Eine Gesetzeslücke lockt in den neuen Bundesländern

Das nutzen Investoren vor allem in den neuen Bundesländern, weil dort viele Flächen im Eigentum von Gesellschaften sind.

Keine Genehmigung ist unter anderem erforderlich, wenn

- der Bund oder ein Land als Vertragsteil an der Veräußerung beteiligt ist,
- eine Religionsgesellschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Grundstück erwirbt (nicht jedoch bei dem Erwerb eines Gesamtbetriebes),
- die Veräußerung der Durchführung eines Flurbereinigungsverfahrens dient,
- Grundstücke im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegen, außer es handelt sich dabei um eine Hofstelle.

Neben dieser Gruppe der genehmigungsfreien Rechtsgeschäfte gibt es eine Gruppe, bei denen eine Genehmigung zwar erforderlich ist, die aber unter bestimmten Voraussetzungen ohne weitere Nachprüfung erteilt werden muss. Ein Genehmigungszwang besteht unter anderem, wenn

- eine Gemeinde an der Veräußerung beteiligt ist, das Grundstück im Gemeindegebiet liegt und durch einen Bauleitplan (Bebauungsplan, Flächennutzungsplan) nachgewiesen ist, dass das Grundstück für außerlandwirtschaftliche Zwecke vorgesehen ist,
- ein landwirtschaftlicher oder forstwirtschaftlicher Betrieb geschlossen veräußert oder im Wege der vorweggenommenen Erbfolge übertragen wird oder an einem Grundstück ein Nießbrauch bestellt wird und der Erwerber oder Nießbraucher entweder der Ehegatte des Eigentümers oder mit dem Eigentümer bis zu einem gewissen Grad verwandt oder verschwägert ist.
- wenn die Grundstücksveräußerung einer Grenzverbesserung dient,
- ein Grundstück zur Vermeidung einer Enteignung veräußert wird,
- Land erworben wird so weit der Erwerber zur Sicherung seiner Existenz darauf angewiesen ist,
- Ersatzland z. B. von Kommunen für öffentliche Zwecke erworben wird um dieses verdrängten Landwirten zur Verfügung zu stellen (kein Freibrief für Beschaffung von Vorratsland).

Unzählig sind die Versuche findiger Juristen, mit gewagten Konstruktionen die Genehmigungspflicht meist zugunsten nichtlandwirtschaftlicher Investoren zu unterlaufen. Solche Konstruktionen scheitern meist, weil sie als Umgehungsgeschäfte enttarnt werden.

Ablauf des Genehmigungsverfahrens

Das Verfahren beginnt mit dem Antrag auf Genehmigung, den in der Regel der Notar bei der zuständigen Behörde stellt. In Bayern ist das die Kreisverwaltungsbehörde also das Landratsamt, in dessen Bezirk die Hofstelle des Betriebes oder das betroffene Grundstück liegt. Mit Eingang des Antrags beginnt eine einmonatige Bearbeitungsfrist. Diese Frist kann auf zwei Monate verlängert werden, wenn die Prüfung nicht rechtzeitig abgeschlossen werden kann. Dafür muss die Behörde einen Zwischenbescheid erlassen. Wichtig: Die Genehmigung gilt als erteilt, falls die Genehmigungsbehörde nicht binnen dieser Frist eine Entscheidung trifft.Sie prüft zunächst, ob ein genehmigungspflichtiges Rechtsgeschäft vorliegt. Wenn nicht, kann auf Antrag ein sogenanntes Negativzeugnis (zur Vorlage beim Grundbuchamt) erteilt werden. Zur Klärung des Sachverhalts kann sie eine Stellungnahme des AELF einholen. Besteht Genehmigungspflicht – auch bei Genehmigungszwang – ist in Bayern der Bayerische Bauernverband (Kreisverband) als Berufsvertretung anzuhören.

Liegt ein Fall des Genehmigungszwangs vor, muss die Genehmigung erteilt werden. Gibt es weder Genehmigungsfreiheit noch Genehmigungszwang, prüft die Behörde im nächsten Schritt, ob Versagungsgründe vorliegen (siehe S. 52). Liegen keine Versagungsgründe vor, ist die Genehmigung zu erteilen. Liegen hingegen Versagungsgründe vor und ist kein Fall gegeben, der zu einem Vorkaufsrecht nach dem Reichssiedlungsgesetz führen kann, wird die Behörde die Genehmigung versagen. Zuvor prüft sie allerdings, ob die Versagungsgründe durch Auflagen oder Bedingungen beseitigt werden können. Auch wenn ein Versagungsgrund vorliegt, muss aus Gründen der Verhältnismäßigkeit die Genehmigungsbehörde prüfen, ob mit einer Versagung eine unzumutbare Härte für den Veräußerer verbunden ist. Es müssen hier außergewöhnliche Umstände vorliegen, aus denen sich ergibt, dass bei einer Versagung der Genehmigung die Existenz des Veräußerers ernsthaft gefährdet wäre. Beispielsweise, wenn der Betrieb nur durch die Abveräußerung eines Grundstücks das Geld für den Er- ›

halt des Betriebes beschaffen kann. Sind die Voraussetzungen für das Vorkaufsrechts erfüllt, folgt ein weiterer Verfahrensgang. Dieses stellt der nächste Beitrag mit dem Schwerpunkt auf dem Vorkaufsrecht vor. Gegen einen Versagungsbescheid kann jede der Vertragsparteien als Rechtsmittel einen Antrag auf gerichtliche Entscheidung stellen. Er muss innerhalb einer Frist von nur zwei Wochen nach Zustellung des Bescheids schriftlich entweder bei der Genehmigungsbehörde oder beim zuständigen Gericht eingehen. Zuständig ist das Amtsgericht als Landwirtschaftsgericht – in Bayern meist das Amtsgericht am Sitz des Landgerichts. Das Gericht ersetzt dann die Genehmigungsbehörde und prüft die Genehmigungsvoraussetzungen von Amts wegen. Es kann die Versagung aufheben und eine Genehmigung aussprechen, Auflagen und Bedingungen anordnen oder aufheben. Gegen diese Entscheidung kann Beschwerde beim nächsthöheren Gericht eingelegt werden. Das ist der Landwirtschaftssenat des Oberlandesgerichts in dessen Bezirk das Amtsgericht liegt. Derlei Verfahren sind meist kostspielig, da sich Gerichts- und Anwaltskosten i.d. R. nach dem Wert des betroffenen Grundbesitzes richten.

Josef Deuringer, Fachanwalt für Agrarrecht

Woran der Verkauf scheitern kann

Wer eine Versagung vermeiden möchte, sollte die Maßstäbe der Behörden kennen und beachten.

Die Beschränkung des freien Grundstücksverkehrs stellt einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes dar. Ein solcher Eingriff ist nur dann gerechtfertigt, wenn er dazu dient, nachteilige Folgen für die Agrarstruktur abzuwenden. § 9 Grundstücksverkehrsgesetz benennt die Versagungsgründe.

Ungesunde Verteilung von Grund und Boden

Sie liegt in der Regel dann vor, wenn die Veräußerungen Maßnahmen der Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht. Dies ist insbesondere anzunehmen, wenn der Erwerber kein Landwirt oder leistungsfähiger Landwirt im Haupt- oder Nebenerwerb ist und gleichzeitig ein dringend aufstockungsbedürftiger und erwerbsfähiger Landwirt vorhanden ist. Die Genehmigungsbehörde prüft also zuerst die Landwirtseigenschaft des Erwerbers. Landwirt ist, wer einen landwirtschaftlichen Betrieb besitzt oder im Eigentum hat und den Beruf des Landwirts im Haupt- oder Nebenerwerb tatsächlich ausübt. Die Tätigkeit muss dabei auf Bodenbewirtschaftung beruhen und zur nachhaltigen Gewinnerzielung betrieben werden. Oft wird dazu auch auf die Voraussetzungen des § 1 ALG abgestellt. Nichtlandwirte werden einem Landwirt gleichgestellt, wenn sie nachweisen können, dass sie sich auf dem Weg zu einem leistungsfähigen zumindest Nebenerwerbs befinden. Dies ist anzunehmen, wenn konkrete in absehbarer Zeit umsetzbare Absichten vorhanden und bereits entsprechende Vorkehrungen zur Etablierung einer zumindest leistungsfähigen Nebenerwerbslandwirtschaft gegeben sind. Im Regelfall muss dazu der Nichtlandwirt ein prüfbares Betriebskonzept bei der Antragstellung vorlegen. Meist wird die Genehmigungsbehörde eine Stellungnahme des AELF dazu einholen. Zahlreich sind die Versuche von Nichtlandwirten sich bildlich gesprochen

ein „grünes Mäntelchen" anzuziehen, um mit mehr oder weniger glaubhaften Argumenten als Landwirt zu erscheinen. Die Rechtsprechung billigt, dass die Behörden hier einen strengen Maßstab anlegen, wenngleich weder eine landwirtschaftliche Berufsausbildung, noch eine eigenhändige Tätigkeit (Einsatz von Lohnunternehmern zulässig) gefordert ist.

Hinzu kommen muss, dass ein leistungsfähiger Haupt- oder Nebenerwerbslandwirt vorhanden ist, der aufstockungsbedürftig und anstelle des Käufers bereit wäre, die Vertragsfläche ebenso zu angemessenen Bedingungen zu erwerben. Eine solche Aufstockungsbedürftigkeit wird man dann annehmen können, wenn zum Beispiel auch Pachtflächen bewirtschaftet werden. Die Stärkung der Eigentumsquote eines Betriebes dient regelmäßig der Agrarstrukturverbesserung.

Die Klärung, ob erwerbswillige Landwirte vorhanden sind, erfolgt über die Geschäftsstellen des bayerischen Bauernverbandes (BBV)und deren Ortsehrenamtsträger. Darüber hinaus kann sich jeder erwerbswillige Landwirt vorab in eine Interessenliste beim BBV oder bei der Bayerischen Landsiedlung GmbH registrieren lassen.

Verkauf darf Betrieb nicht wirtschaftlich schwächen

Die Genehmigung kann versagt werden, wenn durch die Veräußerung das Grundstück unwirtschaftlich wird. Eine unwirtschaftliche Verkleinerung oder Aufteilung liegt vor, wenn

- ein selbstständiger landwirtschaftlicher Betrieb seine Lebensfähigkeit verlieren würde,
- ein landwirtschaftliches Grundstück kleiner als 1 ha wird,
- ein forstwirtschaftliches Grundstück kleiner als 3,5 ha wird,
- ein in einem Flurbereinigungsverfahren zugeteiltes Grundstück so geteilt wird, dass es der beabsichtigten Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht.

Foto: IMAGO/imagebroker

Wenn Landwirtschaft, Forst und Energie aufeinandertreffen, kann es Nutzungskonflikte um Grund und Boden geben.

Hier muss die Genehmigungsbehörde stets den Einzelfall in betrachten. So kann die Abtrennung einer Teilfläche auch agrarstrukturell sinnvoll sein, wenn sie zum Beispiel einem Nachbargrundstück zur Bildung einer größeren Bewirtschaftungseinheit zugeschlagen wird. Der Versagungsgrund findet keine Anwendung, wenn das Grundstück für andere als land- oder forstwirtschaftliche Zwecke (z.B. Bauland) veräußert wird. Der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke wird für interessierte Land- und Forstwirte erheblich erschwert, wenn überhöhte Preise, insbesondere durch Nichtlandwirte bezahlt werden. Deshalb sieht das Gesetz eine Versagungsmöglichkeit vor, wenn an einen Nichtlandwirt verkauft wird und ein erwerbsbereiter Landwirt vorhanden ist.

Höchstpreise bekommen keinen Freifahrtschein

Bei der Prüfung ist zunächst eine Marktwertbestimmung vorzunehmen. Die Genehmigungsbehörde wird sich dabei an den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse bei den Landratsämtern orientieren. Eine spekulative Überhöhung des Marktwertes ist anzunehmen, wenn der Kaufpreis den Marktwert des Grundstücks um mehr als 50 % übersteigt. Hinzu kommen muss, dass es einen Landwirt braucht, der bereit ist das Grundstück zu einem in etwa dem Marktwert entsprechenden Preis zu erwerben. Fehlt dieser, muss auch ein Vertrag mit einem spekulativ erhöhten Kaufpreis genehmigt werden.

Josef Deuringer,
Fachanwalt für Agrarrecht,
Augsburg

Auflagen und Bedingungen können eine Lösung sein

Die Genehmigungsbehörde hat zu prüfen, ob ein gegebener Versagungsgrund durch eine Auflage oder eine Bedingung ausgeräumt werden kann, sodass der Bestand des Rechtsgeschäfts im Rahmen des Möglichen erhalten bleibt. Das Gesetz benennt einen abschließenden Katalog von Auflagen und Bedingungen, damit Grund und Boden der Landwirtschaft dient und nicht als Kapitalanlage.

Auflagen

Dem Erwerber kann unter anderem die Auflage gemacht werden

- das erworbene Grundstück an einen Landwirt zu verpachten
- ganz oder zum Teil zu angemessenen Bedingungen an einen Landwirt oder das Siedlungsunternehmen zu veräußern.

Nicht zur Auflage gemacht werden kann an einen bestimmten anderen Landwirt zu verpachten oder zu veräußern.

Bedingungen

Die Genehmigung kann unter der Bedingung erteilt werden, dass binnen einer bestimmten Frist

- die Vertragsparteien einzelne Vertragsbestimmungen in bestimmter Weise ändern
- der Erwerber das landwirtschaftliche Grundstück auf eine bestimmte Zeit an einen Landwirt verpachtet
- der Erwerber an anderer Stelle Land abgibt

Häufig erklären nichtlandwirtschaftliche Erwerber, dass sie bereit sind die Erwerbsflächen wieder an Landwirte zu verpachten.

Eine Verpachtungsauflage könnte in diesem Fall nur dann die Genehmigung rechtfertigen, wenn absehbar ist, dass sich der Nichtlandwirt in gewisser Zeit zu einem Landwirt entwickelt, sodass der Versagungsgrund später wegfallen würde. Ansonsten wäre der Grunderwerb des Nichtlandwirts nichts anderes als eine Kapitalanlage, deren Ertrag der dauerhafte Pachtzins ist. Landwirtschaftlicher Grund und Boden soll aber nicht als Kapitalanlage sondern als Wirtschaftsgrundlage für Betriebe dienen.