



FORLand Policy Brief 03 (2020)

Agrarstrukturgesetzentwurf Sachsen-Anhalt: Faktencheck und Einordnung

Alfons Balmann

Überarbeitete Fassung, 30. Dezember 2020

Kurzzusammenfassung

Mit dem im November 2020 im Landtag eingebrachten Entwurf zum Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt sollen der landwirtschaftliche Bodenmarkt sowie der Erwerb von Beteiligungen an landwirtschaftlichen Unternehmen stärker reguliert werden. Begründet werden diese Vorhaben mit Argumenten und einem Leitbild, die sich in vielfacher Weise widersprechen und einem Faktencheck nicht standhalten. Wesentliche Merkmale und die Genese der Agrarstruktur Sachsen-Anhalts, wie Unternehmertum, genossenschaftliche Prinzipien, Zuwanderung von Landwirtinnen und Landwirten aus Westdeutschland und den Niederlanden, die dominierende Lohnarbeitsverfassung, Größenvorteile sowie auch die damit verbundene Wettbewerbsfähigkeit und Beiträge zu Wertschöpfung und Beschäftigung im ländlichen Raum werden ignoriert, unrichtig dargestellt und diskreditiert. Stattdessen werden bäuerliche bzw. kleinere und mittlere Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe zum Leitbild auserkoren, obwohl diese aufgrund geringer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung nur ein Nischendasein führen und wenig zu Wertschöpfung und Beschäftigung beitragen. Auf diese Weise werden die tatsächlichen agrarstrukturellen Stärken und Herausforderungen der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt ebenso verkannt, wie die Bedeutung der Mechanismen und Funktionen des Bodenmarktes. Dementsprechend widersprechen die vorgesehenen Regelungen des Gesetzentwurfs ihrer vorgeblichen Zielsetzung und gefährden den künftigen Beitrag der Landwirtschaft zu Wertschöpfung und Beschäftigung im ländlichen Raum.

Published by
DFG Research Unit 2569 FORLand
<https://www.forland.hu-berlin.de>

Zusammenfassung

Mit dem im November 2020 im Landtag eingebrachten Entwurf zum Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt werden neue Eingriffe in den landwirtschaftlichen Bodenmarkt formuliert. Diese umfassen die Möglichkeit zur Versagung der Genehmigung eines Grundstückskaufs, falls der Kaufpreis den Marktwert um mehr als 20 % übersteigt oder um mehr als 40 % unterschreitet, die Möglichkeit zur Versagung der Genehmigung eines Grundstückskaufs, falls der Erwerber als Eigentümer oder Pächter über mehr als 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche innerhalb der Gemarkung verfügt, ein erweitertes Vorkaufsrecht gemeinnütziger Siedlungsgesellschaften, die Möglichkeit zur Beanstandung eines Pachtvertrages, falls eine Flächenkonzentration entsteht, die geeignet wäre, anderen landwirtschaftlichen Unternehmen jegliche Entwicklungsmöglichkeit zu nehmen, sowie die Genehmigungspflicht des Erwerbs von Beteiligungen an Unternehmen mit Eigentum an land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken.

Begründet werden diese Eingriffe mit einem Leitbild, das wesentliche Sachverhalte der agrarstrukturellen Gegebenheiten in Sachsen-Anhalt und insbesondere die Grundlagen des bisherigen Erfolges seiner Landwirtschaft, wie Unternehmertum, Effizienz, Mobilität und genossenschaftliche Prinzipien ignoriert. Stattdessen wird eine *bäuerliche Landwirtschaft* mit kleineren und mittleren Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben zum Leitbild erkoren, die sich in den vergangenen 30 Jahren nicht durchsetzen konnte und wenig zu Wertschöpfung und Beschäftigung beiträgt. Daneben stützt sich die Argumentation auf Unrichtigkeiten in der Darstellung der Agrarstruktur sowie auf Schlagworte und Drohkulissen, wie eine angeblich marktbeherrschende Stellung von Unternehmen, Boden- und Anteilskäufe durch Investoren, sowie den Verlust von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Diese Drohkulissen stützen sich weitgehend auf unbelegte Behauptungen und ungeeignete Maßstäbe. So wird die jeweilige Gemarkung als regionaler Bodenmarkt deklariert, obwohl Gemarkungen kleiner sind als die Betriebe, die den Großteil des Landes bewirtschaften und Flächentransaktionen in deutlich größeren Radien stattfinden. So würde der Hälfte des Landes die Existenz einer marktbeherrschenden Stellung zugewiesen. Die tatsächlichen Herausforderungen der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt sowohl auf Ebene der Unternehmen als auch angesichts der sich verändernden Rahmenbedingungen infolge des demographischen Wandels, veränderter gesellschaftlicher Erwartungen an die Landwirtschaft, der Digitalisierung sowie des Klimawandels werden dagegen ignoriert. Damit stellt sich die Frage, ob wichtige Mechanismen und Aufgaben von Bodenmärkten sowie Anteilsübertragungen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Bewältigung der Herausforderungen der Landwirtschaft sowie auch mit Blick auf Wertschöpfung und Produktion von den Initiatoren des Gesetzentwurfs überhaupt verstanden sind. Diese Kritikpunkte dürfen auch erklären, warum sich gerade viele landwirtschaftliche Verbände nicht nur gegen das Gesetz, sondern auch gegen das zugrundeliegende Leitbild und die Ziele des Gesetzes wehren.

Wenn ein Bodenmarktinstrumentarium entwickelt werden soll, das Perspektiven für die Bewältigung der tatsächlichen agrarstrukturellen Herausforderungen in Sachsen-Anhalt schafft, wäre zunächst anzuerkennen, dass die hiesige Agrarstruktur einerseits durch die insgesamt sehr rentablen größeren und großen Einzelunternehmen und Personengesellschaften mit einem allerdings unterdurchschnittlichen Arbeitskräftebesatz geprägt ist und andererseits durch die vor allem hinsichtlich Wertschöpfung und Beschäftigung bedeutsamen juristischen Personen. Diese Unternehmen stützen sich im Wesentlichen auf festangestellte Lohnarbeitskräfte. Kleinere und mittlere Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe tragen nur wenig zu Wertschöpfung und Beschäftigung bei. Zudem wäre anzuerkennen, dass die Agrarstruktur neben Wiedereinrichtern und Nachfolgeunternehmen der früheren LPGen auch maßgeblich vom Zuzug westdeutscher und ausländischer Landwirte, wie etwa den Niederlanden, geprägt ist, die nicht zuletzt für die Entwicklung der Tierhaltung sowie auch den Obst- und Gemüsebau bedeutsam sind und damit erheblich zu Wertschöpfung und Beschäftigung beitragen. Ferner wäre die Tatsache anzuerkennen, dass selbst die Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe in Sachsen-Anhalt mittlerweile über einen beträchtlichen Umfang an Eigentums- und Pachtflächen verfügen. Ursachen ihres dennoch geringen Beitrags zur Wertschöpfung sind weniger in fehlendem Flächenzugang als in ihrer geringen Bewirtschaftungsdensität und Leistungsfähigkeit zu suchen.

Zu den agrarstrukturellen Herausforderungen in Sachsen-Anhalt gehören der Generationswechsel in juristischen Personen, zunehmender Arbeitskräftemangel, Insolvenzrisiken durch geringe Margen bei hoher Ertrags- und Preisunsicherheit, der geringe Viehbesatz bei zugleich erheblichen Unsicherheiten der künftigen Rahmenbedingungen der Tierproduktion, und auch der Umgang mit Marktmacht auf dem Bodenmarkt. Allerdings lassen sich diese Herausforderungen kaum mit ideologischen Leitbildern und daraus abgeleiteten Regulierungsvorstellungen bewältigen. Vielmehr wären die Herausforderungen konstruktiv zu analysieren. Anstatt etwa Bußgelder für Anteilskäufe zu erwägen, wäre zu überlegen, wie man einerseits die Interessen der Generation wahr, die die sachsen-anhaltinische Landwirtschaft in den vergangenen 30 Jahren entwickelt und dabei oftmals auf angemessene Löhne, Entnahmen und Dividenden verzichtet hat, und andererseits künftigen Generationen eine Perspektive bietet und sie für

das Erreichte und deren Weiterentwicklung gewinnen kann. Dazu ist im kapital- und technologieintensiven Sektor Landwirtschaft ebenso wie auch in den vergangenen Jahrzehnten der Einstieg von finanzkräftigen regions- und/oder landwirtschaftsfremden Akteuren mehr Chance als Risiko. Bodenmärkte und Anteilsübertragungen haben hierbei eine wichtige Funktion.

Mit Blick auf das Thema „Marktmacht“ dürfte Handlungsbedarf dahingehend bestehen, die Verhandlungsposition von Eigentümern mit kleinerem Grundbesitz dahingehend zu stärken, dass diese in einer fairen Weise an der Wertschöpfung erfolgreicher größerer und großer Unternehmen teilhaben können. Damit wäre auch dem Ziel einer breiteren Eigentumsstreuung sowie dem Wohlstand in den ländlichen Räumen zielgerichteter und ehrlicher gedient als mit Instrumenten zur Behinderung erfolgreicher Betriebe zugunsten nostalgischer Vorstellungen von Landwirtschaft, die sich bisher jenseits von Nischen weder als wettbewerbsfähig erwiesen noch maßgebliche Beiträge geleistet haben.

1. Einleitung

Mit dem im November 2020 durch die Koalitionsparteien im Landtag vorgelegten Entwurf zu einem Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt werden neue Eingriffe in den landwirtschaftlichen Bodenmarkt formuliert und begründet (Landtag Sachsen-Anhalt 2020). Wesentliche geplante Eingriffe umfassen:

- die Möglichkeit zur Versagung der Genehmigung eines Grundstückskaufs, wenn der Kaufpreis den Marktwert des Grundstücks um mehr als 20 % übersteigt oder um mehr als 40 % unterschreitet,
- die Möglichkeit zur Versagung der Genehmigung eines Grundstückskaufs, wenn der Erwerber als Eigentümer oder Pächter mindestens 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche innerhalb der Gemarkung verfügt, weil er damit eine marktbeherrschende Stellung am regionalen Bodenmarkt hätte, wobei auch verbundene Unternehmen einzubeziehen sind,
- die Einräumung eines Vorkaufsrechtes gemeinnütziger Siedlungsgesellschaften in allen Fällen, in denen eine Genehmigung beim Kauf landwirtschaftlicher Grundstücke versagt werden kann, selbst wenn kein landwirtschaftlicher Kaufinteressent vorhanden ist,
- die Möglichkeit zur Beanstandung eines Pachtvertrages, wenn eine Anhäufung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken in einem Gebiet entsteht, die geeignet wäre, anderen Unternehmen der Landwirtschaft jegliche Entwicklungsmöglichkeit zu nehmen, dabei wären weitere Grundstücke des Pächters in der Region, die er etwa im Eigentum besitzt, einzubeziehen,
- die Sanktionierung einer unterlassenen Anzeige einer Verpachtung durch den Verpächter,
- die Genehmigungspflicht des Erwerbs von Beteiligungen an Unternehmen mit Eigentum an land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken im Umfang von mehr als 250 Hektar soweit dadurch mehr als 25 % des Kapitals oder der Stimmrechte gehalten würden.

Diese Eingriffe gehen deutlich über die bisher geltenden Regelungen des Grundstücksverkehrsgesetzes (GrdStVG), des Landpachtverkehrsgesetzes (LPachtVG) und des Reichssiedlungsgesetzes (RSiedIG) hinaus. Obwohl diese Regelungen von allen Koalitionsparteien gemeinsam eingebracht wurden und derartige Eingriffe auch von den übrigen im Landtag vertretenen Parteien gefordert werden, wird der Entwurf von den wesentlichen landwirtschaftlichen Verbänden abgelehnt. Der Landesbauernverband Sachsen-Anhalt etwa begründet seine Ablehnung damit, dass die landwirtschaftlichen Unternehmen Sachsens-Anhalts und ihre gewachsenen Strukturen durch die Gesetzgebung in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt würden. Olaf Feuerborn, Präsident des Bauernverbandes Sachsen-Anhalt, sagte zum Entwurf des Agrarstrukturgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt: *„Wer das mitträgt, der unterstützt die politisch motivierte Trennung großer und kleiner Landwirtschaft in Gut und Böse. Das ist nicht unser Anspruch. Wir erwarten, dass die Regierungsfractionen diesen Gesetzentwurf abräumen und vor allem das beschriebene Leitbild und die Ziele des Gesetzes beerdigen.“* (Top Agrar 2020).

Inwieweit diese Sorge nachvollziehbar ist, wird im Folgenden analysiert. Bevor dazu im dritten Abschnitt die angestrebten Neuregelungen eingeordnet und bewertet werden, wird im folgenden zweiten Abschnitt zunächst aufgearbeitet, wie denn die vorgesehenen Eingriffe begründet werden und diese Begründung zugleich einem Faktencheck unterworfen. Dies erscheint nicht zuletzt deswegen geboten, weil - um es vorweg zu nehmen - in der Begründung des Gesetzentwurfs ein Bild der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt gezeichnet wird, das gravierend von den landwirtschaftlichen Realitäten abweicht und sich auf zahlreiche Widersprüche, Unrichtigkeiten und unbelegte Unterstellungen stützt. Daraus ergibt sich unmittelbar die Frage, wie denn daraus zielführende Maßnahmen zur Regulierung des Bodenmarktes überhaupt seriös formuliert werden können, ohne den Beitrag der Landwirtschaft zu Wertschöpfung und Beschäftigung im ländlichen Raum zu gefährden.

2. Zur Begründung des Gesetzentwurfs: ein Faktencheck

Agrarstrukturelle Realitäten und Leitbilder

Wiederholt wird in der Begründung postuliert, dass Wertschöpfung, Arbeitsplätze und landwirtschaftliche Produktion mit dem Leitbild einer *bäuerlichen, regional verankerten Landbewirtschaftung* gesichert werden sollen. In einer vielfältigen Agrarstruktur sollen *bäuerliche Betriebe dominieren*. Ganz explizit heißt es:

Leitbild für die Agrarstrukturpolitik des Landes Sachsen-Anhalt sind Agrarbetriebe im Haupt- und Nebenerwerb

- *die von ortsansässigen Landwirtinnen und Landwirte bewirtschaftet werden,*
- *die Ackerbau und eine flächengebundene Tierhaltung kombinieren,*
- *die durch Diversifizierung möglichst viele Arbeitsplätze je Flächeneinheit schaffen und die regionale Wertschöpfung fördern,*
- *die zum Natur- Umwelt- und Klimaschutz beitragen,*
- *deren Eigentümerinnen und Eigentümer, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Verpächterinnen und Verpächter sich in den ländlichen Gemeinden gesellschaftlich engagieren.*

Ein Schwerpunkt der Argumentation bildet das Ziel, *bäuerlich geprägte Landwirtschaftsbetriebe im Haupt- und Nebenerwerb* zu erhalten und neu zu gründen. Ferner heißt es: *Der Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen durch Kauf und Pacht soll für kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe und Existenzgründer mit schlüssigem Betriebskonzept besonders gefördert werden.*

Leider fehlt der Begründung des Gesetzentwurfs einschließlich des Leitbilds und Ziels eine angemessene Analyse der realen Gegebenheiten in Sachsen-Anhalt. Zudem werden Begriffe, wie *kleine, mittlere* und *bäuerliche* Betriebe nirgends definiert. Würde man EU-Maßstäbe ansetzen, hätten kleinere Betriebe einen Standardumsatz von bis zu 40 000 €, mittlere von bis zu 200 000 € (vgl. dazu Unay Gailhard et al. 2018). Laut den in Tabelle 1 dargestellten Testbetriebsauswertungen der Landesanstalt für Landwirtschaft Sachsen-Anhalt ergäbe sich im Durchschnitt für die betrachteten Nebenerwerbsbetriebe ein Standardumsatz von 71 000 € und für die Haupterwerbsbetriebe ein Standardumsatz von 340 000 €. Entsprechend dieser Definition wäre der Flächenzugang durchschnittlicher Haupterwerbsbetriebe in Sachsen-Anhalt als nicht besonders förderungswürdig anzusehen.

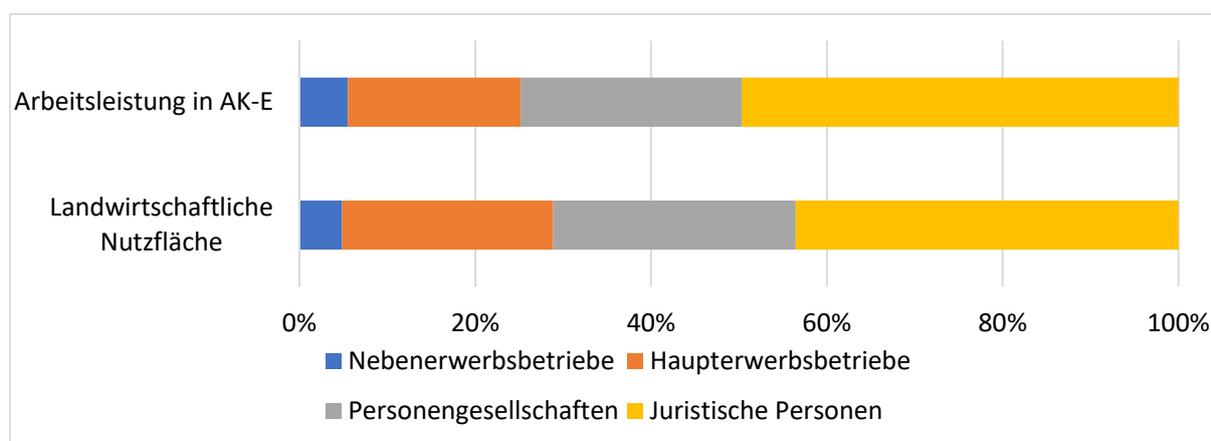
Allerdings wirft nicht nur die Verwendung der Begrifflichkeiten Fragen auf. Teilweise stützt sich die Argumentation sogar auf unrichtige Angaben zur Rolle der einzelnen Rechtsformen und Betriebsgrößen. So wird behauptet, dass im Jahr 2018 der Anteil der Einzelunternehmen an der Landnutzung 57 % betragen hätte. Laut Agrarstrukturerhebung 2016 betrug der Anteil der darunter zusammengefassten etwa 2800 Betriebe lediglich 29 %, wobei hier Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe bereits zusammenge-rechnet sind (Statistisches Bundesamt 2017, eigene Berechnungen). Die Veränderungen zwischen 2016 und 2018 dürften marginal sein. Ebenfalls unrichtig ist, dass in Sachsen-Anhalt ca. 25 % der landwirtschaftlichen Flächen durch Betriebe mit einer Größe von mehr als 500 ha bewirtschaftet würden. Laut Agrarstrukturerhebung 2016 bewirtschafteten Betriebe mit einer Größe von mehr als 500 ha einen Anteil von 65,4 %, also fast zwei Drittel der landwirtschaftlichen Fläche. In dieser Gruppe dominieren die juristischen Personen, jedoch finden sich in der Gruppe auch eine Reihe Haupterwerbsbetriebe sowie viele Personengesellschaften.

Wichtige Informationen, wie etwa zum Beitrag der einzelnen Rechtsformen und auch der verschiedenen Betriebsgrößen zu Beschäftigung und Wertschöpfung, fehlen. Abbildung 1 zeigt, dass in Sachsen-Anhalt die juristischen Personen etwa 43,5 % der landwirtschaftlichen Fläche bewirtschaften, wobei sie sogar 50 % der landwirtschaftlichen Arbeitskrafteinheiten (AKE) einsetzen und damit überproportional zur Beschäftigung beitragen. Demzufolge beschäftigen juristische Personen durchschnittlich 1,6 Arbeitskrafteinheiten je 100 ha und damit deutlich mehr als Haupterwerbsbetriebe (1,1 AKE/100 ha) und Personengesellschaften (1,3 AKE/100 ha) (Statistisches Bundesamt 2017). Lediglich Nebenerwerbsbetriebe wirtschaften statistisch ähnlich arbeitsintensiv (1,6 AKE/100 ha), allerdings bewirtschaften diese nur 4,5 % der Fläche und setzen nur 5,5 % der Arbeitskrafteinheiten ein.

Auswertungen des Testbetriebsnetzes der Landesanstalt für Landwirtschaft Sachsen-Anhalt stützen diese Aussagen. Tabelle 1 zeigt entsprechende Kennzahlen nach Rechtsformen, wobei die Angaben für Nebenerwerbsbetriebe nur bedingt repräsentativ sind, da insbesondere kleinere Nebenerwerbsbetriebe oft nicht bereit sind, die für die Teilnahme am Testbetriebsnetz erforderliche Buchführung zu betreiben. Der Tabelle zufolge erwirtschafteten die teilnehmenden Nebenerwerbsbetriebe in Sachsen-Anhalt im

Wirtschaftsjahr 2018/19 eine durchschnittliche Wertschöpfung von 262 €/ha, Einzelunternehmen im Haupterwerb 433 €/ha, Personengesellschaften 592 €/ha und Juristische Personen 638 €/ha, wobei letztere im Durchschnitt auf ungünstigeren Standorten wirtschaften. Nicht zuletzt aufgrund der geringen Wertschöpfung fehlt insbesondere den allermeisten Nebenerwerbsbetrieben eine nachhaltige Einkommensperspektive. In den vorhergehenden Wirtschaftsjahren war die mittlere Wertschöpfung der verschiedenen Rechtsformen auf einem höheren Niveau, allerdings waren die Niveauunterschiede ähnlich. Erklären lässt sich die geringere Wertschöpfung der Neben- und Haupterwerbsbetriebe mit einer extensiveren Bewirtschaftung der Flächen, was unter anderem daran erkennbar ist, dass ihr ohnehin unterdurchschnittliches Bilanzvermögen je Fläche zum überwiegenden Teil aus Bodenvermögen besteht und wenig Anlage- und Umlaufvermögen vorhanden ist, das für die Generierung einer höheren Wertschöpfung genutzt werden kann. Zu berücksichtigen ist bei diesen Zahlen, dass sowohl für Nebenerwerbs- als auch Haupterwerbsbetriebe ebenfalls Beispiele sehr erfolgreicher Betriebe mit erheblichen Gewinnen existieren. Diese bilden jedoch eine Minderheit und sind innerhalb ihrer Gruppen überdurchschnittlich groß und wirtschaften ebenfalls sehr extensiv.

Abbildung 1: Flächennutzung und Arbeitseinsatz der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt nach Rechtsformen



Quelle: Statistisches Bundesamt (2017), eigene Berechnungen.

Tabelle 1: Kennzahlen nach Rechtsformen der Testbetriebe in Sachsen-Anhalt im Wirtschaftsjahr 2018/19

		Nebenerwerb	Haupterwerb	Personengesellschaften	Juristische Personen
Anzahl Betriebe		42	156	81	72
Wirtschaftliche Betriebsgröße in SO	1000 €	71	340	700	2 801
Ertragsmesszahl	EMZ/ha	47	52	50	45
Landw. Fläche	ha	66	263	394	1 448
Nettopachtfläche	ha	38	166	260	1 072
Eigenland	ha	28	97	134	376
Pachtpreis	€/ha	279	278	286	247
Arbeitskräftebesatz	AK/100 ha LF	0,93	0,79	1,03	1,51
Bilanzvermögen	€/ha LF	4 441	4 234	5 034	5 295
Bodenvermögen	€/ha LF	2 703	2 490	2 438	1 997
Eigenkapital	€/ha LF	3 312	2 257	2 422	3 217
Gewinn u. Personalaufwand je AK	€/AK	14 357	31 265	28 350	31 152
Roheinkommen (Wertschöpfung)	€/ha LF	262	433	592	638

Quelle: Röder et al. (2020), jeweils Verwendung des mittleren Wertes. Eigene Berechnungen

Entsprechend der Agrarstatistik ist auch nicht nachvollziehbar, warum in der Begründung des Gesetzesentwurfs behauptet wird, dass mit wachsenden Betrieben, mit der Bildung von Holdingstrukturen und

dem Einstieg orts- bzw. regionsfremder Investoren die Distanz zwischen den Flächennutzern und der örtlichen Bevölkerung zunehmen und die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft in Verbindung mit diesen Prozessen überproportional sinken würde. Insbesondere ignorieren derartige Behauptungen den Beitrag der juristischen Personen zu Wertschöpfung und Beschäftigung. Das gilt vor allem für die weniger begünstigten Standorte des Landes an denen juristische Personen überdurchschnittlich stark vertreten sind. Zugleich ignoriert diese Argumentation ebenso wie die gesamte Begründung des Gesetzentwurfs die enorme Rolle der abhängig Beschäftigten, die 85 % der eingesetzten Arbeitsleistung in der Landwirtschaft erbringen (Statistisches Bundesamt 2017). Diese sind zu 95 % fest angestellt, weswegen davon ausgegangen werden kann, dass sie ganz überwiegend in den Dörfern leben.

Ein Punkt, der in der gesamten Begründung von Leitbild und bodenmarktpolitischen Handlungserfordernissen überhaupt nicht angesprochen wird, ist der demographische Wandel. Ausgehend von den Kohortenanteilen der 6- bis 25-jährigen mit etwa 15 % und der 50- bis 65-jährigen mit etwa 27 % an der Bevölkerung der ländlichen Räume Sachsen-Anhalts (BMEL 2020b) ist davon auszugehen, dass in den kommenden 15 Jahren nur für etwa jede zweite aus dem Berufsleben ausscheidende Arbeitskraft eine neue Kraft in das Berufsleben eintritt. Um diese junge Generation konkurriert die Landwirtschaft mit anderen Sektoren und insbesondere wirtschaftlich stärkeren Regionen. Insofern dürfte allein angebotsbedingt ein Druck auf die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt zukommen, sich anzupassen. Dieser Druck dürfte alle Rechtsformen betreffen, einschließlich der Einzelunternehmen, da sich auch bei ihnen die nachfolgende Generation mit den längerfristigen Entwicklungsperspektiven auseinandersetzen muss. Allerdings zeigen Pitson et al. (2020b) am Beispiel der Altmark, dass Betriebsaufgaben infolge einer fehlenden Hofnachfolge einen Strukturwandel hin zu größeren und leistungsfähigeren Unternehmen ermöglichen. Daraus resultieren Effizienzgewinne, die zu Investitionen führen und die Wertschöpfung stabilisieren. Mit Blick auf den demographischen Wandel ist jedoch ebenfalls zu berücksichtigen, dass die landwirtschaftlichen Löhne und Einkommen im Vergleich zu anderen Sektoren nach wie vor recht gering sind. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit Landwirtschaft und ländliche Räume künftig nicht nur attraktive Arbeitsplätze, sondern auch geeignete Infrastrukturen bereitstellen, die für junge, gut ausgebildete Menschen Perspektiven im ländlichen Raum schaffen (vgl. Pitson et al. 2020a).

Erstaunlich ist auch, dass die Genese und Entwicklung der Landwirtschaft Sachsen-Anhalts in der Begründung nicht gewürdigt wird. Das betrifft nicht nur die Rolle der juristischen Personen, die oft Nachfolgeunternehmen der früheren LGPen sind, sondern auch die Rolle der Wiedereinrichter bzw. Nachfahren früherer Inhaber von Betrieben sowie auch derjenigen Landwirte, die aus den alten Bundesländern oder dem Ausland gekommen und ihre Betriebe nach Sachsen-Anhalt verlagert haben. Ebenso wenig, wie die Hintergründe der beteiligten Unternehmen und Personen werden ihre unternehmerischen und genossenschaftlichen Motive gewürdigt, die sich gravierend von dem unterscheiden, was oft als *bäuerliche Landwirtschaft* verstanden wird, sondern in Bezug zum Schlagwort *Investoren* gesetzt.

Für die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt wird in der Begründung zum Gesetzentwurf eine Bedrohung durch hohe Bodenpreise und mangelnden Flächenzugang skizziert. Verschwiegen wird dabei, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in Sachsen-Anhalt bereits heute über eine im deutschlandweiten Vergleich sowohl hinsichtlich Eigentums- als auch Pachtflächen weit überdurchschnittliche Flächenausstattung verfügen. So verfügten laut Agrarstrukturhebung 2016 die Nebenerwerbsbetriebe in Sachsen-Anhalt im Durchschnitt über eine Eigentumsfläche von knapp 17 ha (gegenüber dem Bundesdurchschnitt von 10 ha) und Haupterwerbsbetriebe über 60 ha (gegenüber 27 ha auf Bundesebene). Zwar ist ihr Pachtflächenanteil vergleichsweise hoch, jedoch liegt das an der Flächenausstattung von gut 40 ha bei Nebenerwerbs- und fast 190 ha bei Haupterwerbsbetrieben. Entsprechend ist der geringe Beitrag der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe zu Wertschöpfung und Beschäftigung weniger in einem mangelnden Zugang zu Pacht- und Eigentumsflächen zu suchen als, wie Tabelle 1 verdeutlicht, vielmehr in ihren geringen Investitionen in die eigentliche Produktion und daraus resultierend einer extensiven, mit wenig Wertschöpfung je Fläche verbundenen Bewirtschaftung. Eine Förderung des Flächenzugangs dieser Betriebe lässt vermuten, dass sie noch extensiver wirtschaften würden – zumal dadurch Eigenkapital gebunden bzw. der Eigenkapitalbesatz je ha weiter verringert würde.

Ebenfalls verschwiegen wird in der Begründung des Gesetzentwurfs, dass aufgrund des erheblichen Eigentums an landwirtschaftlichen Flächen je Betrieb die gestiegenen Kaufpreise bei allen Rechtsformen, also auch bei den Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben, gegenüber Geldgebern zu einer höheren Bonität führen. Damit steigt die Robustheit der Betriebe gegenüber produktionsbedingten Preis- und Ertragsrisiken sowie die Beleihungsfähigkeit bei Investitionsvorhaben. Trotz ihres Anstieges liegen die Kauf- und Pachtpreise dabei nach wie vor deutlich unter dem deutschen Durchschnitt. Tabelle 1 zeigt für die einzelnen Rechtsformen, dass die Pachtpreise im Wirtschaftsjahr 2018/19 durchschnittlich zwischen 250 und 300 €/ha lagen. Demgegenüber lag der durchschnittliche Pachtpreis der Haupterwerbsbetriebe auf Bundesebene bei 346 €/ha (BMEL 2020a). Die Rentabilität der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt ist zudem im bundesdeutschen Durchschnitt ungewöhnlich hoch. Bis auf dürrebedingte Effekte

in den jüngsten Jahren erreichten die sachsen-anhaltinischen Haupterwerbsbetriebe und Personengesellschaften hinsichtlich Einkommen und Rentabilität regelmäßig den Spitzenplatz im bundesweiten Ländervergleich (BMEL 2020a). Das bedeutet allerdings nicht, dass die landwirtschaftlichen Betriebe ihr Verhalten auf dem Bodenmarkt nicht überdenken sollten. Wenn durch den Klimawandel ausgelöste Wetterrisiken zunehmen und auch durch veränderte rechtliche Anforderungen an den Umwelt-, Klima-, Biodiversitäts- und Tierschutz die Produktionskosten steigen, dann sollte dies bei Flächenkäufen und Pachtverträgen bedacht werden. Allerdings ist dies eine unternehmerische Verantwortung.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen landwirtschaftlichen Realität in Sachsen-Anhalt sowie auch der enormen Verunsicherung der deutschen Landwirtschaft, die sich insbesondere in den seit Herbst 2019 andauernden „Bauernprotesten“ widerspiegelt, erscheint das in der Begründung formulierte Leitbild einer *bäuerlichen Landwirtschaft* realitätsfremd. Es werden Visionen formuliert, die nicht nur unrealistisch hinsichtlich der Zielsetzungen sind, sondern die die Stärken, die Historie und die bestehenden realen Herausforderungen der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt verleugnen. Wie realitätsfremd Leitbild und Zielsetzungen sind, zeigt sich besonders offenkundig darin, dass die favorisierten kleineren und mittleren Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe auch 30 Jahre nach der Wiedervereinigung im Land Sachsen-Anhalt weder absolut noch bezogen auf die von ihnen bewirtschaftete Fläche in erheblichem Maße zu Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Versorgung der Bevölkerung beitragen. Die Verbindung zwischen Ackerbau und Tierhaltung, Diversität in der Produktionsstruktur, viele Arbeitsplätze und hohe Wertschöpfung je Flächeneinheit findet sich vor allem bei den juristischen Personen.

Um nicht missverstanden zu werden: diese Bewertung ist keine Kritik an kleineren und mittleren Nebenerwerbs- und Haupterwerbsbetrieben, die überwiegend oder ausschließlich mit Familienarbeitskräften wirtschaften. Diese Betriebe haben unbestritten einen gesellschaftlichen Wert. Sie füllen insbesondere auch wichtige Nischenfunktionen aus. Jenseits dieser Nischenfunktionen fehlen allerdings den meisten dieser Betriebe realistische Entwicklungsperspektiven in Richtung einer rentablen und hohe Wertschöpfung generierenden Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, zur Bewältigung der Herausforderungen der Landwirtschaft in Zeiten der Digitalisierung und steigender Herausforderungen des Klima-, Biodiversitäts- und Tierschutzes sowie auch der Herausforderungen des ländlichen Raumes. Entsprechend unverständlich erscheint demzufolge, wie die Initiatoren des Gesetzentwurfs dazu kommen, diese Betriebe sowie auch eine undefinierte *bäuerliche Landwirtschaft* zu einem Leitbild für die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt erheben zu wollen. Wenn sich der Begriff *bäuerlich* vor allem auf diese Betriebe beziehen soll, stellt sich die Frage, welche Rolle künftig der eigentlich dominierende Rest der Landwirtschaft im Land einnehmen soll, der seit der Wiedervereinigung eine Entwicklung genommen hat, die als ein Erfolgsmodell der deutschen Wiedervereinigung gelten kann. Sollte der Begriff *bäuerlich* weiter gefasst werden, wäre er allerdings beliebig. Dann wäre etwa die Frage zu beantworten, ob denn auch eine Agrargenossenschaft, wie das Agrarunternehmen Barnstädt e.G. mit etwa 5 000 ha, 50 000 Schweinen, 2 000 Rindern und 175 Arbeitsplätzen dem Leitbild *bäuerlicher Landwirtschaft* entspricht. Ein derartiger Betrieb dürfte mit seiner Wertschöpfung erheblich zur wirtschaftlichen und sozialen Stabilität des ländlichen Raums ebenso wie zur regionalen Versorgung und der Versorgung benachbarter Ballungsräume mit Agrarprodukten sowie zur Diversität der Produktion durch Verbindung von Tierhaltung und Ackerbau maßgeblich beitragen. Bezogen auf die bewirtschaftete landwirtschaftliche Fläche sogar weit überdurchschnittlich.

Gefahren durch Anteils(ver)käufe

Der Kauf von Eigentumsanteilen wird als besondere Bedrohung der Agrarstruktur dargestellt. In einer Studie über 10 Landkreise in den neuen Bundesländern – auf die sich auch die Begründung des Gesetzentwurfs stützt – konnte Tietz (2017) für die zwei in Sachsen-Anhalt befindlichen Landkreise Stendal und Anhalt-Bitterfeld für den Zehnjahreszeitraum 2007 bis 2016 für etwa 10 % der dort angesiedelten juristischen Personen eine Unternehmensübernahme identifizierten. Dies entspricht einer jährlichen Übernahmerate von etwa 1 %. Diese Rate ist nicht als sehr hoch anzusehen und kann als Teil des allgemeinen Agrarstrukturwandels verstanden werden. Im Wirtschaftsprozess ist es normal, dass sich Unternehmen in Abhängigkeit von Unternehmensentscheidungen, ihrer Innovationsfähigkeit sowie auch der internen und externen Rahmenbedingungen unterschiedlich entwickeln.

In dem Zusammenhang wird mehrfach in der Begründung des Gesetzentwurfs behauptet, dass der Bodenmarkt vornehmlich bzw. maßgeblich durch Übertragungen von Anteilen landwirtschaftlicher Unternehmen bestimmt sei. Für die beiden Landkreise Stendal und Anhalt-Bitterfeld und den Zehnjahreszeitraum schätzt Tietz (2017) den Umfang übertragener Eigentumsflächen auf lediglich 4,5 % des Umfangs der in normalen Kauffällen übertragenen landwirtschaftlichen Eigentumsflächen. Zwar wird in der Einzelbegründung des Gesetzentwurfs darauf hingewiesen, dass sich für alle ausgewerteten Land-

kreise in den neuen Bundesländern ein Anteil von 18 % ergibt, allerdings greifen hierbei auch Besonderheiten, wie etwa der für Mecklenburg-Vorpommern und Ostbrandenburg ausgewerteten Landkreise, die sich nur bedingt auf Sachsen-Anhalt übertragen lassen dürften.

Es wird in der Entwurfsbegründung zudem behauptet, dass der Kauf von landwirtschaftlichem Boden zum Zweck der Kapitalanlage (...) vor allem durch den Kauf von Anteilen an Landwirtschaft betreibenden Gesellschaften erfolgen würde, der nicht den Regelungen des bisher geltenden Grundstücksverkehrsgesetzes unterliegen würde. Diese Nichtregulierung der mit Anteilsverkäufen verbundenen Übertragungen von Bodeneigentum wird in der Begründung als *schleichende Delegitimierung des geltenden Rechts* zum Grundstücksverkehr gesehen. Allerdings ist die Begründung der Genehmigungspflicht mit dem Begriff der *schleichenden Delegitimierung* nur ein Scheinargument, solange nicht Belege dafür erbracht werden, dass tatsächlich und in nennenswertem Umfang Unternehmenskäufe zum Zweck des Bodenkaufs als Kapitalanlage stattfinden. Derartige Belege fehlen. Wie Tabelle 1 zeigt, nimmt das Bodenvermögen gerade bei den juristischen Personen durchschnittlich weniger als 40 % des Bilanzvermögens ein. Selbst wenn bei einem Anteilserwerb ein höherer Teil des Kaufpreises auf dem Wert der enthaltenen Immobilien basiert und angenommen wird, dass die Anteilskäufe der Kapitalanlage dienen, sind Unternehmensanteilskäufe dennoch nicht notwendigerweise primär als Bodentransaktionen und Kapitalanlagen in Boden zu verstehen, sondern umfassen zahlreiche vertragliche Verpflichtungen, wie etwa Lohnzahlungen, Pachtzahlungen und Kapitaldienste und stellen eine unternehmerische landwirtschaftliche Aktivität dar. Zudem ist häufig ein Großteil des Anlagevermögens nicht kurz- bis mittelfristig liquidierbar, sondern nur im Rahmen einer längerfristigen wirtschaftlichen Nutzung.

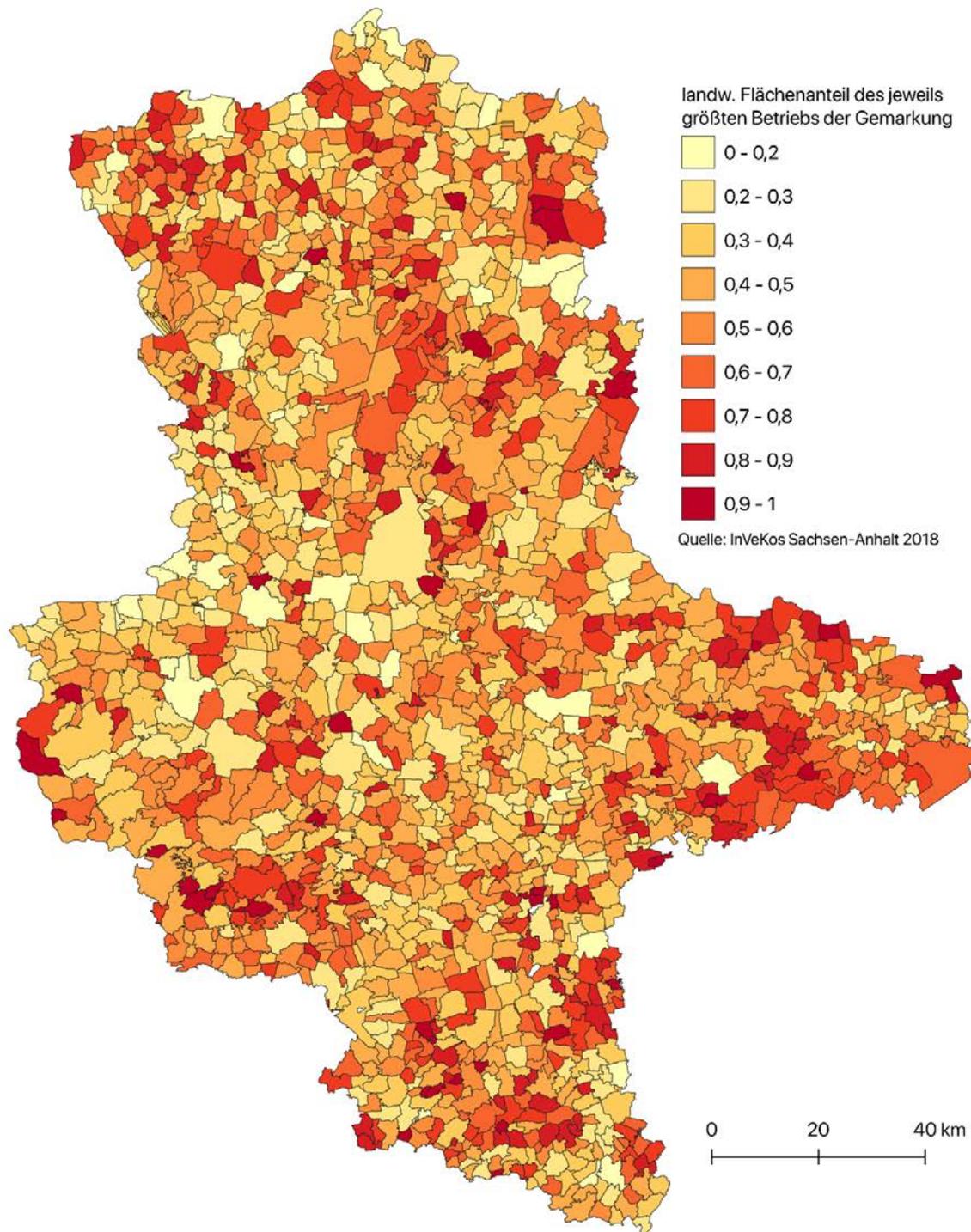
Basierend auf den genannten Behauptungen und Annahmen wird in der Begründung versucht, eine Regulierungserfordernis für Anteilskäufe herzuleiten. Allerdings fehlen nicht nur Belege dafür, was mögliche Anteilskäufer beabsichtigen und welche Folgen für Wertschöpfung und Beschäftigung daraus resultieren, sondern es wird auch an keiner Stelle betrachtet, was denn die Alternativen der Anteilskäufe sein könnten bzw. was im Falle einer Verweigerung der Zustimmung zu einem Anteilskauf geschehen würde. Insbesondere geht die Begründung an keiner Stelle darauf ein, wie aus einer Beschränkung von Anteilskäufen resultierende Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzverluste bewertet würden. Allerdings deutet der vorgesehene Rückabwicklungsverzicht bei nichtgenehmigten Anteilsübertragungen darauf hin, dass für die Folgen der Regulierung keine politische Verantwortung übernommen werden soll.

Die Motive der Verkäufer und damit weitere wesentliche Funktionen dieser Verkäufe werden ebenfalls weitgehend ausgeblendet. Es wird lediglich erwähnt, dass Anteilsverkäufe an andere bereits große Unternehmen bzw. nicht ortsansässige, außerlandwirtschaftliche Investoren aus dem Generationswechsel juristischer Personen resultieren. Diese Argumentation bedient eine Neiddiskussion, die es den bisherigen Eigentümern, die in den drei Jahrzehnten seit der Wiedervereinigung die landwirtschaftlichen Unternehmen aufgebaut und dabei oftmals auf Ausschüttungen, Pachteinnahmen und höhere Löhne verzichtet haben, nicht zugesteht, am erfolgten Vermögensaufbau teilzuhaben. Komplett ausgeblendet werden zudem Anteilsverkäufe aufgrund wirtschaftlicher Notlagen bzw. fehlender Entwicklungsperspektive seitens des Managements und der Eigentümer. Die Bedeutung derartiger Verkaufsmotive dürfte zuletzt enorm zugenommen haben, gerade angesichts nunmehr schon drei Dürrejahre in Folge sowie enormer Unsicherheiten in Betrieben mit Milchvieh- und Schweinehaltung durch Preisdruck und Politikrisiken. Mit dieser Ignoranz werden zugleich wesentliche Probleme einer stärkeren Regulierung ausgeblendet. Restriktionen beim Verkauf von Unternehmensanteilen behindern mit hoher Wahrscheinlichkeit die weitere Entwicklung der Unternehmen und gefährden damit Wertschöpfung und Arbeitsplätze. Das dürfte vor allem die ungünstigeren Standorte des Landes belasten.

Gefahr einer marktbeherrschenden Stellung

Sowohl hinsichtlich des Kaufs und der Pacht von Flächen als auch des Erwerbs von Unternehmensanteilen wird die Gefahr einer *marktbeherrschenden Stellung* als Grund für eine Regulierung angegeben. Als Bezugsregion wird dabei mit Blick auf Grundstückskäufe auf die Gemarkung abgestellt. Für Pachtflächen und Anteilsverkäufe dürfte diese Regionsabgrenzung ebenfalls gemeint sein. Die Bezugsregion Gemarkung ist jedoch als willkürlich wie auch als realitätsfremd zu bezeichnen. Entsprechend des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems InVeKoS, das die Grundlage für die Gewährung von EU-Direktzahlungen für die Landwirtschaft bildet, umfassen die Gemarkungen in Sachsen-Anhalt im Durchschnitt 723 ha landwirtschaftlicher Fläche. Wenn eine marktbeherrschende Stellung bei 50 % der landwirtschaftlichen Fläche einer Gemarkung angesetzt wird, wäre entsprechend Abbildung 2 die Hälfte der Gemarkungen in Sachsen-Anhalt betroffen.

Abbildung 2: Flächenanteile des jeweils größten Bewirtschafters in den Gemarkungen Sachsen-Anhalts



Datenquelle: Berechnungen aus Basis der InVeKoS-Daten Sachsen-Anhalt 2018

Entsprechend der vorgesehenen Regelung müsste in einer durchschnittlichen Gemarkung bereits einem arrondierten Betrieb mit 362 ha eine marktbeherrschende Stellung zugesprochen werden. Zum Vergleich: In Sachsen-Anhalt lag die durchschnittliche Betriebsgröße in 2016 bei 271 ha, also nur vergleichsweise wenig unterhalb dieses Wertes. Im Durchschnitt über alle Gemarkungen verfügt der jeweils größte Bewirtschafter über 346 ha innerhalb der Gemarkung. 65,4 % der landwirtschaftlichen Fläche in

Sachsen-Anhalt werden von Betrieben mit mehr als 500 ha bewirtschaftet. 50 % der landwirtschaftlichen Flächen werden von Betrieben mit mehr als 733 ha, also mehr als der durchschnittlichen Größe einer Gemarkung bewirtschaftet. Wie ungeeignet die Gemarkung als regionale Abgrenzung ist, zeigt sich auch darin, dass ein erheblicher Anteil der landwirtschaftlichen Fläche in gemarkungsübergreifenden Schlägen liegt.

Nach dem Verständnis der Autoren des Gesetzentwurfs hätte damit ein Großteil der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt über Jahrzehnte eine marktbeherrschende Position innegehabt. Wenn die zugrundeliegende Agrarstruktur künftig unerwünscht ist, kann der Gesetzentwurf kaum als Instrument zur Sicherung, sondern höchstens der Veränderung der Agrarstruktur verstanden werden.

Leider setzt sich der Gesetzentwurf und auch dessen Begründung nicht angemessen damit auseinander, welche konkreten Probleme mit den Regelungen zur marktbeherrschenden Stellung gelöst werden sollen. Es finden sich lediglich Formulierungen, wonach auf dem regionalen Bodenmarkt der Markt nachhaltig gestört sei und kein Wettbewerb mehr stattfinden würde. Wenn annahmegemäß in der Hälfte aller Gemarkungen infolge einer angeblich marktbeherrschenden Stellung kein Wettbewerb stattfindet, ist erstaunlich, dass dennoch vor allem zu starke Kauf- und Pachtpreisanstiege als Argument für die Eingriffe herangezogen werden. Effizienzaspekte einer Arrondierung oder realisierte Größenvorteile werden nicht gewürdigt.

Würde man den regionalen Bodenmarkt anhand realistischer Marktradien bestimmen, innerhalb der Betriebe konkurrieren, ergäbe sich, dass die Gemarkung keinesfalls einen angemessenen Bezugsrahmen darstellt. Plogmann et al. (2020) finden für Brandenburg auf Basis der dortigen InVeKoS-Daten einen Radius von knapp 12 km, in dem 90 % der landwirtschaftlichen Flächentransaktionen stattfinden. Dieser Radius sollte auf Sachsen-Anhalt übertragbar sein. Analysen für die Niederlande, mit ihren deutlich kleineren und wesentlich intensiver wirtschaftenden Betrieben, kommen auf einen Radius von immerhin 6,7 km (Cotteleer 2008). Ausgehend davon, dass über 50 % der Landesfläche landwirtschaftlich genutzt wird, kann also davon ausgegangen werden, dass Flächenkäufe und -pachtungen innerhalb einer Regionsgröße von über 20 000 ha stattfinden. Diese Regionsgröße entspricht etwa 30 durchschnittlichen Gemarkungen, die jeweils einen durchschnittlichen Radius von gut 2 km aufweisen. Entsprechend lässt sich die Spezifikation der Gemarkung als Bezugsbasis auch nicht dadurch retten, indem bei unterdurchschnittlich großen Gemarkungen auch benachbarte Gemarkungen einbezogen werden können. Vielmehr müssten dann die etwa 30 umliegenden Gemarkungen einbezogen werden. Setzt man eine Regionsgröße von über 20 000 ha an, dürfte in Sachsen-Anhalt also kaum ein Betrieb in der Lage sein, eine marktbeherrschende Position einzunehmen. Und selbst wenn ein Betrieb, wie die APH Hinsdorf e.G., in einer Region 10 000 ha bewirtschaftet, konkurriert er innerhalb des Radius von knapp 12 km dennoch mit zahlreichen, darunter auch vielen leistungsfähigen Betrieben. Diese Argumentation schließt keineswegs aus, dass es Marktmacht auf Bodenmärkten gibt. Allerdings erfordert eine angemessene Verwendung von Begriffen, wie dem einer marktbeherrschenden Stellung eine fundierte Analyse und Einordnung der Zusammenhänge. Zudem wären auch Effizienzaspekte, wie einer Flächenarrondierung und Größeneffekte zu beachten.

Empirische Analysen zur Bodenmarktkonzentration, wie z.B. Balmann et al. (2020) finden für die Kauf- und Pachtmärkte in Sachsen-Anhalt in der Tat Preisabschläge, wenn das größte Unternehmen einen erheblichen Anteil der Fläche einer Gemarkung bewirtschaftet. Allerdings ist der zu erwartende Preisabschlag eher gering im Vergleich zu anderen Faktoren, wie etwa ob der Verkauf oder die Verpachtungen durch professionelle Akteure erfolgte, wie die BVVG oder Makler. Zudem kann aus diesen Ergebnissen kein kausaler Zusammenhang abgeleitet werden. Möglicherweise ergeben sich die Preiseffekte weniger aus den Betriebs- als aus den Schlaggrößen, die an keiner Stelle im Gesetzentwurf angesprochen werden, obwohl in Sachsen-Anhalt der größte Teil der Fläche in Schlägen einer Größe von mehr als 20 ha bewirtschaftet wird. Leidtragende derartiger Effekte wären grundsätzlich eher nichtlandwirtschaftliche Bodeneigentümer als benachbarte Betriebe, obwohl denkbar ist, dass es Effekte einer Preisführerschaft großer Unternehmen gibt (Graubner et al. 2020).

Weitere Inkonsistenzen

Während die genannten Eingriffe in den Bodenmarkt einerseits damit begründet werden, dass eine marktbeherrschende Stellung bestünde, was weitgehend damit gleichzusetzen wäre, dass insbesondere größere und große Unternehmen von niedrigen Kauf- und Pachtpreisen zulasten kleinerer nichtlandwirtschaftlicher Bodeneigentümer profitieren, werden die Eingriffe an anderer Stelle damit begründet, dass Zuflüsse außerlandwirtschaftlichen Kapitals die Kaufpreise beeinflussen und steigende Grundstückspreise viele landwirtschaftliche Unternehmen am Erwerb von Flächen hindern würden. Hier wird nicht nur ein gewisser Widerspruch innerhalb der Argumentation deutlich. Wissenschaftliche Analysen

der ostdeutschen Bodenmärkte kommen vielmehr zu dem Ergebnis, dass etwa in den überdurchschnittlich preisintensiven Auktionen der BVVG aber auch anderen Grundstückskäufen gerade von Landwirten oft höhere Preise gezahlt werden als von Nichtlandwirten. Wenn Nichtlandwirte höhere Preise zahlen, erfolgt dies tendenziell dann, wenn sie eine höhere Wertschätzung und damit besondere Gründe haben (vgl. Croenenbroeck et al. 2020, von Witzke et al. 2020, Balmann et al. 2020).

Im Leitbild und den bodenmarktpolitischen Zielen des Gesetzentwurfs wird wiederholt das Ziel einer breiten Eigentumsstreuung postuliert. Jedoch wird weder erläutert, wie diese breite Eigentumsstreuung definiert ist, noch wird erläutert, wie das Ziel überhaupt legitimiert werden kann. Außerhalb der jüngeren landwirtschaftlichen Bodenmarktdiskussionen wird der Begriff der breiten Eigentumsstreuung in der deutschen Wirtschaftspolitik kaum genutzt. Verfassungs- und EU-rechtlich erscheint er für die Rechtfertigung von Bodenmarkt eingriffen problematisch. Selbiges gilt auch mit Blick darauf, dass Zielsetzungen formuliert werden, wie die Förderung des Flächenerwerbs *ortsansässiger* Landwirte. Auch diese erscheint EU-rechtlich äußerst problematisch. Ausführliche Erläuterungen zur EU-rechtlichen Einordnung von Bodenmarktregulierungen finden sich in einer dazu veröffentlichten Mitteilung der Europäischen Kommission (Europäische Union 2017).

Bedenklich erscheint auch die im Gesetzentwurf enthaltene Formulierung, dass Bodenkauf zum Zweck der Kapitalanlage zu Gefahren für die Agrarstruktur führt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, 12.01.1967 – 1 BvR 169/63) hat 1967 zur Rechtmäßigkeit des Grundstücksverkehrsgesetzes festgestellt „*Gesetzliche Eigentumsbindungen müssen von dem geregelten Sachbereich her geboten sein; sie dürfen nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Diese Grenze wäre überschritten, wenn der Erwerb von Grund und Boden deshalb schlechthin verboten wäre, weil es sich für den Erwerber um eine Kapitalanlage handelt.*“ Vor diesem Hintergrund ist weder nachvollziehbar noch hinreichend, wenn der Gesetzentwurf eine Gefahr für die Agrarstruktur daraus ableitet, dass ein Kauf als Kapitalanlage erfolgt. Vielmehr wäre die Gefahr für die Agrarstruktur selber zu begründen.

Ökonomisch unbegründet ist ferner die Behauptung, dass durch den Bodenkauf als Kapitalanlage den vor Ort Landwirtschaft betreibenden Unternehmen Wertschöpfung und Steuerkraft entzogen würde. Wenn ein Nichtlandwirt eine landwirtschaftliche Fläche an einen anderen Nichtlandwirt verkauft, ergibt sich daraus zunächst einmal überhaupt keine negative agrarstrukturelle Wirkung. Es gibt lediglich den indirekten Effekt, dass ein Landwirt ebenfalls an der Fläche interessiert sein könnte, was jedoch bereits derzeit über bestehende Vorkaufsrechte geregelt ist. Zugleich nutzen auch Landwirte sogenannte Sale-and-Lease-Back-Geschäfte landwirtschaftlicher Flächen als Instrument ihrer Unternehmensentwicklung sowie zum Risikomanagement (Curtiss und Forstner 2020). Fragwürdig ist die Behauptung der negativen Wirkungen auf Wertschöpfung und Steuerkraft noch aus weiteren Gründen: Zum einen fließt mit einem Verkauf eines landwirtschaftlichen Grundstücks oder Unternehmensanteils zunächst einmal der Verkaufspreis an den Verkäufer bzw. als Grunderwerbssteuer in die Region, und es wäre zu prüfen, ob dieser Gegenwert für die Region geringer ist, wenn ein Investor die Fläche kauft, als wenn ein vor Ort ansässiges Unternehmen diese Fläche kaufen und dazu Kredite aufnehmen oder auf andere Investitionen verzichten würde. Zum anderen stützt sich in dieser Argumentation Agrarstrukturpolitik auf Regionalpolitik mit der Folge, dass regionalpolitische Zielkonflikte zu analysieren wären. Dabei wäre zu beachten, dass der regionale Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft selbst in den ländlichen Regionen Sachsen-Anhalts recht gering ist.

Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die angestrebten Bodenmarktregulierungen

- sich auf ein Leitbild stützen, das realitätsfremd und in sich widersprüchlich ist, dessen Herleitung auf einem Zerrbild der agrarstrukturellen Gegebenheiten im Land Sachsen-Anhalt basiert, da wesentliche Sachverhalte unrichtig wiedergegeben und Grundlagen des bisherigen Erfolges, wie Unternehmertum, Effizienz, Mobilität und genossenschaftliche Prinzipien ignoriert werden, und statt dessen illusorische Hoffnungen in eine *bäuerliche Landwirtschaft* setzt, die sich schon in den vergangenen 30 Jahren aufgrund fehlender Wettbewerbsfähigkeit weder durchsetzen noch maßgeblich zur ländlichen Entwicklung beitragen konnte,
- sich auf Drohkulissen stützen, wie eine angeblich vorhandene bzw. drohende marktbeherrschende Stellung, Boden- und Anteilskäufe durch Investoren sowie Verlust an Wertschöpfung und Arbeitsplätzen für den ländlichen Raum, die letztlich durch unbelegte Behauptungen konstruiert werden,
- die tatsächlichen Herausforderungen der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt sowohl auf Ebene der Unternehmen als auch angesichts der sich verändernden Rahmenbedingungen infolge des demographischen Wandels, veränderter gesellschaftlicher Erwartungen an die Landwirtschaft, der Digitalisierung sowie des Klimawandels ignoriert werden und nicht zuletzt

- die Frage aufwerfen, inwieweit die wichtigen Mechanismen und Aufgaben von Bodenmärkten sowie Anteils(ver)käufen für die Bewältigung dieser Herausforderungen, für agrarstrukturelle Entwicklungen, Wertschöpfung, Produktion und ländliche Entwicklung überhaupt verstanden worden sind.

Ausgehend von diesen Defiziten in der Problemanalyse sowie auch dem Verständnis der Funktionen von Bodenmärkten und agrarstrukturellen Entwicklungen stellt sich die Frage, wie denn daraus ein ziel führendes Instrumentarium für deren Regulierung und Beeinflussung entwickelt werden kann, ohne den Beitrag der Landwirtschaft zu Wertschöpfung und Beschäftigung im ländlichen Raum zu gefährden.

3. Einordnung und Bewertung wesentlicher Neuregelungen

Im Folgenden werden anhand des Gesetzentwurfs wesentliche Änderungen gegenüber dem geltenden Grundstücksverkehrsgesetz (GrdStVG), dem Reichssiedlungsgesetz (RSiedlG), und dem Landpachtverkehrsgesetz (LPachtVG) entsprechend der Gliederung des Gesetzentwurfs eingeordnet.

Teil 1: Allgemeine Vorschriften

In § 1 (1) des Gesetzentwurfs heißt es: *Dieses Gesetz dient der Abwehr von Gefahren und erheblichen Nachteilen für die Agrarstruktur und damit für den ländlichen Raum durch eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens. Weiter heißt es: Zur Agrarstruktur gehören die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft. Agrarstrukturelles Ziel ist insbesondere die Gewährleistung leistungsfähiger Unternehmen der Landwirtschaft und ein Vorrang der Landwirte beim Erwerb von Grundeigentum. Dieses Gesetz dient weiterhin der Sicherung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume, insbesondere der Sicherung der Wertschöpfung im ländlichen Raum.*

Wenn diese Zielsetzung ernst genommen würde, wären die vorgesehenen Eingriffe in den Bodenmarkt an ihm zu messen. Die in Abschnitt 2 aufgelisteten Widersprüche und Unrichtigkeiten in der Begründung und Zielsetzung des Gesetzentwurfs werfen allerdings erhebliche Fragen an der Ernsthaftigkeit der formulierten Zielsetzung auf. Zudem wird im Rahmen dieser Zielformulierung Agrarstrukturpolitik mit Regionalpolitik begründet, obwohl lediglich im Norden und Osten des Bundeslandes der Anteil der Erwerbstätigen in der Primärproduktion auf Ebene der Landkreise eine Größenordnung von mehr als 3 % erreicht.

Teil 2: Grundstücksverkehr

Die Regelungen zum Grundstücksverkehr sollen im Rahmen des Agrarstrukturgesetzentwurfs durch die Einführung von Preisobergrenzen und regionalen Eigentumsobergrenzen für Betriebe in einigen wesentlichen Bereichen verschärft werden. Allerdings würden die Folgen dieser Eingriffe teilweise dadurch entschärft, indem die Mindestgröße erhöht werden soll, ab der Grundstückskäufe überhaupt genehmigungspflichtig wären. Bei einer Mindestgröße von 5 ha kann davon ausgegangen werden, dass nicht nur der Großteil der Käuffälle, sondern zugleich etwa ein Drittel der damit gehandelten Fläche nicht mehr genehmigungspflichtig wäre. Zudem sollen in Agrargenossenschaften tätige Mitglieder beim Grundstückserwerb künftig ähnlich wie Landwirte behandelt werden und einfacher Flächen erwerben können – wobei derartige Fälle größtenteils unter die 5 ha-Grenze fallen dürften. Es ist allerdings nicht schlüssig, warum keine analogen Regelungen für Anteilseigner von Kapitalgesellschaften gelten sollen.

Zu den vorgesehenen Verschärfungen:

Entsprechend § 8 (1) Punkt 3 und § 8 (5) soll künftig die Genehmigung eines Grundstückskaufs versagt werden können, wenn der Kaufpreis den Marktwert des Grundstücks um mehr als 20 % übersteigt oder um mehr als 40 % unterschreitet. Bisher greift eine gerichtlich formulierte Regel, dass eine Überschreitung um mehr als 50 % als unverhältnismäßig angesehen wird (BGH V BLw 10/68). Begründet wird die Absenkung der Obergrenze in den im Gesetzentwurf angehängten Einzelbegründungen damit, dass eine *gesetzliche Definition ... vor dem Hintergrund sich häufig rasch verändernder Grundstückspreise nunmehr aber für erforderlich angesehen wird*. Diese Begründung ist allerdings insoweit ein Widerspruch in sich, als sich verändernde Grundstückspreise Veränderungen der Marktwerte widerspiegeln.

Die geplante Änderung stellt darüber hinaus sowohl einen Eingriff in die Vertragsfreiheit der Beteiligten als auch in den Allokationsprozess dar. Ungeachtet rechtlicher Fragen erscheint der vorgesehene Eingriff in die Vertragsfreiheit zum einen problematisch, weil das Angebot an landwirtschaftlichen Grundstücken ohnehin recht gering ist. So werden jährlich in Sachsen-Anhalt lediglich etwa 1 bis 1,5 % der landwirtschaftlichen Fläche gehandelt, wobei der Umfang tendenziell im Zeitablauf abnimmt. Potenzielle Verkäufer, die lediglich bei höheren Preisen zum Verkauf bereit wären, würden ihre Flächen höchstens dann anbieten, wenn sie die Obergrenze umgehen können, wie etwa durch eine Stückelung oder Nebengeschäfte. Landwirtschaftliche Interessenten, die eine größere Fläche als 5 ha dringend benötigen,

könnten sich zudem nicht mehr durch ein höheres Angebot gegenüber Konkurrenten abgrenzen. Vielmehr entstünde eine Lotteriesituation, die die Kaufinteressierten ebenfalls dazu verleiten dürfte, nach Umgehungsmöglichkeiten zu suchen.

Verstärkt wird diese Lotterienproblematik dadurch, dass eine Grenze von 20 % oberhalb des Marktwertes eng gefasst ist und seitens der Beteiligten nur schwer abzuschätzen ist. Grundstücksmarktberichte werden erst mit einer Verzögerung veröffentlicht und die Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene verlaufen recht uneinheitlich. Damit können selbst Käufer, die bewusst unter der Obergrenze bleiben möchten, nicht sicher sein, ob dies seitens der Genehmigungsbehörden so gesehen wird – es sei denn, dass sich die Obergrenze an historischen Marktwerten orientiert, wie sie in den Grundstücksmarktberichten alle zwei Jahre veröffentlicht werden. Allerdings drohen selbst dann Bewertungsunsicherheiten.

Ein grundlegendes Problem der Regelung besteht auch in der offensichtlichen Annahme, dass landwirtschaftliche Unternehmen am Grundstücksmarkt lediglich als Käufer auftreten. Gerade mit Blick auf Krisensituationen, wie sie sich aktuell häufen, und den insgesamt recht hohen Eigentumsflächenbestand der sachsen-anhaltinischen Landwirtschaft, stellen attraktive Verkaufsgelegenheiten insbesondere in Kombination mit Rückpachtoptionen (Sale-and-Lease-Back) eine unter Umständen wertvolle Option zur Unternehmensstabilisierung sowie auch für die Finanzierung von Investitionen dar (Curtiss und Forstner 2020). Diese Option erfordert allerdings Gestaltungsfreiheit.

Warum ein grobes Missverhältnis zum Marktwert bei einer Überschreitung um 20 %, aber bei einer Unterschreitung erst ab 40 % begründet erscheint, erschließt sich an keiner Stelle des Gesetzentwurfs.

Ein weiterer wesentlicher Eingriff in den Grundstücksmarkt stellt die in § 8 Absatz 1 und Absatz 7 vorgesehene Möglichkeit zur Versagung der Genehmigung eines Grundstückskaufs dar, falls der Erwerber als Eigentümer oder Pächter bereits über 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche innerhalb der Gemarkung verfügt. Begründet wird diese Eingriffsmöglichkeit damit, dass der Käufer damit eine marktbeherrschende Stellung am regionalen Bodenmarkt hätte. Verbundene Unternehmen, wie etwa eine Tochtergesellschaft, die Mutterkuhhaltung betreibt, wären einzubeziehen. Diese Eingriffsmöglichkeit erscheint in mehrfacher Hinsicht problematisch:

Zum einen wird als regionaler Markt auf die Gemarkung abgestellt. Wie bereits in Abschnitt 2 ausgeführt, umfasste in 2018 eine Gemarkung in Sachsen-Anhalt durchschnittlich 723 ha landwirtschaftliche Fläche. Eine Auswertung nach dem jeweils größten Bewirtschafter ergibt, dass dieser im Durchschnitt eine Fläche von 346 ha bewirtschaftet. Im Durchschnitt über alle Gemarkungen verfügt der jeweils größte Bewirtschafter über 52 % der landwirtschaftlichen Fläche der jeweiligen Gemarkung. In den Gemarkungen mit mehr als 723 ha bewirtschaftet das jeweils größte Unternehmen 523 ha und 46 % der Fläche. Dementsprechend dürfte künftig ein erheblicher Teil der jeweils größten Betriebe in ihren Gemarkungen keine Flächen mehr kaufen, die größer als 5 ha sind. Abbildung 2 zeigt, dass davon etwa die Hälfte aller Gemarkungen betroffen wäre. Insbesondere betroffen wären die ertragsschwächeren Standorte im Norden und Osten des Landes, wo der Futterbau eine überdurchschnittliche Rolle spielt, der zugleich überdurchschnittlich stark von juristischen Personen betrieben wird.

Problematisch erscheint die Orientierung an der Gemarkung zudem, weil wie bereits in Abschnitt 2 ausgeführt, der tatsächliche regionale Bodenmarkt weit größer als die jeweilige Gemarkung ist. Folgt man dem von Plogmann et al. (2020) für Brandenburg gefundenen Ergebnis, dass etwa 90 % der Flächen-transaktionen innerhalb eines Radius von knapp 12 km stattfinden und in dem im Regelfall mehr als 20 000 ha landwirtschaftlicher Fläche vorhanden sind, dann gibt es keine Legitimation für eine Orientierung an Gemarkungen, für die im Regelfall nur ein Radius von gut 2 km gilt. Unabhängig von der fehlenden ökonomischen und empirischen Grundlage zur Beschränkung auf die Gemarkung muss zudem davon ausgegangen werden, dass die Regelung bisherigen Arrondierungsmaßnahmen zuwiderläuft, die im Rahmen des Flurbereinigungsgesetzes verfolgt werden, und der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung dienen (FlurbG). Landwirtschaftliche Unternehmen, die bereits die 50 %-Grenze innerhalb ihrer Gemarkung erreicht hätten, würden genötigt, bei Flächenkäufen innerhalb der Gemarkung Pachtflächen abzugeben oder aber Flächenkäufe in Nachbargemarkungen zu verlagern. Die im Gesetzentwurf eingeräumte Möglichkeit, bei unterdurchschnittlich kleinen Gemarkungen auch Nachbargemarkungen als Bezugsbasis mit einzubeziehen, vermindert die genannten Probleme kaum, da ein angemessener Radius durchschnittlich etwa 30 Gemarkungen umfassen müsste.

Problematisch an der Definition der marktbeherrschenden Stellung und der angestrebten Begrenzung des Grunderwerbs größerer Betriebe ist zudem, dass die eigentliche Problematik von Marktmacht, wie etwa die schwache Verhandlungsposition von Kleineigentümern gegenüber vergleichsweise großen Betrieben bzw. angesichts großer Schläge überhaupt nicht adressiert wird. Vielmehr erweckt die vorgesehene Regelung den Eindruck, dass der Schutz der Agrarstruktur ein vorgeschobenes Argument ist.

Teil 3: Siedlungsrecht

Gemeinnützigen Siedlungsgesellschaften soll künftig in § 14 ein Vorkaufsrecht bei Grundstückskäufen eingeräumt werden, in denen eine Genehmigung versagt werden kann, selbst wenn kein landwirtschaftlicher Kaufinteressent vorhanden ist. Entsprechend § 12 (3) soll gelten: *Das Siedlungsunternehmen hat die von ihm durch Ausübung des Vorkaufsrechts erworbenen Grundstücke innerhalb von zehn Jahren nach Erwerb des Eigentums vorrangig zur Verbesserung der Agrarstruktur zu verwenden, insbesondere zur Unterstützung leistungsfähiger Landwirte, die dringend Grundstücke zur Aufstockung ihres Unternehmens der Landwirtschaft benötigen.*

Da diese Vorgabe sehr vage formuliert ist und potenzielle Fälle zur Ausübung des Vorkaufsrechtes sich auf tendenziell überdurchschnittlich attraktive Flächen beziehen dürften (über 5 ha Größe, überdurchschnittliche Bonität), ist zu erwarten, dass die Erweiterung der Vorkaufsrechte und der Verzicht auf die Voraussetzung der Existenz eines vorkaufswilligen und vorkaufsberechtigten Landwirtes dazu führen, dass die Landgesellschaft Sachsen-Anhalt als gemeinnützige Siedlungsgesellschaft des Landes in Richtung interessengeleiteter und politisch motivierter Vorkäufe gedrängt wird und Transparenz verloren geht. Insbesondere der Verzicht auf das Vorhandensein eines vorkaufsberechtigten Landwirtes wirft aufgrund seines Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte verfassungsrechtliche Fragen auf (vgl. dazu BVerfG, 12.01.1967 – 1 BvR 169/63). Gerade mit Blick auf die Widersprüche in der Begründung des Gesetzentwurfs ebenso wie dem darin skizzierten Leitbild sind zudem negative Effekte auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze zu befürchten.

Teil 4: Landpachtverkehr

Entsprechend § 23 des Gesetzentwurfs sollen Verpächter analog zum bestehenden Landpachtverkehrsgesetz weiterhin verpflichtet sein Pachtverträge sowie Änderungen von Pachtverträgen anzuzeigen. Neu ist, dass eine Nichtanzeige entsprechend § 38 künftig eine Ordnungswidrigkeit darstellen würde, für die ein Bußgeld von bis zu einhunderttausend Euro verhängt werden kann. Diese Neuregelung wäre grundsätzlich konsequent und würde nicht nur den Vollzug der Landpachtregelungen sichern, sondern auch eine verlässlichere Basis für statistische Auswertungen schaffen. Ob der Bußgeldrahmen einer gerichtlichen Überprüfung standhält, sei dahingestellt. Das dürfte umso mehr gelten, wenn es kaum begründete Anlässe für Beanstandungen gibt und primär statistische Interessen bedient werden.

Bedeutsamer als bislang scheint die in § 25 (2) spezifizierte Möglichkeit zur Beanstandung eines Pachtvertrages, wenn *eine Anhäufung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken in einem Gebiet entsteht, die geeignet ist, anderen Unternehmen der Landwirtschaft jegliche Entwicklungsmöglichkeit zu nehmen. Weitere Grundstücke, die der Pächter aufgrund anderer Rechtsverhältnisse, insbesondere als Eigentümer, in der Region bewirtschaftet, stehen gepachteten Grundstücken gleich.* Nähere Spezifikationen dieser Regelungen fehlen allerdings. Weder ist die Regionsgröße spezifiziert, noch ist spezifiziert, ab welcher Größenordnung andere Unternehmen keine Entwicklungsmöglichkeiten hätten.

Warum Spezifizierungen hinsichtlich des Bezugsrahmens fehlen, ist unklar. Auch liefern die zugehörigen Einzelbegründungen keine näheren Erläuterungen. Allerdings weist der Punkt gewisse Analogien auf zur angestrebten Nichtgenehmigung von Grundstückskäufen in Fällen einer vermeintlich marktbeherrschenden Stellung. In den Einzelbegründungen zum Grundstücksverkehr stützt sich die dort genannte Schwelle von 50 % darauf, dass dann gewährleistet sei, *dass zumindest zwei ähnliche große Wettbewerber auf dem regionalen Bodenmarkt existieren und konkurrieren können. Dadurch würden eine ungesunde Anhäufung von landwirtschaftlichen Grundstücken in einer Hand verhindert, Neugründungen ermöglicht und anderen Betrieben Entwicklungsmöglichkeiten erhalten.* Insofern könnte vermutet werden, dass indirekt auch bei der Landpacht eine analoge Größenbegrenzung innerhalb von Gemarkungen eingeführt werden soll. Wenn dem so wäre, würden sich deutlich größere Eingriffe in die Agrarstruktur als aus den Beschränkungen zum Grundstückskauf ergeben. Denn alle Betriebe mit mehr als 50 % Flächenanteil in einer Gemarkung würden über kurz oder lang einen Teil ihrer Fläche verlieren, sobald beispielsweise ein Verpächter eine Änderung des Pachtvertrages verlangen würde. Die Begründung des Gesetzentwurfs ebenso wie das agrarstrukturelle und bodenmarktpolitische Leitbild nähren Befürchtungen, dass derartige Effekte ungeachtet der möglichen Folgen bezweckt sind. Die negativen Auswirkungen von Betriebsgrößenbeschränkungen auf Wertschöpfung und Beschäftigung illustrieren Heinrich et al. (2019). Allerdings würde eine Größenbeschränkung auf Ebene von Gemarkungen als Bezugsgröße erwarten lassen, dass benachbarte Großbetriebe aus anderen Gemarkungen die Flächen übernehmen würden, so dass sich die negativen Folgen vor allem aus Arrondierungsverlusten ergeben dürften. Kleinere und mittlere Betriebe würden bei fehlender Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung ohnehin kaum profitieren.

Teil 5: Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen

Im fünften Teil geht der Entwurf grundlegend über bisherige Bodenmarktregulierungen hinaus und definiert in § 26 eine Genehmigungspflicht für den Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen mit Eigentum an land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken im Umfang von mehr als 250 Hektar soweit dadurch mehr als 25 % des Kapitals oder der Stimmrechte am Unternehmen gehalten würden, weil damit ein bestimmender Einfluss erworben würde. Die Zustimmung soll versagt werden können oder durch Auflagen oder Bedingungen eingeschränkt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass der Erwerb der Beteiligung am Unternehmen eine Gefahr oder einen erheblichen Nachteil für die Agrarstruktur darstellt. Letzteres wird laut § 28 insbesondere angenommen, wenn eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf dem regionalen Bodenmarkt zu befürchten ist, oder der Gegenwert in einem groben Missverhältnis zum anteiligen Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke des landwirtschaftlichen Unternehmens steht. Bei der Beurteilung der nachteiligen Veränderung der Agrarstruktur sei die landwirtschaftliche Fachkunde des Erwerbers zu berücksichtigen. Die Zustimmung könne ausnahmsweise erteilt werden, wenn die Versagung eine unzumutbare Härte für den Veräußerer oder den Erwerber bedeuten würde. Der Antrag auf Zustimmung wäre laut § 27 (1) vor dem Erwerb, bei Anwachsung und Aktienerwerb spätestens nach einem Monat zu stellen. Im Falle einer Versagung der Genehmigung eines Erwerbs ist keine Rückabwicklung vorgesehen. Allerdings können neben Bedingungen und Auflagen auch Bußgelder bis zu einer Million Euro verhängt werden, die den geldwerten Vorteil ausgleichen sollen.

Sowohl die Genehmigungspflicht als solche als auch die Ausgestaltung der Regelungen werfen zahlreiche Fragen auf. Als eine wesentliche Motivation für die Genehmigungspflicht wird in der Einzelbegründung der Aspekt des Eigentumstransfers landwirtschaftlicher Flächen genannt und insbesondere auf die drohende Delegitimierung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrsgesetzes verwiesen. Dies kann als weiterer Beleg dafür verstanden werden, dass die Autoren des Gesetzentwurfs ohne jeden Beleg unterstellen, dass der Erwerb von Unternehmensanteilen primär durch ein Interesse am Grundstückserwerb und ebenso der Verkauf von Unternehmensanteilen durch den Verkauf von Grundstücken motiviert ist. Solange kein Beleg dafür erbracht wird, dass Unternehmensübertragungen tatsächlich primär zu diesem Zweck stattfinden, handelt es sich allerdings nur um ein Scheinargument, das als vorgeschoben anzusehen ist, um Anteilserwerbe zu regulieren. Selbst wenn ein erheblicher Teil eines Unternehmenswertes dem Wert der enthaltenen Immobilien darstellt, umfassen Unternehmensanteilkäufe zahlreiche vertragliche Verpflichtungen, wie etwa Lohnzahlungen, Pachtzahlungen und Kapitaldienste. Zudem ist häufig ein Großteil des Anlagevermögens nicht kurzfristig liquidierbar, sondern nur im Rahmen einer längerfristigen wirtschaftlichen Nutzung. Das gilt vor allem für die juristischen Personen, die einen deutlich überdurchschnittlichen Umfang an Anlagekapital jenseits des Bodens verfügen. Insofern ist auch nicht plausibel, wie behördlich geprüft werden könnte und sollte, ob der Gegenwert in einem groben Missverhältnis zum anteiligen Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke des landwirtschaftlichen Unternehmens steht. Bewertungsansätze, die sich auf Ertragswerte stützen und vermutlich der Intention der Erwerber entsprechen würden, wären aufgrund der Unsicherheiten im Bereich der Landwirtschaft kaum objektivierbar. Damit bleiben Substanzwertverfahren, wie etwa der Reproduktions- bzw. Ersatzwert oder der Liquidationswert, die jedoch bei einer Anwendung sehr unterschiedliche Ergebnisse liefern dürften. Zudem dürfte der Liquidationswert kaum zu rechtfertigen sein, solange nicht offensichtlich ist, dass eine Liquidation des Unternehmens als Kauf- oder Verkaufsgrund identifiziert werden kann, wie etwa bei einer drohenden Insolvenz. In der Regel ist vom Fortführungsprinzip auszugehen (Going-Concern-Prinzip). Noch weniger schlüssig als die Bewertungsproblematik, wäre die Konsequenz. Dient ein zu hoher Kaufpreis als Begründung für die Nichtgenehmigung des Anteilkaufs stellt sich die Frage, wie ein Bußgeld bestimmt werden soll, das den geldwerten Vorteil des zu hohen Preises, der ja ein Nachteil wäre, abschöpfen soll.

Ebenso problematisch wie das Argument des Missverhältnisses des Kaufpreises zur Begründung einer Nichtgenehmigung ist das Argument der marktbeherrschenden Stellung. Zwar ist denkbar, dass ein Unternehmen mit einem lokal hohen Flächenumfang mit der Übernahme eines zweiten Unternehmens am selben Ort von besseren Verhandlungspositionen und damit niedrigeren Pacht- oder Kaufpreisen profitiert, allerdings würde das Unternehmen wohl ebenfalls von Arrondierungsvorteilen profitieren, die in der Vergangenheit stets als Argument für Flurbereinigungen gedient haben. Damit würde sich die Frage stellen, inwieweit denn Vor- und Nachteile für die Agrarstruktur angemessen gegenübergestellt werden könnten. Das gilt umso mehr, wenn unsinnigerweise die Gemarkung als Bezugsgröße für die regionale Abgrenzung des Marktes dienen sollte, obwohl etwa die Hälfte der landwirtschaftlichen Flächen des Landes von Betrieben bewirtschaftet wird, deren Fläche größer als die einer durchschnittlichen Gemarkung ist.

Ferner erscheint problematisch, die Genehmigung eines Anteilserwerbs von der Fachkunde des Erwerbers abhängig machen zu wollen. Eine solche Regelung dürfte nicht nur EU-rechtlich bedenklich sein,

sondern greift in die Berufsfreiheit und andere Persönlichkeitsrechte ein. Sie dürfte zudem schwer begründbar sein, solange jede beliebige Person ohne Nachweis einer Qualifikation einen vergleichbaren Betrieb gründen kann. Auch hier würde sich die Frage stellen, wie ein Bußgeld für die Abschöpfung des geldwerten Vorteils einer fehlenden Fachkunde bestimmt werden soll.

Bemerkenswert ist auch die Festlegung, dass ab einer Beteiligung von 25 % ein bestimmender Einfluss erworben würde. Diese Argumentation ist insofern überraschend, weil sich die Begründung der Genehmigungspflicht des Anteilserwerbs vor allem darauf stützt, dass Anteilsübertragungen letztlich primär Grundstücksübertragungen darstellen. Um allerdings über Bodeneigentum innerhalb eines Unternehmens bestimmen zu können, reicht ein Anteil von 25 % keinesfalls aus. Gleiches gilt mit Blick auf die Argumente der marktbeherrschenden Stellung und der Fachkunde. Somit ist die 25 % Schwelle inkonsistent mit der Argumentation. Daneben wird durch diese niedrige Schwelle auch die Frage aufgeworfen, inwieweit mit diesen Regelungen in das Gesellschaftsrecht sowie auch Persönlichkeitsrechte eingegriffen werden soll, die außerhalb der Landeskompentenz liegen dürften.

Ungeachtet der Gründe für die Versagung der Genehmigung des Anteilserwerbs stellt sich die Frage, wie denn mit den Interessen des jeweiligen Verkäufers umgegangen werden soll. Das gilt insbesondere in allen Fällen, in denen ein Verkauf von Anteilen dadurch motiviert ist, dass der Verkäufer keine Perspektive sieht, das Unternehmen erfolgreich fortzuführen. Gerade bei Unternehmen ab einer gewissen Größe dürfte als Alternative zu einer Liquidation lediglich eine überschaubare Anzahl an potenziellen Käufern existieren, die nicht nur in der Lage sind, einen angemessenen Kaufpreis zu bezahlen, sondern auch das Unternehmen erfolgreich fortzuführen. In diesem Fall stellt sich konkret die Frage, was denn die Alternative zur Nichtgenehmigung wäre. Wie würde in den Fällen mit Härten umgegangen, die bei fehlender wirtschaftlicher oder unternehmerischer Perspektive des Verkäufers eigentlich durchweg gegeben sein dürften?

Die Konzession, dass die Verweigerung der Genehmigung keinen Einfluss auf die Wirksamkeit des jeweiligen Anteilskaufs haben soll, kann allerdings dahingehend interpretiert werden, dass die Autoren des Gesetzentwurfs mit einer Genehmigungspflicht von Anteilskäufen vielleicht eine Abschreckung schaffen möchte, aber sich bewusst sind, dass Eingriffe in Anteilsverkäufe aufgrund der Interessen der Beteiligten einschließlich deren Geschäftspartner letztlich kaum begründbar sein dürften. Das gilt vor allem mit Blick auf das wiederholt formulierte Ziel, dass mit dem Gesetz Wertschöpfung im ländlichen Raum gesichert werden soll.

4. Fazit

Abgesehen von einigen Regelungen, wie die Ausdehnung der Mindestgröße von Flächen ab der eine Genehmigungspflicht für Grundstückskäufe erforderlich sein soll und eine Sanktionierung des Nichtanzeigens von Pachtverträgen – soweit die Beanstandungsgründe überhaupt eine praktische und rechtlich begründete Relevanz besitzen – werfen die im jetzigen Gesetzentwurf vorgesehenen neuen Regulierungsmöglichkeiten erhebliche Fragen auf. Diese Fragen dürften sich vor allem darauf zurückführen lassen, dass es die Autoren des Gesetzentwurfs versäumt haben, ihre Problembeschreibung und Zielformulierung einem Realitätscheck zu unterwerfen. Solange nicht realisiert wird, dass Sachsen-Anhalt eine im Bundesvergleich sehr rentable, auf Unternehmertum und genossenschaftlichen Prinzipien sowie Lohnarbeitskräfte basierende Landwirtschaft hat, die kaum mit der westdeutschen, auf Einzelunternehmen basierenden Landwirtschaft vergleichbar ist, scheint kaum möglich, dass ein Bodenmarktinstrumentarium entwickelt wird, dass für die tatsächlichen agrarstrukturellen Herausforderungen Perspektiven schafft. Vielmehr wäre zunächst anzuerkennen, dass die bestehende Agrarstruktur einerseits durch die insgesamt sehr rentablen größeren und großen Einzelunternehmen und Personengesellschaften mit einem allerdings unterdurchschnittlichen Arbeitskräftebesatz geprägt ist und andererseits durch die vor allem hinsichtlich Wertschöpfung und Beschäftigung bedeutsamen juristischen Personen. Kleinere und mittlere Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe mit einer Fläche von weniger als 200 ha bewirtschaften letztlich zusammen weniger als 10 % der Fläche, ihr Anteil an der Wertschöpfung dürfte noch geringer sein, lediglich ihr Anteil an der Beschäftigung ist mit 15 % etwas höher, wobei sich jedoch die Frage stellt, woraus angesichts ihrer deutlich unterdurchschnittlichen Wertschöpfung eine angemessene Entlohnung der eingesetzten Fläche und Arbeit resultieren soll. Zudem wäre anzuerkennen, dass die Landwirtschaft Sachsen-Anhalts neben Wiedereinrichtern und Nachfolgeunternehmen der früheren LPGen auch vom Zuzug westdeutscher und ausländischer Landwirte, wie etwa den Niederlanden, geprägt ist, die nicht zuletzt für die Entwicklung der wertschöpfungs- und beschäftigungsintensiven Tierhaltung sowie auch analog den Obst- und Gemüsebau bedeutsam sind. Ferner wäre anzuerkennen, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in Sachsen-Anhalt mittlerweile über einen beträchtlichen Umfang an Eigentumsflächen verfügen. So verfügen Nebenerwerbsbetriebe im Durchschnitt über knapp 17 ha und Haupteinwerbsbetriebe über 60 ha Eigentumsfläche was deutlich oberhalb des Bundesdurchschnitts

liegt. Zwar sind deren Pachtflächenanteile hoch, jedoch liegt das an ihrer im Bundesdurchschnitt recht hohen Flächenausstattung von gut 40 ha bei Nebenerwerbs- und fast 190 ha bei Haupterwerbsbetrieben. Ursachen des geringen Beitrages dieser Betriebe zur Wertschöpfung im Land dürften weniger in fehlendem Flächenzugang als in der geringen Bewirtschaftungsintensität zu suchen sein.

Trotz dieses Hintergrundes bestehen für die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt agrarstrukturelle Herausforderungen. Zu diesen Herausforderungen gehören der Generationswechsel in juristischen Personen, zunehmender Arbeitskräftemangel, Insolvenzrisiken, das Risiko eines weiteren Verlustes an Tierhaltung, und auch der Umgang mit Marktmacht auf dem Bodenmarkt. Allerdings lassen sich diese Herausforderungen kaum mit ideologischen Leitbildern bewältigen, wie *kleine und mittlere* bzw. *bäuerliche Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe*, oder Maßnahmen zur Abwendung einer Bedrohung der Agrarstruktur durch *Investoren*. Vielmehr wären die Herausforderungen konstruktiv zu analysieren. Die Lösungen für die künftigen Jahrzehnte liegen kaum in musealen Bildern von Landwirtschaft, die sich in den vergangenen 30 Jahren jenseits von Nischen nicht haben durchsetzen können. Anstatt also zu fragen, wie man Bußgelder für Anteilskäufe begründen kann, wäre zu überlegen, wie man einerseits die Interessen der Generation wahrt, die die sachsen-anhaltinische Landwirtschaft in den vergangenen 30 Jahren entwickelt und dabei vielfach auf angemessene Löhne, Entnahmen und Dividenden verzichtet hat, und andererseits der neuen Generation eine Perspektive bieten und sie für das Erreichte und dessen Weiterentwicklung gewinnen kann. Dazu kann der Einstieg von regions- oder landwirtschaftsfremden Investoren eine Chance sein, ebenso wie auch in den vergangenen Jahrzehnten der Zuzug von finanzkräftigen, nicht zuletzt landwirtschaftlichen Unternehmern und Unternehmerinnen etwa aus Westdeutschland oder dem Ausland. Natürlich lassen sich auch Neugründungen begrüßen, sofern diese auf innovativen Ideen basieren und nicht nur etwas zu kopieren versuchen, was andere Unternehmen längst erfolgreich betreiben.

Mit Blick auf das Thema „Marktmacht“ dürfte Handlungsbedarf dahingehend bestehen, die Verhandlungsposition von Eigentümern mit kleinerem Grundbesitz dahingehend zu stärken, dass diese in einer fairen Weise an der Wertschöpfung erfolgreicher großer Betriebe teilhaben können. Damit wäre auch dem Ziel einer breiteren Eigentumsstreuung sowie dem Wohlstand in den ländlichen Räumen zielgerichteter und ehrlicher gedient als mit Instrumenten zur Behinderung erfolgreicher Unternehmen zugunsten perspektivloser populistischer Leitbilder.

Literatur

- Balmann, A., Demoustier, J., Grau, A., Graubner, M., Hüttel, S., Kahle, Ch., Müller, D., Odening, M., Plogmann, J., Ritter, M., Seifert, S. (2020): Marktmacht in landwirtschaftlichen Bodenmärkten – Bedeutung, Messung, Abgrenzung. Abschlussbericht einer Studie für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Mimeo).
- BMEL (2020a): Buchführungsergebnisse der Testbetriebe Landwirtschaft 2018/19. <https://www.bmel-statis-tik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz/testbetriebsnetz-landwirtschaft-buchfuehrungsergebnisse/archiv-buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft/buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft-201819/>
- BMEL (2020b): Thünen-Landatlas. <https://karten.landatlas.de/app/landatlas/>
- Cotteleer, G., Gardebroek, C., Luijt, J. (2008). Market power in a GIS-based hedonic price model of local farmland markets. *Land Economics*, 84(4): 573–592. <https://doi.org/10.3368/le.84.4.573>.
- Croonenbroeck, C., Odening, M., Hüttel, S. (2020): Farmland values and bidder behaviour in first-price land auctions. *European Review of Agricultural Economics* 47(2): 558-590.
- Curtiss J, Forstner B (2020): Verkauf und Rückpacht von Agrarflächen (Sale and lease back): Analyse und Bewertung aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Working Paper 155, DOI:10.3220/WP1600341246000. https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn062656.pdf
- Europäische Union (2017): Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen über den Erwerb von Agrarland und das Unionsrecht. Amtsblatt der Europäischen Union, 2017/C 350/05. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)).
- Graubner, M., Ostapchuk, I., Gagalyuk, T. (2020): Agroholdings and Land Rental Markets: A spatial competition perspective. *European Review of Agricultural Economics*. <https://doi.org/10.1093/eurrag/jbaa018>
- Heinrich, F., Appel, F., Balmann, A. (2019): Can land market regulations fulfill their promises? FORLand-Working Paper, Berlin. <https://edoc.hu-berlin.de/handle/18452/21619>
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2020): Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt - ASG LSA. Drucksache 7/6804 vom 04.11.2020. <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/d6804rge.pdf>

- Pitson, C., Appel, F., Balmann, A., Coopmans, I., Wauters, E. (2020a): Den Blick schärfen: erfolgreicher Generationswechsel in der Landwirtschaft ist mehr als Hofnachfolge sichern. SURE-Farm Business Brief Mai 2020. URL: https://www.surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/D3.7_German.pdf.
- Pitson, C., Bijttebier, J., Appel, F., Balmann, A. (2020b): How much farm succession is needed to ensure resilience of farming systems? EuroChoices. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12283>
- Plogmann, J., Mußhoff, O., Odening, M. und Ritter, M. (2020). Farm growth and land concentration. FORLand-Working Paper 24. URL: <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/22132/FORLand-2020-24.pdf>
- Röder, E., Rust, V., Richter, R., Sievers, M., Skibbe, A. (2020): Betriebsergebnisse landwirtschaftlicher Unternehmen Wirtschaftsjahr 2018/19. Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau Sachsen-Anhalt. https://llg.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/LLFG/Dokumente/04_themen/betriebswirtschaft/testbetriebsnetz/bw_tbn_brosch_18_19.pdf
- Statistisches Bundesamt (2017): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer – Agrarstrukturerhebung. Fachserie 3 Reihe 2.1.8. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Publikationen/Downloads-Landwirtschaftliche-Betriebe/arbeitskraefte-2030218169004.html>
- Tietz, A. (2017): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Thünen Report 52, DOI:10.3220/REP1510300718000. https://literatur.thuenen.de/digbib_external/dn059268.pdf
- Top Agrar (2020): Agrarstrukturgesetz nicht mit Sachsen-Anhalts Bauern machbar. URL: <https://www.top-agrar.com/management-und-politik/news/agrarstrukturgesetz-nicht-mit-sachsen-anhalts-bauern-machbar-12429313.html>
- Unay Gailhard, I., Balmann, A., Appel, F. (2018): Dimensions of SURE-Farm farm typology for farm resilience assessments. SURE-Farm project deliverable D1.3. <https://www.surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/05/D1.3-Farm-Typology-RP1.pdf>
- von Witzke, K., Odening, M., Filler, G., Hüttel, S., Seifert, S., Uehleke, R. (2020): Auktionen als Transaktionsform für landwirtschaftlichen Boden. Berichte über Landwirtschaft 98(2): 1-33. <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/300>

Weitere Informationen

Kontakt

Prof. Dr. Alfons Balmann
 Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in
 Transformationsökonomien (IAMO)
 Theodor-Lieser-Str. 2
 D-06120 Halle
balmann@iamo.de
 +49 345 2928 300

Danksagung

Dieser Beitrag entstand im Rahmen der durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsgruppe 2569 "Agricultural Land Markets – Efficiency and Regulation". Für die statistischen und georeferenzierten Auswertungen sowie die graphische Aufbereitung zur Bewirtschaftungskonzentration danke ich Tillman Schmitz, der unter anderem Lösungen für die Zuordnung markungsübergreifender Schläge entwickelt hat, sowie Dr. Daniel Müller. Wertvolle Hinweise zu Inhalt und Darstellung verdanke ich Prof. Dr. Martin Odening, Dr. Jens Kluge, Dr. Arlette Ostermeyer, Arno Reis und Dr. Cornelia Wustmann.