SCHRIFTEN ZUM AGRAR-, UMWELT- UND VERBRAUCHERSCHUTZRECHT 90

Philipp Halm

Rechtsökonomie und Bodenmarkt

Analyse und Bewertung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrsrechts unter Berücksichtigung des Agrarstrukturwandels

Nomos

SCHRIFTEN ZUM AGRAR-, UMWELT- UND VERBRAUCHERSCHUTZRECHT

Herausgegeben vom Institut für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen

Professor Dr. Thomas Mann
Professor Dr. José Martínez
Professor Dr. Gerald Spindler
Professor Dr. Peter-Tobias Stoll
Professor Dr. Barbara Veit

Band 90

Philipp Halm

Rechtsökonomie und Bodenmarkt

Analyse und Bewertung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrsrechts unter Berücksichtigung des Agrarstrukturwandels

Nomos

Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Berlin, HU, Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-8749-4 (Print)
ISBN 978-3-7489-3187-4 (ePDF)

Die Bände 1 – 52 sowie die Jahrbücher Band I – VI
sind erschienen bei Carl Heymanns Verlag KG, Köln

1. Auflage 2022
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Idee den landwirtschaftlichen Bodenmarkt zum Gegenstand einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung zu machen, entstand während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Abgeordnetenbüro von Katharina Landgraf, MdB a.D. Bei Ihr bedanke ich mich für die zahlreichen spannenden Einblicke in die Landwirtschaftspolitik auf Bundesebene, die persönliche Unterstützung sowie die mir eingeräumte zeitliche Flexibilität für dieses Projekt.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Lars Klöhn, LL.M., danke ich für seine wertvollen Anregungen insbesondere während der Anfangsphase der Arbeit, die zur Schärfung des inhaltlichen Rahmens sowie des gewählten Bewertungsmaßstabes beigetragen haben. Herrn Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie Herrn Prof. Dr. Christoph Paulus, LL.M. – einschließlich der Vorgenannten – für die Möglichkeit, dass die Disputation unter Beachtung der seinerzeitigen Pandemiebestimmungen in Präsenz stattfinden konnte. Bedanken möchte ich mich ferner bei der Herausgeberschaft dieser Schriftenreihe für die Aufnahme meiner Arbeit. Die Drucklegung ist durch einen Zuschuss der Raiffeisen-Stiftung realisiert worden, wofür mein diesbezüglicher Dank Herrn Dr. Henning Ehlers sowie Herrn Franz-Josef Holzenkamp gilt.

Mein aufrichtiger Dank gebührt Frau Dr. Tanja Altunjan, Frau StAin Jenny Barthel und Frau Dr. Sandra Lukosek. Ohne euch, eure konstruktiven und kritischen Anregungen sowie die über die Arbeit hinausgehende bedingungslose Unterstützung, Hilfsbereitschaft und Anteilnahme in allen Lebenslagen könnten Sie, liebe Leserin, lieber Leser, dieses Buch nicht in den Händen halten. Danke!

Berlin, im Februar 2022 *Philipp Halm*

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 25

Einführung und zentrale Thesen 39

Kapitel I – Die Entwicklung des Bodenmarktes und der Agrarstruktur 47

A. Bodenbesitzverhältnisse und Bodenmarkt im historischen Kontext 47
I. Anfänge eines freien Bodenmarktes 47
II. Prozess der Grundentlastung im 18. und 19. Jahrhundert 49
1. Entwicklung der Agrarverfassungen während der Frühen Neuzeit 49
a. Verbreitung und Charakteristika von Guts- und Grundherrschaft 50
b. Erklärungsansätze für die unterschiedlichen Entwicklungstendenzen 52
c. Wirtschaftliche Lage der Bauern 53
2. Bauernbefreiung und Agrarreformen am Beispiel ausgewählter deutscher Staaten 54
a. Begriffliche Einordnung 54
b. Frühe Reformbemühungen 55
c. Rheinbundstaaten 56
1) Königreich Bayern 57
2) Linksrheinische Gebiete 59
3) Napoleonische Modellstaaten 60
d. Preußen 61
1) Reformgesetzgebung im Überblick 63
2) Bewertung 66
e. Finanzierung der Agrarreform durch neue Finanzinstitutionen 67
3. Fazit 69

III. Vom Liberalismus zum Sozialismus – Bodenmarkt im 20. Jahrhundert 70
1. Bodenmarkt zwischen Krise und Ideologie 71
a. Boden- und agrarstrukturpolitische Entwicklungen im Kaiserreich 71
b. Erster Weltkrieg, Wiederaufbau und Weltwirtschaftskrise 73
c. Nationalsozialistische Bodenpolitik 75
d. Sozialistische Bodenreform und Zwangskollektivierung 76
2. Zunehmende Bedeutung der Flächenpacht 77
3. Fazit 79

B. Agrarstruktur 80
I. Entwicklung der Kauf- und Pachtpreise 80
1. Vorbemerkungen 81
a. Landwirtschaftlicher Bodenmarkt 81
b. Datenmaterial 82
2. Kaufpreise für Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung im Zeitverlauf 84
3. Flächenmobilität und Veräußerungsfälle 88
4. Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft 89
5. Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts 94
6. Pachtpreisentwicklung bei landwirtschaftlich genutzten Flächen 95
a. Bestandspachten 95
b. Neupachten 96
II. Betriebsgrößenstrukturen und Rechtsformen 97
1. Betriebsgrößenstrukturen in der Landwirtschaft 97
2. Eigentums- und Pachtverhältnisse in landwirtschaftlichen Betrieben 99
3. Rechtsformen 100
III. Fazit und Ausblick 102

Kapitel II – Einflussfaktoren auf die Preisentwicklung landwirtschaftlicher Flächen 104

A. Theoretische Überlegungen 104
I. Grundrententheorie 105
1. Klassische Nationalökonomie 105
a. Rentenansatz nach *Smith* 106

b. Intensitätsrente (*Ricardo*) und Lagerente (*von Thünen*) 107
2. Vorbild für die Neoklassik 108
II. Nachfragegründe 110

B. Ausgewählte Preisdeterminanten des landwirtschaftlichen Bodenmarkts 111
I. Grundrentenbeeinflussende, einzelbetriebliche Faktoren 112
1. Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien 113
a. Entstehung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 114
b. Bioenergieproduktion und Bodenmarkt 115
1) Entwicklung der Vergütungssätze und gesetzlichen Rahmenbedingungen 116
2) Entwicklung der Zubauraten und Anlagenzahlen 118
3) Effekte der Biogasproduktion auf dem Bodenmarkt 119
a) Gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit 120
b) Regionsspezifische Auswirkungen auf die Agrarstrukturentwicklung 122
c) Preiswirkungen am Flächenmarkt 126
(aa) Pachtpreiswirkung 126
(bb) Kaufpreiswirkung 128
4) Fazit 129
c. Windenergieproduktion 129
1) Onshore-Windenergie in Deutschland 130
2) Unmittelbare Wirkungen auf regionale und angrenzende Bodenmärkte 131
3) Mittelbare Wirkungen über naturschutzrechtliche Eingriffskompensation 134
a) Kompensation nach Bundesnaturschutzgesetz und Landesrecht 134
b) Studiendesign und -ergebnisse 136
(aa) Modellierung des Bodenmarktes und der Kompensationsszenarien 136
(bb) Ergebnisse 138
4) Fazit 139
d. Freiflächen-Photovoltaik 140
2. Gemeinsame Agrarpolitik in der Europäischen Union 142
a. Entwicklung des Beihilferegimes 142
b. Einfluss des Direktzahlungssystems auf den Bodenmarkt 146
1) Theoretische Vorüberlegungen 147

2) Einfluss auf Kaufpreise 150
3) Einfluss auf Pachtpreise 150
3. Steuerliche Rahmenbedingungen 153
a. Übertragung stiller Reserven nach §§ 6b, 6c EStG – Reinvestitionsrücklage 154
1) Normenhistorie 154
2) Prinzip der Gewinnrealisierung (Entstehung stiller Reserven) 155
3) Kursorische Darstellung des Tatbestandes und der Rechtsfolgen 157
4) Steuerstundungseffekt 159
5) Einfluss auf den Bodenmarkt 159
b. Grunderwerbsteuer 161
1) Kursorische Darstellung des Steuergegenstands 162
a) Grundsatz des Rechtsträgerwechsels 162
b) Fingierter Rechtsträgerwechsel 163
c) Übertragung eines inländischen Grundstücks 164
2) Wechselwirkungen mit dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt 164
a) Aufkommensentwicklung 165
b) Steuersystematische Einordnung der Grunderwerbsteuer 168
(aa) Prinzip der örtlichen Radizierbarkeit 168
(bb) Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit 169
(cc) Grunderwerb- als Sonderumsatzsteuer 170
c) Ökonomische Effekte der Grunderwerbsteuer 171
(aa) Theorie der Optimalbesteuerung 171
(bb) Allokative Effekte 172
(i) Substitutionswirkung 173
(ii) Preiswirkung 176
(cc) Transaktionshemmnis 178
II. Regionale und lokale Konkurrenzsituation 179
1. Außerlandwirtschaftliche (und überregional aktive) Investoren 179
a. Problem der Begriffsbestimmung 180
b. Studien des Thünen-Instituts zu außerlandwirtschaftlichen Investoren 182
1) Verteilung der Rechtsformen auf die Untersuchungsregionen 182

2) Kriterien zur Einordnung 183
a) Ortsansässigkeit 184
b) Überregionale Ausrichtung 186
c) Nichtlandwirtschaftliche Aktivität 187
3) Bedeutung für die Bodenmärkte in den Untersuchungsregionen 189
a) Regionale Differenzierung nach Fallgruppen 189
b) Bewirtschaftete Flächen 190
c) Entwicklung der Übernahmen zwischen 2007 und 2017 191
d) Durch Share Deals übernommene Eigentumsfläche 193
c. Zusammenfassung 195
2. Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH 196
a. Entstehung und Wandel des Flächenerwerbsprogramms 197
b. Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz 201
c. Einführung von Ausschreibungsverfahren 203
d. Agrarökonomische Untersuchungen 206
e. Zusammenfassung 207
3. Viehdichte 208
a. Düngevorschriften 209
b. Steuerliche Erwägungen 210
c. Baurechtliche Privilegierung 211
III. Weitere Determinanten 213
1. Bodengüte und Ertragspotenzial 214
2. Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe 215
3. Betriebsgröße und -dichte 216
4. Eigenland- und Pachtanteil 216
5. Soziodemographische Faktoren 217
6. Regionale Strukturen 218

C. Fazit 219

Kapitel III – Regulierung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs *de lege lata* 222

A. Grundstücksverkehrs- und Reichssiedlungsgesetz 223
I. Einführung in die Agrarstrukturpolitik am Beispiel des Bodenmarktes 223

II. Abwehr von Gefahren für die Agrarstruktur als Wesensmerkmal bodenrechtlicher Regulierung 226
1. Agrarpolitisches Verständnis 226
a. Europäische Ebene 227
b. Agrarstrukturbegriff in der bundesdeutschen Agrarpolitik 229
2. Agrarrechtliches Verständnis 230
3. Agrarökonomisches Verständnis 232
4. Gesamtschau und Einordnung in den bodenmarktpolitischen Bereich 232
III. Sachlicher und personeller Anwendungsbereich des Grundstücksverkehrsgesetzes 233
1. Sachlicher Anwendungsbereich – Das land- und forstwirtschaftliche Grundstück 234
a. Landwirtschaft 234
b. Forstwirtschaft 235
c. Land- und forstwirtschaftliche Grundstücke 235
1) Grundstücksbegriff 236
2) Eignung zur land- und forstwirtschaftlichen Nutzung 237
a) Unbebaute Grundstücke 237
b) Bebaute Grundstücke 238
d. Land- und forstwirtschaftliche Betriebe 238
2. Personeller Anwendungsbereich – Land- und Forstwirte als Unternehmensträger 240
a. Landwirtschaftliche Einzelunternehmer 240
b. Landwirtschaftliche Personen- und Kapitalgesellschaften 242
1) Rechtsform 242
2) Gesellschafterstellung 243
c. Landwirtschaftliche Besitzgesellschaften 244
d. Nichtlandwirte 245
IV. Grundstücksverkehrsrechtliches Genehmigungsverfahren 246
1. Antragsverfahren 246
a. Antragsberechtigte 246
b. Antragserfordernisse 247
1) Inhalt 247
2) Form 248
3) Unterlagen 248

2. Verfahrensablauf 249
a. Prüfung der Genehmigungsbedürftigkeit 250
b. Prüfung der Genehmigungsfähigkeit 251
1) Genehmigungszwang 251
2) Versagungsgründe nach § 9 Abs. 1 GrdstVG 252
a) Ungesunde Bodenverteilung, § 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 GrdstVG 253
(aa) Widerspruch zu „Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur“ 253
(bb) Dringender Aufstockungsbedarf 255
(cc) Erwerbswilligkeit und -fähigkeit 256
b) Unwirtschaftliche Verkleinerung und Aufteilung, § 9 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 GrdstVG 257
c) Überhöhter Kaufpreis im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 GrdstVG 258
3) Besondere Fallgestaltungen in § 9 Abs. 6 und Abs. 7 GrdstVG 261
a) Volkswirtschaftliche Belange, § 9 Abs. 6 GrdstVG 262
b) Härtefallklausel, § 9 Abs. 7 GrdstVG 263
4) Nebenbestimmungen 263
a) Auflagen nach § 10 GrdstVG 265
b) Bedingungen nach § 11 GrdstVG 266
c. Rechtsfolgen des Genehmigungsverfahrens 268
V. Siedlungsrechtliches Vorkaufsrecht 269
1. Die Siedlungsunternehmen 270
a. Gemeinnützige Siedlungsunternehmen 271
b. Besonders bezeichnete Siedlungsunternehmen gem. § 1 Abs. 1 S. 3 RSiedlG 273
2. Materiellrechtliche Voraussetzungen des Vorkaufsrechts 274
a. Gegenstand des Vorkaufsrechts 274
1) Landwirtschaftliches Grundstück oder Moor- und Ödland 275
2) Grundstücksgröße 276
3) Einheitliche Ausübung des Vorkaufsrechts 277
b. Kaufvertrag 278
c. Versagungsgrund nach dem Grundstücksverkehrsgesetz 279
d. Negative Voraussetzungen 281

3. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen 281
a. Einleitung des Verfahrens – Phase 1 281
b. Siedlungsbehörde und Siedlungsunternehmen – Phase 2 283
c. Ausübung durch die Genehmigungsbehörde – Phase 3 284
4. Folgen der Vorkaufsrechtsausübung bzw. -nichtausübung 284

B. Landpachtverkehrsgesetz 285
I. Entwicklung des Landpachtrechts 286
II. Landpachtverkehrsrecht 287
1. Anwendungsbereich 288
2. Anzeigepflicht nach § 2 LPachtVG 289
a. Anzeigegegenstand 290
b. Ausnahmen nach §§ 3, 12 LPachtVG 290
c. Form, Frist und Anzeigeempfänger der Anzeigeerklärung 291
d. Anzeigeverlangen 292
3. Landpachtverkehrsrechtliches Beanstandungsverfahren 293
a. Beanstandungsverfahren und Härtefallklausel 294
1) Ungesunde Bodennutzungsverteilung § 4 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 und 4 LPachtVG 294
2) Unwirtschaftliche Nutzungsaufteilung, § 4 Abs. 1 Nr. 2 LPachtVG 296
3) Unangemessener Pachtzins, § 4 Abs. 1 Nr. 3 LPachtVG 297
4) Weitere Beanstandungsgründe nach § 4 Abs. 6 LPachtVG 298
5) Härtefälle § 5 LPachtVG 299
b. Beanstandungsverfahren nach § 7 LPachtVG 300
1) Verfahrensablauf 300
2) Frist 301
3) Beanstandungsbescheid 302
c. Rechtsfolgen 303

C. Gesetzgebungsinitiativen und Agrarstruktur(verbesserungs-)gesetze in den Ländern 304

D. Zusammenfassung 306

Kapitel IV – Bewertungsmaßstab 308

A. Neue Institutionenökonomik 308
I. Grundlagen neoinstitutioneller Forschung 309
1. Institutionen 310
2. Ökonomisches Paradigma 311
a. Methodologischer Individualismus 312
b. Ressourcenknappheit 313
1) Präferenzen 314
2) Restriktionen und Anreize 315
c. Das Leitbild des *homo oeconomicus* 315
1) Eigennutztheorem 316
2) Rationalitätsannahme 317
3. Kritik 318
a. *Bounded Rationality* 319
b. *Bounded Selfishness* 321
c. *Bounded Willpower* 322
d. Ergebnisse 323
II. Ökonomische Theorie des Rechts 325
1. *Property Rights*-Ansatz 325
a. Begrifflichkeiten 326
1) *Property Rights* 326
2) Externalitäten 327
3) Transaktionskosten 328
b. *Coase*-Theorem 329
c. Grundaussagen der Handlungsrechtstheorie 330
d. Bedeutung des *Property Rights*-Ansatzes 332
2. Normative Kriterien der Rechtsökonomik 333
a. Effizienzprinzip 334
1) *Pareto*-Kriterium und *Pareto*-Effizienz 335
2) *Kaldor-Hicks*-Kriterium 337
3) Prinzip der Reichtumsmaximierung 339
b. Konsensprinzip 342

B. Folgerungen für den eigenen Bewertungsmaßstab 344
I. Gesetzesfolgenabschätzung und ökonomisches Verhaltensmodell 344
II. Anwendungsmöglichkeiten der neoinstitutionellen Forschungsansätze 345
III. Normative Bewertungskriterien 346
IV. Ergebnis 347

C. Zusammenfassung 349

Kapitel V – Bewertung der Vorschläge zur Fortentwicklung des landwirtschaftlichen Bodenrechts 351

A. Hintergrund und Zielsetzung 351
I. Agrarstrukturwandel und die Forderung regulatorischer Markteingriffe 351
II. Auswahl der Untersuchungsgegenstände 354
III. Ziel der Untersuchung 355

B. Handlungsoptionen zur Verbesserung des bodenrechtlichen Ordnungsrahmens und deren Bewertung 357
I. Marktregulierung *de lege ferenda* 357
1. Abschaffung des bodenrechtlichen Instrumentariums 358
2. Normative Festschreibung von Kauf- und Pachtpreismissverhältnisgrenzen 360
a. Tatbestandliche Ausgestaltung in Bezug auf Kaufpreise 360
1) Referenzwert zur Bestimmung des Preismissverhältnisses 361
2) Grenzwerthöhe 362
b. Ausgestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf Landpachtverhältnisse 363
c. Rechtsökonomische Bewertung 365
1) Auswirkungen auf dem Kaufmarkt 365
2) Auswirkungen auf dem Pachtmarkt 368
3. Versagungsgrund für nichtlandwirtschaftliche Investoren 371
a. Tatbestandliche Ausgestaltung 371
b. Rechtsökonomische Bewertung 372
1) Auswirkungen spekulativen Investorenverhaltens 373
2) Spekulation als Mechanismus von Markttransparenz und -effizienz 375
a) *Efficient Capital Market Hypothesis* 375
b) *Efficient Land Market Hypothesis* 376
(aa) Informationelle Effizienz 376
(bb) Fundamentale Effizienz 378
(cc) Allokative Effizienz 381
3) Marktliquidität 381
4) Wettbewerbs- und Verdrängungseffekte 382

5) Kein Beitrag zur regionalen Wertschöpfung und Entwicklung 384
6) Verwaltungsineffizienz und drohende Vollzugsdefizite 385
4. Versagungsgrund bei hoher Eigentumskonzentration 386
a. Tatbestandliche Ausgestaltungsoptionen 387
1) Regelungsstandort 387
2) Pachtrechtlicher Beanstandungsgrund als Ausgangspunkt 388
3) Rückgriff auf wettbewerbsrechtliche Grundsätze 389
4) Gesetzliche Festlegung von Flächenobergrenzen 391
a) Absolute Flächenobergrenzen 391
(aa) Ertragsmesszahl 391
(bb) Hektargrenze 393
b) Relative Flächenobergrenzen 393
c) Zwischenergebnis 395
5) Räumlich und sachlich relevanter Markt 395
a) Räumlich relevanter Markt 395
b) Sachlich relevanter Markt 397
c) Marktanteilsschwelle 398
6) Eigener Regelungsvorschlag 399
b. Rechtsökonomische Bewertung 399
1) Grundzüge der Wettbewerbsökonomie 400
a) Marktsteuernde Funktionen des Wettbewerbs 401
(aa) Allokationsfunktion 402
(bb) Verteilungsfunktion 402
(cc) Freiheitsfunktion 402
(dd) Innovationsfunktion 403
b) Wettbewerbstheoretische Grundkonzepte 403
(aa) Harvard School of Antitrust 404
(bb) Chicago School of Antitrust 405
2) Erkenntnisgewinn für die Regulierung des landwirtschaftlichen Bodenmarkts 407
c. Exkurs: Landpacht 410
5. Versagung von Anteilskäufen 412
a. Tatbestandliche Ausgestaltungsoptionen 413
1) Anwendungsbereich 413
a) Grundstücksarten 413
b) Gesellschaftsformen 414
c) Verhältnis der Gesellschaft zur Fläche 415

d) Beteiligungshöhe 416
e) Erwerbsformen 416
2) Kontrollmechanismus 417
3) Folgen nicht genehmigter Erwerbsvorgänge 418
4) Formelles 419
a) Regelungsstandort 419
b) Regelungskompetenz 420
b. Konkreter Regelungsvorschlag 422
c. Rechtsökonomische Bewertung 423
1) Einschränkung der Umlauffähigkeit 423
a) Schwellenwerte 424
b) Wechselwirkungen zwischen Kontrollinstrument und Sanktionsmechanismus 424
c) Gesellschaftsformen 425
2) Verwaltungsaufwand und Vollzugsdefizite 426
3) Keine Behinderung des Strukturwandels 429
a) Notwendigkeitsprüfung 429
b) Kein Investoren-Picking 430
6. Konsistentes Leitbild 431
a. Regionalspezifische Leitbilder 431
b. Leistungsfähige, nachhaltige und multifunktionale Landwirtschaft 432
7. Fazit 436
II. Flankierende Maßnahmen 437
1. Stärkung der Siedlungsunternehmen bei der Grunderwerbsteuer 437
a. Rechtliche Ausgestaltung des grunderwerbsteuerlichen Ausnahmetatbestandes 438
b. Rechtsökonomische Bewertung 439
2. Grunderwerbsteuerliche Behandlung von Anteilsübertragungen 441
3. Flexibilisierung der „6b“- Rücklage 443
a. Erweiterung des Katalogs auf bewegliche Wirtschaftsgüter 443
b. Verlängerung des Reinvestitionszeitraums 444
c. Moderate Pauschalsteuer 446
1) Ausgestaltung und Ländervergleich 446
2) Bewertung 449

4. Reform des Direktzahlungssystems der Gemeinsamen Agrarpolitik 450
a. Anpassungshilfe für politische Reformen (*MacSharry*-Reform) 451
b. Einkommens- und Risikoabsicherung 452
1) Absicherung spezifischer Risiken 452
2) Einkommensstützung 453
a) Ausgleichbedürftige Einkommenslücke 454
b) Bewertung des Förderumfelds 455
c. Honorierung von Umweltleistungen 458
d. Sicherstellung der Flächenbewirtschaftung 461
e. Sanktionsmechanismus 462
5. Reduktion von Überwälzungseffekten bei der EEG-Förderung 463
a. Kosteneffizienz 464
b. Flächeneffizienz und agrarstrukturelle Auswirkungen 465
c. Sonstige Auswirkungen 467
d. Empfehlungen 468
1) Verzicht auf Anbausubstrat 468
2) Weiterer Forschungsbedarf 470
6. Effizientes Flächenmanagement (30 Hektar-Ziel) 470
a. Bundeskompensationsverordnung 471
b. Flächenhandelssystem 473
1) Empirische Untersuchungen 474
2) Ergebnisse und rechtsökonomische Bewertung 476
7. Fazit 478
III. Verbesserung der Markttransparenz 480
1. Pachtmarkt 481
a. Schwierige Ausgangslage 481
b. Verbesserungsvorschläge 483
1) Jährliche (Bundes-)Pachtpreisstatistik 483
2) Pachtpreisspiegel der Länder 484
3) Vollzug der landpachtverkehrsgesetzlichen Anzeigepflicht 484
2. Kaufmarkt 485
a. Anpassung des Merkmalsprogramms 486
b. Gutachterausschüsse 487
c. Erhebung von Eigentumsverhältnissen 488

C. Fazit 489

Synthese und Schlussbetrachtung 491

Literaturverzeichnis 501

Anhang 551

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsisches Agrarstruktursicherungsgesetz – NASG-E) 551

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Agrarstruktur in Brandenburg (Agrarstrukturgesetz Brandenburg – ASG-E Bbg) 557

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Verbesserung der Agrarstruktur in Sachsen-Anhalt (Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt – ASG-E LSA) (6. Wahlperiode) 563

Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt – ASG-E LSA (7. Wahlperiode) 568

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kaufwerte (€/ha) für FdlN (ohne Gebäude und Inventar) westdeutsche Bundesländer	84
Abbildung 2:	Kaufwerte (€/ha) für FdlN (ohne Gebäude und Inventar) ostdeutsche Bundesländer	85
Abbildung 3:	Entwicklung des jährlichen Anlagenzubaus in Deutschland	119
Abbildung 4:	Grundrenten verschiedener Anlagentypen nach EEG 2009 bzw. 2012 (€/ha)	121
Abbildung 5:	Grunderwerbsteuereinnahmen in Milliarden Euro	167
Abbildung 6:	Einteilung der Unternehmen	184
Abbildung 7:	Methodik der Einstufung in Fallgruppen I	186
Abbildung 8:	Methodik der Einstufung in Fallgruppen II	187
Abbildung 9:	Methodik der Einstufung in Fallgruppen III	188
Abbildung 10:	Regionale Verteilung von Großvieheinheiten	213
Abbildung 11:	Agrarstrukturbegriff	228

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kaufwerte (€/ha) für FdlN (ohne Gebäude und Inventar) in Deutschland	87
Tabelle 2:	Veräußerungsfälle und Flächenmobilität (FdlN – Ohne Gebäude und Inventar)	89
Tabelle 3:	Veräußerte Flächen (ha) der Verkehrswertverkäufe der BVVG (tlw. einschl. Gebäude und Inventar)	91
Tabelle 4:	Kaufwerte (€/ha) für Verkehrswertverkäufe der BVVG (tlw. einschl. Gebäude und Inventar)	93
Tabelle 5:	Geprüfte und ausgeübte Vorkaufsrechtsfälle nach Anzahl und Hektar	94
Tabelle 6:	Pachtpreise (€/ha) für LF in Deutschland	96
Tabelle 7:	Neupachtpreise (€/ha) für LF in Deutschland	97
Tabelle 8:	Landwirtschaftliche Betriebe nach Größenklassen (ha/LF)	98
Tabelle 9:	Eigentums- und Pachtverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe	99
Tabelle 10:	Landwirtschaftliche Betriebe nach Rechtsform 2016	101
Tabelle 11:	Entwicklung Personengesellschaften und juristische Personen (Flächenanteil an der Gesamt-LF in %)	101
Tabelle 12:	Übertragungsmöglichkeiten stiller Reserven nach § 6b Abs. 1 EStG	158
Tabelle 13:	Grunderwerbsteuersätze nach Bundesländern	166

Tabelle 14: Zahl der untersuchten Unternehmen nach Rechtsform 183

Tabelle 15: Zahl der Unternehmen nach Fallgruppe und Region 188

Tabelle 16: Übernommene Unternehmen nach Fallregionen zwischen 2007-2017 192

Tabelle 17: Übernommene Eigentumsfläche nach Übernahmejahr 194

Tabelle 18: Übersicht zur ertragsteuerlichen Behandlung von Veräußerungsgewinnen im internationalen Vergleich 447

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AEPP	Applied Economic Perspectives and Policy
AER	American Economic Review
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 26.10.2012
a. F.	alte Fassung
AfA	Arbeitsgemeinschaft für Agrarfragen
AfS	Archiv für Sozialgeschichte
AG	Aktiengesellschaft
AgE	Agra-Europe
AGGrdstVG	Gesetz zur Ausführung des Grundstücksverkehrsgesetzes vom 18.03.1994
AgrarR	Agrarrecht
AgrStatG	Gesetz über Agrarstatistiken vom 15.03.1989
AHK	Anschaffungs- und Herstellungskosten
AJAE	American Journal of Agricultural Economics
AktG	Aktiengesetz vom 06.09.1965
ALG	Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte vom 29.07.1994
AMK	Agrarministerkonferenz
Amtsbl.	Amtsblatt
AmtshilfeRLUmsG	Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz vom 26.06.2013
Anm.	Anmerkung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARL	Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Art.	Artikel
ASE	Agrarstrukturerhebung
ASG Bbg	Gesetz zur Verbesserung der Agrarstruktur in Brandenburg (Gesetzentwurf)

ASG LSA	Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt (Gesetzentwurf)
ASG-E	Entwurf für ein Agrarstrukturgesetz
ASVG	Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetz) vom 10.11.2009
AUK	Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen
AUR	Agrar- und Umweltrecht
AusglLeistG	Gesetz über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Ausgleichsleistungsgesetz) vom 27.09.1994
BAnz	Bundesanzeiger
BArch	Bundesarchiv
BauGB	Baugesetzbuch vom 23.06.1960
BB	Betriebs Berater
BbgGAV	Verordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte des Landes Brandenburg (Brandenburgische Gutachterausschussverordnung) vom 10.05.2010
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BewG	Bewertungsgesetz vom 16.10.1934
BFH	Bundesfinanzhof
BFuP	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BFuP	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 18.08.1896
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 04.10.1991
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969
BiomasseV	Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung) vom 21.06.2001
BKartA	Bundeskartellamt
BKleingG	Bundeskleingartengesetz vom 28.02.1983
BKompV	Bundeskompensationsverordnung vom 14.05.2020

BLAG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
BLG	Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 29.07.2009
BodSchätzG	Gesetz zur Schätzung des landwirtschaftlichen Kulturbodens (Bodenschätzungsgesetz) vom 20.12.2007
BRat	Bundesrat
BReg	Bundesregierung
BStatG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz) vom 22.01.1987
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BüL	Berichte über Landwirtschaft
BWE	Bundesverband WindEnergie e. V.
BV	Betriebsvermögen
BVVG	Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft GmbH
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BWR-RL	Richtlinie zur Ermittlung von Bodenrichtwerten (Bodenrichtwertrichtlinie) vom 11.02.2011
BzAR	Briefe zum Agrarrecht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAP	Common Agricultural Policy
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CJAE	Canadian Journal of Agricultural Economics
CO_2	Kohlenstoffdioxid

$CO_{2äq}$	Kohlenstoffdioxid-Äquivalent
Colum. L. Rev.	Columbia Law Review
CSU	Christich-Soziale Union
ct	Cent
DänLWG	Dänisches Landwirtschaftsgesetz vom 15.07.1999
DB	Der Betrieb
DBB	Deutscher Bauernbund
DBFZ	Deutsches Biomasseforschungszentrum gGmbH
DBV	Deutscher Bauerverband
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGAR	Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht
d. h.	das heißt
DirektZahlDurchfG	Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz) vom 09.07.2014
DirektZahlDurchfV	Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsverordnung) vom 03.11.2014
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
DLF	Deutschlandfunk (Radio)
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
DoRiF	Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion
DüngG	Düngegesetz vom 09.01.2009
DüV	Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung) vom 26.05.2017
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e.V.
DW	Die Wohnungsgemeinschaft
€	Euro

EALG	Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen und über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteignungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage (Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz) vom 27.09.1994
ECMH	Efficient Capital Market Hypothesis
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz) vom 21.07.2014
EG	Europäische Gemeinschaft
eG	Eingetragene Genossenschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
einschl.	einschließlich
EJ	Economic Journal
EL	Ergänzungslieferung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELMH	Efficient Land Market Hypothesis
EMZ	Ertragsmesszahl
EPAS	European Parliamentary Research Service
ERAE	European Review of Agricultural Economics
ERVGBG	Gesetz zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte im Grundbuchverfahren sowie zur Änderung weiterer grundbuch-, register- und kostenrechtlicher Vorschriften vom 11.08.2009
EStG	Einkommensteuergesetz vom 16.10.1934
EStR	Einkommensteuer-Richtlinie
et al.	et alii/aliae/alia
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 26.10.2012
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.03.1957
f./ff.	folgend/fortfolgend

FA	Finanzarchiv
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
F.A.S.	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FdlN	Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung
FDP	Freie Demokratische Partei
FKVO	Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (EG-Fusionskontrollverordnung)
FlErwV	Verordnung über den Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Flächen und das Verfahren nach dem Ausgleichsleistungsgesetz (Flächenerwerbsverordnung) vom 20.12.1995
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz vom 14.07.1953
FNR	Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.
FS	Festschrift
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 03.09.1969
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GBO	Grundbuchordnung vom 24.03.1897
gem.	gemäß
GenG	Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz) vom 01.05.1889
GeWiSoLa	Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949
ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GJAE	German Journal of Agricultural Economics
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vom 20.04.1892

GPS	Ganzpflanzensilage
GrdstVG	Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz) vom 28.07.1961
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz vom 17.12.1982
GrstLPZV	Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Grundstückverkehrsgesetz und dem Landpachtverkehrsgesetz vom 10.08.1994
GuB	Grund und Boden
GuG	Grundstücksmarkt und Grundstückswert
GutALVO M-V	Landesverordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (Gutachterausschusslandesverordnung) vom 29.06.2011
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVE	Großvieheinheiten
GVG Burgenland	Gesetz über die Regelung des Grundverkehrs im Burgenland vom 01.02.2007
GVG Tirol	Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken vom 03.07.1996 (Tirol)
GVOBI.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GW	Gigawatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26.08.1998
ha	Hektar
HAR	Handwörterbuch des Agrarrechts
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review
HdB	Handbuch
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10.05.1897
h. M.	herrschende Meinung
HRO	Handwörterbuch der Raumordnung
HRR	Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
Hs.	Halbsatz
IAMO	Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
IGW	Institut für Geschichtswissenschaft
i. H. v.	in Höhe von
iLUC	indirect land use change

ImmoWertV	Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung) vom 07.08.1961
IMR	Industrial Management Review
INF	Die Information für Steuerberater und Wirtschaftsprüfer (vorher Die Information über Steuer und Wirtschaft – Inf)
inkl.	inklusive
InVeKoSV	Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen unddes Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS-Verordnung) vom 24.02.2015
IOSR	International Organization of Scientific Research
IRLE	International Review of Law and Economics
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft
IWES	Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik
IzR	Informationen zur Raumentwicklung
JA	Juristische Arbeitsblätter
JAE	Journal of Agricultural Economics
JCL	Journal of Corporation Law
JEBO	Journal of Economic Behavior & Organization
JEL	Journal of Economic Literature
JEP	Journal of Economic Perspectives
JES	Journal of Economic Studies
Jh.	Jahrhundert
JLE	Journal of Law and Economics
JLEO	Journal of Law, Economics and Organization
JLS	Journal of Legal Studies
JPE	Journal of Political Economy
JRU	Journal of Risk and Uncertainty
JSAGR	Journal of Socio-Economics in Agriculture
JStG	Jahressteuergesetz
JTP	Journal of Theoretical Politics
JZ	Juristenzeitung
JuS	Juristische Schulung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

KG	Kommanditgesellschaft
km^2	Quadratkilometer
kösdi	Kölner Steuerdialog
krit.	kritisch
KStG	Körperschaftsteuergesetz vom 31.08.1976
kW	Kilowatt
kW_{el}	Kilowatt elektrisch
kWh	Kilowattstunde
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
LaplaG	Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) vom 27.01.2014
LEP	Landesentwicklungsplan
LF	Flächen der Landwirtschaft
Lfg	Lieferung
lit.	littera
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
LPachtG	Gesetzes über das landwirtschaftliche Pachtwesen (Landespachtgesetz) vom 25.06.1952
LPachtVG	Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz) vom 08.11.1985
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LuF	Land- und Forstwirtschaft
LUP	Land Use Policy
LwG	Landwirtschaftsgesetz vom 05.09.1955
m.	mit
m^2	Quadratmeter
MAH AgrarR	Münchener Anwalts-Handbuch Agrarrecht
max.	maximal
MELUND	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
MLU MV	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Mecklenburg-Vorpommern
MOZ	Märkische Onlinezeitung
Mrd.	Milliarden

MüKO	Münchener Kommentar
MULE	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie des Landes Sachsen-Anhalt
MW	Megawatt
MWAE	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NawaRo	Nachwachsender Rohstoff
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
NL	Neue Landwirtschaft
NPK	Neues Privatisierungskonzept
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NSAG	Niedersächsisches Agrarstrukturensicherungsgesetz (Gesetzentwurf)
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NuR	Natur und Recht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
Ordo	Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft
OV	Offene Vermögensfragen spezial (Informationsdienst zum Vermögens- und Entschädigungsrecht in den neuen Bundesländern)
p. a.	pro anno
PECS	Progress in Energy and Combustion Science
PG	Privatisierungsgrundsätze
PreisStatG	Gesetz über die Preisstatistik vom 09.08.1958
PV	Photovoltaik
PVS	Politische Vierteljahresschrift
QJE	Quarterly Journal of Economics
RAE	Review of Agricultural Economics
RdL	Recht der Landwirtschaft

RES	Review of Economic Studies
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RLE	Research in Law and Economics
RNotZ	Rheinische Notar-Zeitschrift
RMAE	Review of Marketing and Agricultural Economics
RSiedlErgG	Reichsiedlungsergänzungsgesetz vom 04.01.1935
RSiedlG	Reichsiedlungsgesetz vom 11.08.1919
Rspr.	Rechtsprechung
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
S.	Satz/Seite
SächsGVBI.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SH	Schleswig-Holstein
SLR	Stanford Law Review
sog.	sogenannt/e
SOWI	Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPS	Single Payment Scheme
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StÄndG	Steueränderungsgesetz vom 2. November 2015
StEntlG	Steuerentlastungsgesetz vom 24.03.1999
StGB	Strafgesetzbuch vom 15.05.1871
StuW	Steuer und Wirtschaft
SVZ	Schweriner Volkszeitung
THA	Treuhandanstalt
ThürGAVO	Thüringer Verordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte nach dem Baugesetzbuch (Thüringer Gutachterausschussverordnung) vom 23.09.2013
tlw.	teilweise
TreuhG	Treuhandgesetz vom 17. Juni 1990
TWh	Terrawattstunde
u. a.	unter anderen
u. Ä.	und Ähnliches
UBA	Umweltbundesamt
UCOs	used cooking oils

UmwG	Umwandlungsgesetz vom 28.10.1994
USA	United States of America
UStG	Umsatzsteuergesetz vom 26.11.1979
UVR	Umsatzsteuer- und Verkehrsteuer-Recht
v. a.	vor allem
VermG	Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) vom 23.09.1990
VermRErgG	Vermögensrechtsergänzungsgesetz vom 15.09.2000
VfZ	Vierteljahreshefte der Zeitgeschichte
Vgl.	Vergleich
VGVG	Vorarlberger Grundverkehrsgesetz vom 20.08.2004
v. H.	von Hundert
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Immobilienrecht
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbereitung
VPS	Vergleichspreissystem
VSWG	Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
vTI	von-Thünen-Institut
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.05.1976
WBA	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
WBER	World Bank Economic Review
WD	Wissenschaftlicher Dienst
WEA	Windenergieanlagen
WG	Wirtschaftsgüter
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WiWo	Wirtschaftswoche
WoBl.	Wohnrechtliche Blätter
WP	Wahlperiode
WpHG	Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz) vom 26.07.1994
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
YLJ	Yale Law Journal
z. B.	zum Beispiel

ZfA	Zeitschrift für Arbeitswissenschaft
ZfG	Zeitschrift für Geschichtswissenschaft
ZfS	Zeitschrift für Soziologie
ZfWP	Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
ZgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zugl.	zugleich
ZVG	Zentralverband Gartenbau

Einführung und zentrale Thesen

Die vorliegende Arbeit versteht sich als rechtsökonomischer Beitrag zur (agrar-)politischen Debatte um eine stärkere Regulierung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs. Diese Debatte hat sich aufgrund des dynamischen Bodenpreisanstiegs seit 2009 zuletzt deutlich verstärkt und bereits entsprechende Gesetzgebungsverfahren in mehreren Bundesländern in Gang gesetzt. Dabei zeigt die Auswertung neuester empirischer Untersuchungen zu Bodenpreisdeterminanten, dass die aktuellen Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftlich genutzte Flächen den Bodenwert widerspiegeln. Auf Grundlage der Studien- und Datenlage lässt sich derzeit keine gesetzgeberische Notwendigkeit für eine strengere Regulierung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrsrechts erkennen. Da die Gesetzgebungsverfahren in einigen Bundesländern jedoch bereits weit vorangeschritten sind und zeitnah mit der Verabschiedung von Agrarstrukturgesetzen zu rechnen ist, werden die bekannten Regelungsvorschläge zur Erweiterung des bodenrechtlichen Ordnungsrahmens einer kritischen Überprüfung unterzogen. Der dabei angelegte Bewertungsmaßstab orientiert sich an den Erkenntnissen und Grundsätzen der ökonomischen Theorie des Rechts, allen voran dem *Property Rights*-Ansatz. In Ergänzung zum bisherigen rechtswissenschaftlichen Forschungsstand, der sich vor allem auf die verfassungs- bzw. europarechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Bodenmarktregulierung konzentriert, erweitert diese Untersuchung die Regulierungsdebatte um rechtsökonomische Überlegungen.

Einigkeit besteht darüber, dass der Bodenmarkt aufgrund der Besonderheiten des Bodens als Produktionsfaktor einzigartig ist. Boden ist nicht beliebig substituier- oder vermehrbar und ihm kommt eine herausgehobene Bedeutung für die landwirtschaftliche Produktion zu. Ein Blick in die Geschichte der Landwirtschaft zeigt, dass Fragen über die Verteilung des Bodens und der Nutzungsrechte hieran stets gesellschaftliches Konfliktpotenzial in sich bargen. Nicht selten entluden sich diese in Aufständen oder sogar kriegerischen Auseinandersetzungen. Auch der Prozess der Grundentlastung und Agrarreformen, der im ausgehenden 19. Jahrhundert zur Entstehung eines freien Bodenmarktes und Bauernstandes führte, dauerte aufgrund der Beharrungskräfte des (preußischen) Landadels über ein halbes Jahrhundert. Dass die Frage nach der Verteilung und nach Nutzungsmöglichkeiten von landwirtschaftlichen Flächen auch im Rahmen

der heutigen Agrarstrukturpolitik nicht an Sprengkraft verloren hat, zeigen die aktuellen Demonstrationen von Landwirten gegen das geplante Insektenschutzprogramm und die damit verbundenen Flächenbewirtschaftungsauflagen.

Es waren vor allem die Besonderheiten des Produktionsfaktors Boden, die nach einer ersten Liberalisierungsphase des Bodenmarktes aufgrund der Verschlechterung der Versorgungslage zum Ende des ersten Weltkriegs zur Einführung erster behördlicher Übertragungsbeschränkungen für landwirtschaftliche Flächen führten. Diese bildeten den Grundstein für das heutige System des Grundstücksverkehrsrechts, bestehend aus Grundstücksverkehrs-, Landpachtverkehrs- und Reichsiedlungsgesetz. Ebenso bestehen die Hauptziele der Bodenmarktregulierung – Allokation, Verteilung und Ressourcenschutz – fort.

Gleichwohl kam es im vergangenen Jahrhundert zu Verschiebungen bei der Gewichtung der bodenpolitischen Ziele. Während der Nachkriegsjahre stand zunächst noch die Allokation und Verteilung im Vordergrund, um durch eine strukturierte Wiederansiedlung der agrarischen Landbevölkerung eine effiziente Bodennutzung zu gewährleisten. Die Schaffung landwirtschaftlicher Existenzen und die Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe waren notwendige Ausgangsvoraussetzungen einer intakten Agrarwirtschaft, welche die Nahrungsmittelproduktion für die Bevölkerung sicherstellen konnte. In den 1980er und 1990er Jahren rückte in Anbetracht sich verstärkender agrar- und umweltpolitischer Probleme das Ziel des Ressourcenschutzes in den Vordergrund. Normativ haben diese Entwicklungen ihren Niederschlag im Bundesnaturschutzgesetz, im Bundesbodenschutzgesetz und im geänderten Flurbereinigungsgesetz gefunden. Die aktuellen Debatten um den Einfluss nichtlandwirtschaftlicher Investoren oder Eigentumskonzentrationsprozesse lassen sich wiederum dem Bereich der Allokation und Verteilung zuordnen, wohingegen die verschärften Düngeregelungen und das geplante Insektenschutzprogramm zum Bereich Ressourcenschutz zählen.

Seit 2009 ist ein deutlicher Anstieg bei den Kauf- und Pachtpreisen für landwirtschaftlich genutzte Flächen festzustellen. Die Faktoren, von denen der Flächenpreis abhängt, sind vielschichtig. Einfluss auf den Wert und damit den Preis für landwirtschaftliche Flächen haben u. a. natürliche Gegebenheiten wie Bodengüte, Lage und Anbindung, das Erzeugerpreisniveau, Förder- und Subventionsmaßnahmen, gesamtwirtschaftliche Entwicklungen wie die Finanzkrise, steuerliche Rahmenbedingungen, der außerlandwirtschaftliche Flächenverlust und bodenrechtliche Regelungen. Diese Preisdeterminanten variieren sowohl regional als auch zeitlich; sie

können sich gegenseitig verstärken oder hemmen. Hinzu kommt, dass beim landwirtschaftlichen Bodenmarkt nicht von einem einheitlichen, bundesdeutschen Markt ausgegangen werden kann. Treffender ist die Annahme einer Vielzahl kleiner, regional begrenzter Bodenmärkte mit lokalen Schwerpunkten. Ein weiterer Indikator des landwirtschaftlichen Strukturwandels mit unmittelbarem Bezug zum Bodenmarkt ist die abnehmende Zahl an landwirtschaftlichen Betrieben. Die verbleibenden Betriebe bewirtschaften demzufolge immer mehr Flächen, wobei seit den 1960er Jahren eine steigende Bedeutung von Pachtflächen zu verzeichnen ist.

Aus dem agrarpolitischen Umfeld, dem Berufstand bzw. der landwirtschaftlichen Interessenvertretung werden als Gründe für den Preisanstieg insbesondere zunehmende Eigentumskonzentrationsprozesse und das Engagement nichtlandwirtschaftlicher Investoren angeführt. Als Reaktion häuften sich die Forderungen nach einer stärkeren Regulierung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs. In Anbetracht der anhaltenden Debatte um steigende Bodenpreise beschloss die Agrarministerkonferenz im Frühjahr 2014 die Gründung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik“ und beauftragte diese mit der Erarbeitung von Vorschlägen für die zukünftige Ausgestaltung des bodenrechtlichen Ordnungsrahmens. Da die gesetzgeberische Zuständigkeit für das landwirtschaftliche Grundstücksverkehrsrecht seit der Föderalismusreform I (2006) bei den Bundesländern liegt, richten sich die seitens der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Maßnahmen primär an die Bundesländer. In einigen Ländern gibt es bereits entsprechende Gesetzentwürfe für Agrarstruktur- oder Agrarstruktursicherungsgesetze, in denen grundstücksverkehrs- und landpachtverkehrsrechtliche Regelungen sowie Regelungen zum siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht zusammengeführt werden. Bisher kam es aufgrund parlamentarischer Diskontinuität bzw. „handwerklicher Mängel“ jedoch nicht zur Verabschiedung dieser Entwürfe.

Die Gesetzgebungsverfahren in Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Niedersachsen und der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe waren der Anlass für die vorliegende Untersuchung. Im Gegensatz zu anderen Arbeiten über den Bodenmarkt und den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr, die vor allem die verfassungs- und europarechtlichen Möglichkeiten bzw. Grenzen einer verschärften Regulierung des Bodenmarktes beleuchten, bilden rechtsökonomische Überlegungen den Fokus dieser Untersuchung. Gesetzgeberische Entscheidungen über die Regulierung eines Marktes sollten stets auf evidenzbasierter Grundlage über die wertbeeinflussenden Faktoren des Marktgutes getroffen werden. Regulatorische

Eingriffe sind nur insoweit zu erwägen, wie diese zur Vermeidung eines flächendeckenden Marktversagens angezeigt sind. Kernanliegen dieser Arbeit ist daher, anhand aktueller empirischer Erkenntnisse über Bodenpreisdeterminanten die wertbeeinflussenden Faktoren zu skizzieren. In einem weiteren Schritt wird der Frage nachgegangen, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine stärkere Regulierung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs besteht. Dabei wird von der Arbeitshypothese ausgegangen, dass die beobachteten Preisentwicklungen einer bodenökonomischen Logik folgen: Sie sind im Wesentlichen durch das Grundrentenniveau gedeckt. Das gestiegene Bodenpreisniveau spiegelt also den gestiegenen Bodenwert wider und ist folglich nicht als Anzeichen für eine spekulative Blasenbildung zu verstehen.

Die Bewertung der diskutierten Regelungsvorschläge zur Erweiterung der behördlichen Eingriffsbefugnisse beim Grundstücksverkehr – beispielsweise Versagungsmöglichkeiten der grundstücksverkehrsgesetzlichen Genehmigung bei hoher Eigentumskonzentration und gegenüber nichtlandwirtschaftlichen Investoren sowie die Einbeziehung von Anteilsübertragungen in die Genehmigungspflicht – erfolgt anhand rechtsökonomischer Grundsätze. Vor allem dem neoinstitutionellen Forschungsansatz zur effizienten Ausgestaltung der Handlungsrechtsordnung (*Property Rights*-Ansatz) kommt hierbei besondere Bedeutung zu. Abschließend werden alternative Vorschläge unterbreitet, die ohne marktregulatorische Eingriffe zu einer Verlangsamung des Preisanstiegs beitragen können. Im Fokus stehen dabei effiziente Gestaltungsmöglichkeiten von Subventionsregimen im Bereich der Erneuerbaren Energien oder der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union sowie Maßnahmen zur allgemeinen Steigerung der Markttransparenz. Durch derartige Ansätze bleiben die Markt- und Preisbildungsprozesse im Kern gewährleistet.

In Kapitel I werden zunächst die Grundzüge der spätfeudalen Agrarverfassungen und ihre regionalen Besonderheiten dargestellt, da sich die über Jahrhunderte gewachsenen Strukturen zum Teil bis in die heutige Agrarstruktur nachzeichnen lassen. Zudem bilden sie den Ausgangspunkt für die im Nachgang als „Bauernbefreiung" bezeichneten Entwicklungen der Grundentlastung und der Agrarreformen im 18. und 19. Jahrhundert. Durch die Industrialisierung und aufkommende nationalökonomische Forschung wurden die Grundsteine für die Überführung der spätfeudalen, subsistenzwirtschaftlich geprägten Wirtschaftsordnung in eine marktorientierte, liberale Wirtschafsordnung gelegt. Boden wurde erstmals zum frei handelbaren Gut und Landwirten damit die Möglichkeit eröffnet, ihren

eigenen Grund und Boden unabhängig von einem Grundherrn oder der Dorfgemeinschaft zu bewirtschaften.

Im zweiten Teil des ersten Kapitels werden anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes die Preisentwicklungen am landwirtschaftlichen Bodenmarkt nachvollzogen. Diese haben sich in den vergangenen Jahren äußerst dynamisch entwickelt, wenn auch mit regionalen Unterschieden. Kostete ein Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche im Jahr 1997 im Bundesdurchschnitt etwa 9.900 Euro, waren es im Jahr 2017 fast 24.100 Euro. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei den Pachtpreisen. Diese sind bei den Bestandspachten von 174 €/ha im Jahr 2003 auf 288 €/ha im Jahr 2016 gestiegen, bei den Neupachten sogar auf 385 €/ha. Vor allem in landwirtschaftlichen Schwerpunktregionen wie im Nordwesten oder Südosten Deutschlands werden diese Entwicklungen aufgrund sich überlagernder preisbeeinflussender Faktoren besonders deutlich. Trotz der dynamischen Preisentwicklungen zeichnet sich der landwirtschaftliche Bodenmarkt durch eine geringe Flächenmobilität aus; mit zuletzt abnehmender Tendenz.

Welche Faktoren den Preis des Bodens beeinflussen, war bereits früh Gegenstand systematischer, ökonomischer Untersuchungen. Mit *Adam Smith* widmete einer der bedeutendsten Vertreter der noch jungen Nationalökonomie Teile seines Werkes über den Wohlstand der Nationen grundrententheoretischen Überlegungen. *David Ricardo* und *Johann von Thünen* ergänzten Faktoren wie die Bodengüte oder die Entfernung von Absatzmärkten als weitere die Grundrente beeinflussende Größen.

In Kapitel II werden verschiedene Determinanten für Kauf- und Pachtpreise herausgearbeitet, die sich in der jüngeren Vergangenheit als besonders preiswirksam erwiesen haben. Zentrale Größe ist hier die sog. Grundrente, auf deren Grundlage sich Aussagen, über die auf der Fläche zu erwirtschaftenden Gewinne ableiten lassen. Auch wenn die Grundrente grundsätzlich auf einzelbetrieblicher Basis ermittelt und durch betriebsindividuelle Umstände beeinflusst wird, eignet sich diese zur Illustration der wettbewerbssteigernden Wirkung staatlicher Subventionsmaßnahmen. Nicht nur die Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien (v. a. im Bereich der Biogasproduktion), sondern auch die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU gewährten Direktzahlungen kapitalisieren sich in Bodenpreisen. Neben diesen Subventionsmaßnahmen erweisen sich steuerliche Sonderregelungen für den Landwirtschafssektor als preiswirksam am Bodenmarkt.

Ein weiterer Aspekt, der im Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt verstärkt diskutiert wird, ist der zunehmende Einfluss

von nichtlandwirtschaftlichen Investoren. Durch deren Engagement werde in den Augen der Kritiker die Konkurrenzsituation am Flächenmarkt zuungunsten aktiver Landwirte verschärft, da derartige Investorengruppen Preise zahlen könnten, die nicht durch das auf den Flächen zu erwirtschaftende Grundrentenniveau gedeckt seien. Ein gewisser Sondereinfluss für die Konkurrenzsituation auf dem ostdeutschen Bodenmarkt geht von der Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft aus, die hier als institutioneller Flächenanbieter in Erscheinung tritt und die zu privatisierenden Flächen zum Teil im Wege von Auktionsverfahren veräußert. Diese Privatisierungspraxis war in der Vergangenheit immer wieder Gegenstand von Kritik seitens des Berufsstands.

Kapitel III widmet sich dem bodenrechtlichen Ordnungsrahmen, der aus Grundstücksverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz und Reichssiedlungsgesetz besteht. Die Regulierung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs trägt vor allem den Besonderheiten des Produktionsfaktors, dessen herausgehobener Bedeutung für die Landwirtschaft und die Volksernährung Rechnung. Nicht zuletzt deshalb hat das Bundesverfassungsgericht die durch den Gesetzgeber verfolgten Ziele, nämlich die Agrarstruktursicherung bzw. Abwehr von diesbezüglichen Gefahren, anerkannt.

Auch wenn die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs im Zuge der Föderalismusreform I (2006) auf die Bundesländer übergegangen ist, gelten die Gesetze weitgehend fort. Selbst in Baden-Württemberg, wo das Agrarstrukturverbesserungsgesetz erlassen wurde, kam es zu keinen grundlegenden Änderungen im Vergleich zu den Bundesregelungen. Die anhaltende Diskussion um die Notwendigkeit einer stärkeren Regulierung hat in einigen Bundesländern dazu geführt, dass unterschiedliche Akteure aus der Politik bzw. politiknahen Bereichen Vorschläge für Agrar- bzw. Agrarstruktursicherungsgesetze unterbreiteten. In verschiedenen Abstufungen zielen diese auf eine stärkere behördliche Kontrolle des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs. Das Grundstücksverkehrsrecht würde damit einen grundlegenden Wandel vom abstrakten Gefahrenabwehrrecht hin zu einem aktiven agrarstrukturellen Steuerungsinstrument erfahren.

Die Reformvorschläge werden auf Grundlage der ökonomischen Theorie des Rechts bewertet. Hierfür werden in Kapitel IV zunächst die Grundlagen und Begrifflichkeiten der neoinstitutionellen Wirtschaftsforschung beleuchtet und vor allem im Hinblick auf das ökonomische Paradigma kritisch gewürdigt. Im Anschluss daran wird die Ökonomische Theorie des Rechts mit besonderem Fokus auf den *Property Rights*-Ansatz und normativen Bewertungskriterien dargestellt.

Die Übertragung rechtsökonomischer Erkenntnisse begegnet zwar inzwischen keinen grundlegenden Vorbehalten mehr und hat über § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien sogar Einzug in die Gesetzesfolgenabschätzung gefunden. Dennoch fehlt es bisher an einer systematischen Einbindung in den Gesetzgebungsprozess. Über das ökonomische Verhaltensmodell hinaus bieten die normativen Effizienzkriterien und neoinstitutionellen Forschungsansätze weitere Möglichkeiten zur Erweiterung des rechtswissenschaftlichen Instrumentenkastens. Besonders deutlich wird dies in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand des landwirtschaftlichen Bodenmarktes am Beispiel des *Property Rights*-Ansatzes, der sich Fragen zur effizienten Ausgestaltung, Verteilung und Beschränkung von Handlungsrechten widmet.

Im abschließenden Kapitel V werden die wichtigsten Reformvorschläge zur Fortentwicklung des landwirtschaftlichen Bodenrechts nach den Grundsätzen der Rechtsökonomik bewertet. Die Reformvorschläge und Handlungsoptionen beruhen im Wesentlichen auf dem Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik" (2015) und den Entwürfen für entsprechende Agrarstrukturgesetze aus Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg.

Die möglichen Handlungsoptionen sind in drei Bereiche geteilt: Marktregulierung, flankierende Maßnahmen und Verbesserung der Markttransparenz. Den Schwerpunkt bildet dabei der Bereich der Marktregulierung, da von diesen Maßnahmen die größten Wechselwirkungen zu erwarten sind. In Ergänzung zu bisherigen rechtswissenschaftlichen Arbeiten, die vor allem die europa- bzw. verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer stärkeren Marktregulierung beleuchteten, zeigt diese Untersuchung die aus rechtsökonomischer Sicht zu erwartenden wohlfahrts- und agrarökonomischen Folgen derartiger Maßnahmen auf.

Als Alternative zur Erweiterung der behördlichen Eingriffsbefugnisse werden Vorschläge für flankierende Maßnahmen unterbreitet, die nicht bei den Symptomen (Bodenpreis), sondern den Ursachen (Bodenwert) für das derzeitige Preisniveau ansetzen. Damit bliebe zum einen gewährleistet, dass die Markt- und Preisbildungsmechanismen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt erhalten bleiben. Dies ist getragen von der Überzeugung, dass die Ressourcenallokation und Preisbildung durch den Markt bzw. Marktteilnehmer und nicht durch Behörden vorgenommen werden sollte. Zum anderen ist es bisher nicht gelungen, in den Ländern ein konsistentes agrarstrukturelles Leitbild zu erarbeiten, welches jedoch wesentliche Voraussetzung für eine Erweiterung der Befugnisse auf dem Bodenmarkt wäre.

Eine weitere wesentliche Erkenntnis der Arbeit besteht darin, dass trotz vorhandener Bundes- und Landestatistiken wenig über die als besonders bedrohlich empfundenen Entwicklungen (Eigentumskonzentration, nichtlandwirtschaftliche Investoren, Anteilsübertragungen) bekannt ist. Bevor jedoch weitreichende Änderungen implementiert werden, sollte zunächst geprüft werden, ob und ggf. inwieweit in diesen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Abschließend werden daher Möglichkeiten aufgezeigt, wie sich die Transparenz am Bodenmarkt verbessern ließe.

Kapitel I – Die Entwicklung des Bodenmarktes und der Agrarstruktur

In diesem Abschnitt werden die wesentlichen Wegmarken und Entwicklungsprozesse beschrieben, die zur Entstehung eines landwirtschaftlichen Bodenmarktes in der Bundesrepublik beigetragen haben. Die heutigen Agrarstrukturen finden ihren Ursprung in den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozio-kulturellen Anpassungsprozessen, welche ab dem Spätmittelalter und noch viel deutlicher ab dem Beginn der Frühen Neuzeit aufgrund sich wandelnder Voraussetzungen für die Landwirtschaft notwendig geworden sind.[1] Entscheidende Entwicklungen auf dem Bodenmarkt fanden im Verlauf des 18. und 19. Jahrhunderts statt. Während dieser Zeit kam es zu flächendeckenden Entfeudalisierungsprozessen – der sog. Bauernbefreiung. Grund und Boden wurden damit erstmals zum frei handelbaren Gut für breite, nichtadelige Bevölkerungsschichten.

A. Bodenbesitzverhältnisse und Bodenmarkt im historischen Kontext

Seit jeher war es eine zentrale Machtfrage wie Grund und Boden sowie dessen Nutzungsrechte verteilt sind. Im Rahmen der Bauernaufstände 1524/25 im süddeutschen Raum – Ausgangspunkt für den (Deutschen) Bauernkrieg[2] – zeigte sich bereits, dass die Verteilung und Bewirtschaftungsmöglichkeiten des Bodens eine solche gesellschaftliche Sprengkraft enthalten, dass sie als Auslöser und Katalysator für politische Umwälzungen, Kriege und Revolutionen wirken können.

I. Anfänge eines freien Bodenmarktes

Grundlegende gesellschaftliche Transformationsprozesse durch die Einführung moderner Waffen sowie die weitreichende Verarmung des Reichsritterstandes ließen ein Machtvakuum entstehen, welches im Laufe des

1 *Röhm*, Agrarverfassung II, in: Götz/Kroeschell/Winkler, HAR, Bd. 1, 1981, Sp. 168 (169); *Born*, Die Entwicklung der deutschen Agrarlandschaft, 1974.

2 Grundlegend zum Bauernkrieg *Franz*, Der deutsche Bauernkrieg, 1984.

15. und 16. Jahrhunderts durch finanzkräftigere Herrschaftsgeschlechter besetzt wurde. Die damit verbundene Änderung der Geisteshaltung auf Seiten der herrschenden Klasse hatte zur Folge, dass traditionelle Landnutzungsrechte und Gemeindeflächen (sog. Allmende) unter dem Einfluss des sich verbreitenden römischen Rechts und der Entstehung frühkapitalistischer Wirtschaftsstrukturen weichen mussten bzw. in fürstliches Eigentum überführt wurden.[3] Die flächendeckende Verschlechterung der Lebenssituation vieler Bauern war insbesondere auf die Rücknahme von Rodungsrechten und Anpassungen des Geldwertes[4] bzw. Preisgefüges, ausgelöst durch die mit der Entdeckung neuer Erdteile verbundene Edelmetallschwemme, zurückzuführen.[5]

Verstärkt wurden diese grundlegenden gesellschaftlichen Transformationsprozesse durch die einsetzende territoriale Staatenbildung, welche mit der Erhebung neuer, steuerähnlicher Abgaben einherging. Der wirtschaftliche Druck auf den Bauernstand ging dabei nicht ausschließlich von weltlichen Herrschern in Gestalt adeliger oder bürgerlicher Milieus aus, sondern zu einem nicht unerheblichen Teil von kirchlichen Vertretern und Institutionen.[6] So überrascht es wenig, dass aufgrund des ausgeprägten Antiklerikalismus unter den Bauern des Spätmittelalters die evangelische Theorie Luthers mit der Betonung des göttlichen Rechts und des Gemeindeprinzips vor allem bei der ländlichen Bevölkerung auf fruchtbaren Boden fiel.[7] Neben diesen fundamentalen religiösen und gesellschaftlichen Umwälzungen, die zudem von verheerenden kriegerischen Auseinan-

---

3 Grundlegend zum Wandel in der wirtschaftlichen und soziokulturellen Geisteshaltung im 14. und 15. Jahrhundert *Lütge*, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 3. Auflage 1966, S. 196 ff.

4 „*Gedanken über die Grundsätze der Münzprägung*“ (Originaltitel: Meditata Monete cudende ratio) verfasste der heute eher für die Entdeckung und Beschreibung des heliozentrischen Weltbildes bekannte *Nikolaus Kopernikus* (1473 – 1543) im Sommer 1517 in Frauenburg (heute Frombork/Polen), vgl. zur kopernikanischen Geldwerttheorie *Schilling*, 1517: Weltgeschichte eines Jahres, 2017, S. 98 ff.

5 *Grüll*, Bauer, Herr und Landesfürst, 1963, S. 1.

6 *Lütge*, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 3. Auflage 1966, S. 64 ff.

7 Vgl. dazu *Schilling*, Martin Luther, 2012, S. 294 ff., der auf das ambivalente Verhältnis Luthers zum Bauerstand und dessen zunehmende Gewaltbereitschaft eingeht. Im Gegensatz zu Luther, der sich in den 1520er Jahren wiederholt für eine gewaltfreie Lösung einsetzte, sah Thomas Müntzer – nach Reisen in die aufständischen Gebiete Süddeutschlands – „*in Aufstand und Gewalt nicht eine Gefahr, sondern eine Chance für das Evangelium*.“ (S. 304); *Holenstein*; Bauern zwischen Bauernkrieg und Dreißigjährigem Krieg, 1996, S. 113 ff.

dersetzungen in Gestalt des Dreißigjährigen Krieges (1618-1648) begleitet waren, fand die spätmittelalterliche klimatische Gunstphase ein Ende.[8]

II. Prozess der Grundentlastung im 18. und 19. Jahrhundert

Grundlegende Agrarreformen fanden jedoch erst im 18. und 19. Jahrhundert statt, nachdem im Zuge der flächendeckenden Verbreitung aufklärerischer und liberaler Gedanken durch die Französische Revolution und die Napoleonischen Kriege, ein Anstoß zur Abschaffung der feudalen Abhängigkeiten des Bauernstandes gegeben wurde. Erst dann konnten Bauern flächendeckend im Wege von Ablösezahlungen an den Grundherrn landwirtschaftliche Nutzfläche in ihr Eigentum überführen (sog. Grundentlastung). Boden wurde zu einem handelbaren Gut.

Anders als in Frankreich erlangten die Bauern in den deutschen Staaten – abgesehen von den linksrheinischen Gebieten – ihre Freiheit nicht durch revolutionäre Auseinandersetzungen, sondern im Zuge politischer Reformprozesse, welche regional und zeitlich unterschiedlich verliefen. Die Reformvoraussetzungen in den Agrarsektoren der damaligen deutschen Einzelstaaten waren dabei ebenso heterogen wie ihr örtlicher und zeitlicher Verlauf.

1. Entwicklung der Agrarverfassungen während der Frühen Neuzeit

Entscheidend bei der Betrachtung der Besitz- und Sozialverhältnisse der ländlichen Bevölkerung während des Spätmittelalters bis in die Frühe Neuzeit sind die jeweils geltenden Agrarverfassungen.[9] Diese enthielten im Allgemeinen Regelungen über Besitz- und Nutzungsrechte der Bauern an den bewirtschafteten Höfen, ihren rechtlichen Status und sowie Normen über Art und Umfang der Abschöpfung von Arbeitskraft (Hand- und Spanndienste) oder Erzeugnissen. Dienste waren in Form von Produkt- oder Geldrenten an die Flächeneigentümer, zumeist den landständigen Adel oder geistliche Institutionen, aber auch Städte zu leisten. Damit bildeten die Agrarverfassungen den Ordnungsrahmen, innerhalb dessen

8 Ausführlich zur sog. Kleinen Eiszeit *Blom*, Die Welt aus den Angeln, 2017.

9 Zum Begriff der Agrarverfassung *Pfister*, in: Jaeger, Enzyklopädie der Neuzeit, Band 1, 2005, Agrarverfassung, Sp. 135 ff.; *Röhm*, Agrarverfassung II, in: Götz/Kroeschell/Winkler, HAR, Bd. 1, 1981, Sp. 168 (169).

sich Landwirtschaft und ländliches Leben abgespielt haben, wobei neben rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen auch die jeweils herrschenden Sitten und Bräuche abgebildet wurden.[10] Die vormodernen Agrarverfassungen im mitteleuropäischen Raum unterteilen sich in zwei Formen: die Guts- und die Grundherrschaft.[11]

a. Verbreitung und Charakteristika von Guts- und Grundherrschaft

Geographisch ist die Gutsherrschaft im Wesentlichen östlich der Elbe-Saale-Linie anzusiedeln.[12] Charakterisiert wird sie durch die Konzentration umfassender Herrschaftsrechte über Boden und Bauern, Patrimonialgerichtsbarkeit sowie Polizeigewalt in der Person des Gutsherrn.[13] Faktisch stellten die Gutsherren damit einen „Staat im Staat" dar, da die unfreien, erbuntertänigen Bauern hauptsächlich unter dem Einfluss ihres Gutsherrn standen und nur mittelbar durch die Herrschaft des jeweiligen Landesherrn beeinflusst wurden.

Dagegen ist die für westelbische Gebiete typische, regional unterschiedlich ausgeprägte Grundherrschaft[14] hauptsächlich auf den Bezug von Produkt- und Geldrenten beschränkt (Rentengrundherrschaft).[15] Anders als in gutsherrschaftlichen Strukturen waren die Herrschaftsrechte in diesem System klassischerweise auf mehrere Träger verteilt. Grund-, Leib- und

---

10 *Henrichsmeyer/Witzke*, Agrarpolitik, Band 1, 1991, S. 40.

11 Diese Typologie eines Agrardualismus geht im Wesentlichen auf die Arbeiten *Georg Friedrich Knapps* zurück und erweist sich für den vorliegenden Zweck einer holzschnittartigen, schemenhaften Darstellung als geeignet. Es sei insoweit darauf hingewiesen, dass mit dieser Einteilung keinesfalls die Bandbreite regionaler Sonderformen und Entwicklungstendenzen abgebildet werden kann, so auch *Holenstein*, Bauern zwischen Bauernkrieg und Dreißigjährigem Krieg, 1996, S. 81 f.

12 *Kroeschell*, Agrarverfassung I, in: Götz/Kroeschell/Winkler, HAR, Bd. 1, 1981, Sp. 162 (164); *Troßbach*, in: Brakensiek, Grundzüge der Agrargeschichte, Band 1, 2016, S. 212.

13 *Henning*, Gutherrschaft, in: Götz/Kroeschell/Winkler, HAR, Bd. 1, 1981, Sp. 865 (866).

14 Eine Übersicht zu den verschiedenen Arten der Grundherrschaft bei *Seidl*, Deutsche Agrargeschichte, 2006, S. 102 ff.; *Lütge*, Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 3. Auflage 1966, S. 115 ff.

15 *Konersmann/Troßbach*, in: Brakensiek, Grundzüge der Agrargeschichte, Band 1, 2016, S. 190 ff. m. w. N.; *Holenstein*, Bauern zwischen Bauernkrieg und Dreißigjährigem Krieg, 1996, S. 85.

Gerichtsherrschaft wurden gerade nicht in Personalunion ausgeübt.[16] Tendenziell oblag die Gerichtsbarkeit eher dem Landesherrn als dem Grundbesitzer selbst, wodurch letzterer weniger außerökonomischen Druck auf die von ihm abhängigen Bauern ausüben konnte. Durch die zunehmende Verstetigung der Landesherrschaft nach dem Dreißigjährigen Krieg und dem Aufbau feudalstaatlicher Verwaltungen wurde der Einfluss der Grundherren im Zeitverlauf immer weiter eingeschränkt.[17]

Zwar gab es auch in Ostelbien neben gutsherrlichen Erbuntertänigen, zahlreiche in grund- oder landesherrlichen Verhältnissen wirtschaftende Bauern.[18] Die Gutsherrschaft prägte diese Gebiete aber in soziopolitischer Hinsicht, während sie westlich der Elbe-Saale-Linie, wenn überhaupt nur punktuell anzutreffen war. Verallgemeinernd lässt sich festhalten, dass die Landes- und Grundherren im Westen und Süden der deutschen Staaten Bauern in erster Linie als „ständige Einkommensquelle" und Steuerzahler ansahen. Bestehende Gutsherrschaften wurden nicht ausgeweitet, da kein Interesse auf Seiten des Adels bestand, selbst zum Großlandwirt zu werden. Dem sog. Bauernlegen[19] wurde zudem durch die Landesherren begegnet, welche ein eigenes finanzwirtschaftliches Interesse am bäuerlichen Steueraufkommen hatten. Ohne entsprechenden Bauernschutz wären die Einnahmen dem nicht besteuerten Adel zugeflossen. Die Gutsherren in den Ostgebieten verstanden die von ihnen abhängigen Bauern dagegen ausschließlich als billige Arbeitskräfte, welche ohne rechtliche Konsequenzen ausgebeutet werden konnten. Die Freizügigkeit wurde teilweise komplett aberkannt, Frondienste und Abgaben hoch bemessen sowie ein umfassendes Bauernlegen betrieben.[20] Insbesondere die durch das Ansteigen der Agrarpreise verbesserten Gewinnaussichten im Verlauf des 18. Jahr-

16 *Rösener*, Agrarwirtschaft, Agrarverfassung und ländliche Gesellschaft im Mittelalter, 1992, S. 25.

17 *Lütge*, Geschichte der deutschen Agrarverfassung vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert, 2. Auflage 1967, S. 159.

18 *Dipper*, Die Bauernbefreiung in Deutschland 1790 – 1850, 1980, S. 57; *Lütge*, Geschichte der deutschen Agrarverfassung vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert, 2. Auflage 1967, S. 188; *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 72.

19 *„Der Terminus kam im 18. Jh. angesichts der massenhaften Usurpation von Bauernstellen durch mecklenburgische Gutsherren auf. […] empfiehlt sich aber als Obergriff für jegliches Reduzieren von Bauernstellen durch den Grundherrn, zwecks Eigenbedarf als Wohn- und Wirtschaftshof, v. a. zwecks Expansion von Nutzflächen*." vgl. *Enders*, in: Jaeger, Enzyklopädie der Neuzeit, Band 1, 2005, Bauernlegen, Sp. 1061; ausführlich zum Bauernlegen in Mecklenburg *Heitz*, ZfG 1960, 1342.

20 *Holenstein*, Bauern zwischen Bauernkrieg und Dreißigjährigem Krieg, 1996, S. 28.

hunderts verstärkten diese Entwicklungen zusehends. In der Folge kam es zur Gründung umfassender adeliger Eigenwirtschaften auf Kosten bäuerlicher Kleinstellen.

b. Erklärungsansätze für die unterschiedlichen Entwicklungstendenzen

Als Erklärung für die unterschiedlichen Entwicklungen westlich und östlich der Elbe-Saale-Linie werden neben historisch-anthropologischen Ansätzen insbesondere die im Zeitverlauf immer stärker voneinander abweichenden soziopolitischen Konstellationen und lokalen Marktverhältnisse angeführt.[21] Der höhere Verstädterungsgrad im Westen und Süden verkürzte die Wege für die Erzeuger zu den innerstädtischen Absatzmärkten. Sie wurden dadurch frühzeitig in die Lage versetzt, die seitens des Grundherrn erhobenen Feudalrenten zu leisten. Dagegen konzentrierten sich die großen Gutswirtschaften bereits seit dem 15. Jahrhundert mangels ausreichender Aufnahmekapazität regionaler Absatzmärkte und des Nachfragesogs großer Außenmärkte auf den Exporthandel. Der rentable Export von landwirtschaftlichen Gütern erforderte eine gewisse Größe, was das Junkertum[22] in Ostelbien noch einmal zusätzlich verstärkte. Es zeigt sich bereits während des Spätmittelalters und noch viel deutlicher im Rahmen der neuzeitlichen wirtschaftlichen Arbeitsteilung, dass die osteuropäischen Gebiete und das Baltikum die Aufgabe des Getreidelieferanten für Westeuropa übernahmen („Kornkammer Europas").[23] Im weiteren Verlauf der ökonomischen Modernisierung bis zur Industriellen Revolution im ausgehenden 18. Jahrhundert entstand, vor allem innerhalb der Pioniergesellschaften Westeuropas ein durch wechselseitige Abhängigkeit charakterisiertes Verbundsystem, das die noch heute sichtbaren sozioökonomischen Entwicklungsunterschiede mitbegründete.[24] Bereits aus dem Nexus dieser Marktverflechtungen heraus muss auch die ältere Gutsherrschaft interpretiert werden. Bei aller Macht, die seitens der Grund- und Gutsherren in Person von Adel, Kirche, Landesherren oder Städten ausgeübt wurde,

---

21 *Wixforth*, in: Gothe, An der Seite der Bauern, 2014, S. 31; *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 73.

22 Zum Begriff *Jatzlauk*, in: Jaeger, Enzyklopädie der Neuzeit, Band 6, 2007, Junkertum, Sp. 188 ff.

23 *Weber*, ZgS 1952, 431 (446).

24 Hier vor allem *Wallerstein*, Das moderne Weltsystem I-IV, 2012; zu den Entwicklungen in Preußen bis 1848/49 *Harnisch*, Kapitalistische Agrarreform und industrielle Revolution, 1984; vgl. auch Kapitel II.

blieb die ökonomische Grundlage der deutschen Landwirtschaft stets eine Bauernwirtschaft.

c. Wirtschaftliche Lage der Bauern

Die Schwierigkeit der Charakterisierung der wirtschaftlichen Lage des damaligen Bauernstandes liegt in der Vielfalt verschiedener Bedingungen begründet. Ein generalisierendes Urteil wird so ungemein erschwert. Prinzipiell lassen sich aber vier wichtige Faktoren identifizieren, von denen die wirtschaftliche Lage bis ins 19. Jahrhundert abhing:

- Größe und Bodenqualität,
- Konjunktur- und Krisenbewegungen in der Landwirtschaft,
- Natur der bäuerlichen Besitzrechte,
- Persönliche Rechtsstellung (v. a. Dienst- und Abgabenverpflichtungen, erbrechtliche Regelungen).[25]

Während der bis ins 19. Jahrhundert andauernden „Kleinen Eiszeit" waren bäuerliche Betriebe klimatischen Schwankungen und der damit verbundenen Gefahr von Missernten, konjunkturellen Abschwüngen sowie militärischen Konflikten nahezu schutzlos ausgesetzt.[26] Ein etwaiges Krisenszenario traf die Gebiete, in denen die Agrarverfassung nach grundherrlichen Prinzipien aufgebaut war, aufgrund der strukturellen Kleinteiligkeit stärker als die großen Rittergüter im Osten. Zahlreiche Bauern und Betriebe gingen aus diesem Grund bereits früh einer Nebenerwerbstätigkeit in der vorindustriellen Produktion (Textil- und Metallwaren) nach.[27] Derartige, in irregulären Abständen auftretende Krisen des „alten Typs", hatten vor allem in den Augen der französischen Historiker erhebliche gesamtgesellschaftliche Folgen.[28] Da die Landwirtschaft bis zum Beginn der Industriellen Revolution maßgeblich die ökonomischen Belange eines Landes dominierte und zu einem nicht unerheblichen Teil subsistenzwirtschaftlich ausgerichtet war, betrafen fundamentale Versorgungskrisen weite Teile der europäischen Bevölkerung.[29]

---

25 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 76.
26 *Blom*, Die Welt aus den Angeln, 2017.
27 Zur heimgewerblich-agrarischen Verflechtung vgl. *Boch*, SOWI 1979, 133 (133 f.); *Prass*, in: Brakensiek, Grundzüge der Agrargeschichte, Band 2, S. 55 f. m. w. N.; *Rösener*, Bauern im Mittelalter, 1985, S. 133 ff.
28 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 77.
29 Einen Abriss über spätmittelalterliche Krisenphänomene liefert *Rösener*, Bauern im Mittelalter, 1985, S. 255 ff.

Weitrechende Fron- und Zwangsdienste, mangelndes Kapital für Innovationen, Flächenzersplitterung sowie tradierte Arbeitsformen (Dreifelderwirtschaft) sind einige Indikatoren für die Reformbedürftigkeit des gesamten Agrarsektors in dieser Zeit. Die wachsenden Herausforderungen sowie die zunehmende Dynamik des wirtschaftlichen Strukturwandels am Vorabend der Industriellen Revolution sollten für den notwendigen Wandel im Denken und Handeln der Entscheidungsträger sorgen.

2. Bauernbefreiung und Agrarreformen am Beispiel ausgewählter deutscher Staaten

Die entscheidende Voraussetzung für die Entstehung eines „freien" Bodenmarktes war die Auflösung spätfeudaler Rechtsstrukturen, verbunden mit einer Reform der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden, des persönlichen Rechtsstatus sowie einer Umstrukturierung der Abgaben- und Dienstverpflichtungen zugunsten der Landbevölkerung.

a. Begriffliche Einordnung

Mit dem Begriff „*Bauernbefreiung*", welcher durch das 1887 erschienene Werk „*Die Bauernbefreiung und der Ursprung der Landarbeiter in den älteren Theilen Preußens*" von *Knapp* eingeführt wurde, wird die Lossagung der bäuerlichen Gesellschaftsschichten von allen herrschaftlichen Bindungen während des 18. und 19. Jahrhunderts schlagwortartig beschrieben. Keineswegs vermag der Begriff als solcher, die sich über mehrere Jahrzehnte erstreckenden Bemühungen des Reformabsolutismus zur Herauslösung der Landbevölkerung aus der mediatisierten Zwischengewalt und die Überführung in ein zentralstaatliches Herrschafts-, Rechts- und Steuersystem in all seiner Heterogenität zusammenzufassen.[30] Kernanliegen aller Agrarreformbestrebungen in deutschen Landen war es, die bis dahin geltenden gerichts-, leib- und schutzherrlichen Bindungen mit ihren um-

30 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 378; in der Geschichtswissenschaft gibt es eine generelle Diskussion um den Begriff, der von vielen Autoren als zu euphemistisch empfunden wird, vgl. *Dipper*, Die Bauernbefreiung in Deutschland 1790 – 1850, 1980, S. 17; *Lütge*, Geschichte der deutschen Agrarverfassung vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert, 2. Auflage 1967, S. 201 f.; *Schissler*, SOWI 1979, 136 (137), die „Agrarkapitalisierung" als Alternative anbietet.

fassenden Einschränkungen im Bereich der wirtschaftlichen und persönlichen Freiheit aufzulösen. Durch die Schaffung einer autonomen Eigentümergesellschaft, welche sich an personen-, schuld- und sachenrechtlichen Prinzipien orientiert und in welcher private Vertragsbeziehungen sowie öffentliches Recht gelten, sollte formale Freiheit gewährleistet werden.[31] Frondienste und Zwangsabgaben sollten durch eine marktorientierte Konkurrenzwirtschaft ersetzt werden. Im Wesentlichen wurde die Grundentlastung dadurch erreicht, dass ehemals feudale Herrschaftstitel in Eigentumsrechte uminterpretiert und den Besitzern privatrechtliche Entschädigungsansprüche zuerkannt wurden.

b. Frühe Reformbemühungen

Die ersten Ideen zur Auflösung traditioneller Agrarstrukturen gehen in Deutschland auf Vertreter der Kameralwissenschaften zurück. Wichtige Anstöße kamen unter anderem seitens *von Justis*, der sich bereits früh für die Einführung agrartechnischer Neuerungen sowie Veränderungen der bestehenden Agrarverfassungen einsetzte.[32] Als Verwaltungswissenschaftlicher war sich *von Justi* der negativen Auswirkungen rechtlicher Beschränkungen im Landwirtschaftssektor bewusst und forderte daher die Aufhebung der Leibeigenschaft, sämtlicher Frondienste sowie die Aufteilung von Allmenden und die umfassende Überführung des Bodeneigentums in private Hände.[33] Praktisch umgesetzt wurden diese Überlegungen beispielsweise durch *Graf zu Rantzau,* der als einer der adeligen Pioniere der Bauerbefreiung in Altdeutschland gilt. Er war der erste holsteinische Gutsherr, welcher in den 1730er Jahren die Leibeigenschaft „seiner" Bauern sukzessive abschaffte, indem er eigens errichtete Musterhöfe zur freien Bewirtschaftung verpachtete.[34] Seine Gedanken zur besseren Verknüpfung des Eigennutzes der Bauern mit dem des Grundherrn veröffentlichte *Graf zu Rantzau* in der 1766 erschienen Streitschrift „*Antwort eines alten Patrioten auf die Anfrage eines jungen Patrioten, wie der Bauernstand und die Wirtschaft der adlichen Güter in Holstein zu verbessern sey*".

Der wachsende Bevölkerungsdruck und steigende Produktpreise lenkten den Blick zusehends auf die Notwendigkeit eines verbesserten Land-

31 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 378.
32 *Prass*, in: Brakensiek, Grundzüge der Agrargeschichte, Band 2, 2016, S. 80.
33 *Justi*, Abhandlungen von der Vollkommenheit der Landwirthschaft, 1761.
34 *Dipper*, Die Bauernbefreiung in Deutschland 1790 – 1850, 1980, S. 71.

baus. Es entstand eine, von Historikern im Nachgang als solche bezeichnete, „agrarische Bewegung" oder „Agromanie", die später von humanistischen Strömungen der Aufklärung und des Liberalismus erfasst wurde.[35] Begeisterte Anhänger fanden sich bis in höchste Gesellschaftskreise, darunter Könige und Königinnen zum Spott mancher Zeitgenossen.[36] Als Vorbild für eine Bodenreform und für an Effizienzmerkmalen ausgerichtete Anbaumethoden galt bei deutschen Experimentalökonomen das damalige England, wo den Bauern bereits seit dem Ende des 15. Jahrhunderts erste persönliche Freiheiten gewährt wurden.[37] Durch eine Neuordnung der Produktionsabläufe und Eigentumsverhältnisse – insbesondere im Verlauf des 18. Jahrhunderts – war es gelungen, effektiver und rationaler zu wirtschaften, was nicht ohne Einfluss auf die Entwicklungen in Kontinentaleuropa bleiben sollte.[38]

c. Rheinbundstaaten

Der Beginn des 19. Jahrhunderts war durch umfassende Veränderungen für das deutschsprachige Mitteleuropa gekennzeichnet. Entscheidende historische Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Jahr 1806 zu. Das Heilige Römische Reich Deutscher Nationen zerfiel zusehends, Österreich zog sich auf eigenes Territorium zurück und Preußen wurde im Herbst des Jahres bei Jena/Auerstedt von Napoleon besiegt. Bereits am 17. Juni 1806 schlossen sich 16 Fürsten unter dem Verfassungsdach der Rheinbundakte zusammen und leiteten somit den von Frankreich

---

35 *Brakensiek*, in: Jaeger, Enzyklopädie der Neuzeit, Band 7, 2008, Landwirtschaftskunde, Sp. 609; *Prass*, in: Brakensiek, Grundzüge der Agrargeschichte, Band 2, 2016, S. 82; *Seidl*, Deutsche Agrargeschichte, 2006, S. 121 ff.

36 *Abel*, Geschichte der Landwirtschaft, 3. Auflage 1978, S. 288 f.; „*Die Landwirtschaft ist die erste aller Künste; ohne sie gäbe es keine Kaufleute, Dichter und Philosophen; nur das ist wahrer Reichtum, was die Erde hervorbringt*.", diese Worte Friedrich des Großen stellt *Buchenberger* seinem Buch „Agrarwesen und Agrarpolitik" von 1892 voran.

37 *Brakensiek*, in: Jaeger, Enzyklopädie der Neuzeit, Band 7, 2008, Landwirtschaftskunde, Sp. 609; *Planck/Ziche*, Land- und Agrarsoziologie, 1979, S. 402.

38 Der als einer der Begründer der hiesigen Agronomie geltende *Albrecht Daniel Thaer* (1752 – 1828) beschäftigte sich in seinem 1801 erschienenen, dreibändigen Werk „*Einleitung zur Kenntniß der englischen Landwirthschaft und ihrer neueren praktischen und theoretischen Fortschritte, in Rücksicht auf Vervollkommnung deutscher Landwirthschaft für denkende Landwirthe und Cameralisten*" mit den Innovationen der englischen Landwirtschaft.

geplanten Aufbau einer Pufferzone zu Preußen und Österreich ein.[39] Nach der Angleichung der lokalen Lebensverhältnisse an französische Standards sollte als Fernziel die politische und wirtschaftliche Vereinheitlichung Europas unter französischer Hegemonie erreicht werden.[40] In territorialer Hinsicht gehörten dem Rheinbund außer Preußen, Österreich, Schwedisch-Pommern und Dänisch-Holstein alle deutschen Staaten an. Mit einem Gebietsumfang von rund 326.000 km² im Jahr 1808 umfasste es Dreiviertel der Weimarer Republik bzw. die spätere Bundesrepublik sogar komplett.[41] Aus diesem Grund ist eine Analyse der Reformbemühungen von entscheidender Bedeutung für das Verständnis der Entwicklung im deutschsprachigen Raum.

Bis zur Jahrhundertwende waren Süd- und Westdeutschland durch ein dualistisches patrimonialstaatlich-aristokratisches Herrschaftssystem geprägt. Die Beharrungskräfte einer auf jahrhundertelangen Abhängigkeitsverhältnissen gewachsenen Gesellschaftsordnung, verbunden mit einer durch Verlustängste auf Seiten des Grundadels ausgelösten Reformscheu und fiskalischen Erwägungen der Landesherren sollten sich zur Gretchenfrage der Grundentlastung auswachsen.[42] Den liberaleren Reformkräften kamen jedoch auch einige Faktoren zugute, die sie in ihrem Anliegen bestätigten. Einerseits hatte der Agrarkapitalismus bereits weite Teile des ländlichen Lebens erfasst. Die in Form von Rentenzahlungen kommerzialisierten Frondienste und die zunehmende Durchsetzungsfähigkeit der Regierungen zu Beginn des Jahrhunderts sorgten andererseits für die notwendige Bereitschaft erster Bodenreformen.

1) Königreich Bayern

Im Königreich Bayern war den landesherrlichen Domänenbauern 1778/79 die Möglichkeit eröffnet worden, sich durch Ablösezahlungen erbliches Miteigentum an den von ihnen bewirtschafteten Hofstellen zu sichern. Aufgrund der vergleichsweisen Rückständigkeit der bayrischen Landwirtschaft während dieser Zeit konnten aber nur wenige Bauern die finanziellen Mittel für die Grundentlastung aufbringen, weshalb die Phase der Stagnation, trotz sich verstärkender Unruhen in den Dörfern, bis 1803 an-

39 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 368.
40 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 368.
41 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 369.
42 *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 379.

hielt. Erst eine radikale Säkularisation der ständischen Klöster – bis dahin Grundherren von 56 Prozent[43] der altbayrischen Bauernhöfe – beendete diese Phase und machte den Staat zum Obereigentümer[44] von Dreivierteln der bayrischen Bauern, denen damit erstmals eine realistische Ablösungsmöglichkeit eröffnet wurde.[45] Aus fiskalischen Gründen wurde die Möglichkeit der Ablösung vom Obereigentum jedoch keineswegs aktiv durch den Staat beworben.[46] Die meisten Bauern gingen vor 1848 daher auch nicht auf das Angebot ein und erfuhren – wie das verbleibende Viertel der bayrischen Bauern, die noch grundherrlich gebunden waren – erst im Zuge der Revolution 1848 die Befreiung von noch bestehenden Lasten. Mit der Verabschiedung der Verfassung in Bayern im Jahr 1808 wurde die Leibeigenschaft endgültig abgeschafft[47] sowie durch weitere Edikte die Abgabenlast und noch bestehende Dienstpflichten erstmals in rechtlich bindender Form fixiert.[48]

Ähnlich wie in Bayern hemmte auch in Baden und Württemberg die Sorge um den Verlust fiskalischer Einnahmen die Grundentlastung. Auch wenn die Ablösung seit 1817 erleichtert wurde, trat die Notwendigkeit eines verbesserten Kreditwesens zu deren Finanzierung immer deutlicher zutage.

---

43 *Weis*, VSWG 1970, 1 (8).

44 Zur Differenzierung zwischen Eigentums- und Nutzungsrecht im Rahmen spätmittelalterlicher Herrschaftsbeziehungen haben sich die Begriffe Obereigentum (*dominum directum*), das dem Grundherrn zusteht und des Unter- oder Nutzeigentums (*dominum utile*) der Bauern herausgebildet, vgl. *Rösener*, Bauern im Mittelalter, 1985, S. 23 f.; *Henning*, Gutherrschaft, in: Götz/Kroeschell/Winkler, HAR, Band 1, 1981, Sp. 865 (866).

45 *Dipper*, Bauernbefreiung in Deutschland 1790 – 1850, 1980, S. 89; *Wehler*, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Erster Band, 1987, S. 379.

46 *Dipper*, Bauernbefreiung in Deutschland 1790 – 1850, 1980, S. 89; zu den vergleichsweise hohen (steuerlichen) Belastungen der bayrischen Bauern auch *Lütge*, Geschichte der deutschen Agrarverfassung vom frühen Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert, 2. Auflage 1967, S. 195.

47 § 3 Verfassung des Königreich Bayerns vom 1. Mai 1808, abgedruckt in *Demel/Puschner*, Deutsche Geschichte in Quellen und Darstellung, Band 6, 1995, S. 121.

48 Organisches Edict, die Aufhebung der Leibeigenschaft betreffend vom 31. August 1808.