

Friederike Hoffmeister

Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs

Bestand und Weiterentwicklung des
Grundstückverkehrsrechts unter besonderer
Berücksichtigung unionsrechtlicher Grenzen



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 81

Friederike Hoffmeister

Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs

Bestand und Weiterentwicklung des
Grundstückverkehrsrechts unter besonderer
Berücksichtigung unionsrechtlicher Grenzen



Nomos

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

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5315-4 (Print)

ISBN 978-3-8452-9496-4 (ePDF)

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

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meiner Familie

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität zu Göttingen als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem hoch geschätzten Doktorvater Herrn *Prof. Dr. José Martínez* für seine Ermutigung zu dieser Arbeit und seiner stetigen Unterstützung während der Promotion. Außerdem bedanke ich mich vielmals bei Herrn *Prof. Dr. Tobias Stoll* für die Übernahme des Zweitgutachtens.

Ferner gebührt mein Dank den *Herausgebern* der Schriften zum Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe sowie der *Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht e. V.* für die Auszeichnung der Dissertation mit dem Promotionspreis.

Der überwiegende Teil der Arbeit ist während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung für Umwelt- und Ressourcenökonomik von Herrn *Prof. Dr. Rainer Marggraf* entstanden, dem ich für seine konstruktive und hilfreiche Kritik danke. Den ehemaligen Kollegen und Kolleginnen der Abteilung danke ich für den gewinnbringenden interdisziplinären Austausch sowie für die vielfältigen den Arbeitsprozess verschönernden und die Motivation steigernden Unternehmungen.

Von besonderem Wert für diese Arbeit, ist die seit dem ersten Semester bestehende Freundschaft mit Frau *Antonia Clarissa Bautsch, M. Jur. (Oxford)*, der ich für Ihren Rückhalt und Ihrer kritischen fachlichen Auseinandersetzung mit dieser Arbeit herzlich danke.

Heinrich Hoffmeister, der meine Neugier am Agrarrecht geweckt hat und *Elke, Tobias* und *Henrik Hoffmeister* sowie *Christa Dehne-Pofsek* deren Zuspruch, Unterstützung und Förderung das Fundament für diese Arbeit gelegt haben, Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Berlin, im Oktober 2018

Friederike Hoffmeister

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
§ 1 Einführung	31
A. Gegenstand der Untersuchung	31
B. Anlass und Ziel der Untersuchung	33
C. Gang der Untersuchung	35
§ 2 Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und des Bodenmarkts mit seinen Einflussfaktoren	37
A. Entwicklungen am landwirtschaftlichen Bodenmarkt und der (Arbeitskräfte in) landwirtschaftlichen Betriebe(n)	37
I. Entwicklungen am landwirtschaftlichen Bodenmarkt	38
1. Datenbasis	38
2. Entwicklung der Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke	39
3. Veräußerungsfälle und Bodenmobilität	41
4. Prüfung und Ausübung des Vorkaufsrechts	43
II. Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe	44
1. Betriebsgrößenstruktur im Zeitverlauf	44
2. Entwicklung der Eigentums- und Pachtverhältnisse	46
III. Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben	47
B. Kursorische Betrachtung der Einflussfaktoren auf den landwirtschaftlichen Bodenmarkt	49
I. Die Grundrententheorie und der Bodenpreis als kapitalisierte Grundrente	49
II. Einflussfaktoren auf den Wert des Grundstücks	51
1. Das Ertragspotenzial	51
2. Marktnähe und Transportkosten	52
3. Der Zusammenhang zwischen Bodenpreis und Kapitalmarkt	54
4. Ökonomische Einflussfaktoren	55
5. Rechtliche Einflussfaktoren	57
III. Reformbedürftigkeit des Grundstückverkehrsrechts	60

C. Fazit	61
§ 3 Der Rechtsrahmen für den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr	64
A. Das Grundstücksverkehrsgesetz und das Reichssiedlungsgesetz	64
I. Einführung und Hintergrund	65
II. Der Begriff Agrarstruktur	66
III. Die Begriffe Land- und Forstwirtschaft	68
1. Landwirtschaft im Sinne des § 1 Abs. 2 GrdstVG	68
2. Begriffsbestimmung Forstwirtschaft	69
IV. Die Begriffe Land- und Forstwirt	70
1. Voraussetzungen	70
a) Begriff des Unternehmers	71
i) Unternehmer qua Rechtsform	71
ii) Gesellschaft bürgerlichen Rechts	72
iii) Gesellschafter in Personen- und Kapitalgesellschaften	73
b) Maßgebender Landwirtschaftsbegriff	73
c) Mindestgröße	74
2. Sonderfall: Gleichstellung einer Besitzgesellschaft mit einem Landwirt	75
3. Fazit	76
V. Der Verfahrensablauf	77
1. Genehmigungsbedürftigkeit, §§ 2 ff. GrdstVG	77
2. Genehmigungsfähigkeit, §§ 8 ff. GrdstVG	77
VI. Die Genehmigungsbedürftigkeit	78
1. Das land- und forstwirtschaftliche Grundstück, § 1 GrdstVG	78
a) Der Grundstücksbegriff, § 1 Abs. 1 und Abs. 3 GrdstVG	78
b) Art des Grundstücks, § 1 Abs. 1 GrdstVG	79
i) Unbebaute Grundstücke	80
ii) Bebaute Grundstücke	80
2. Genehmigungsbedürftige Rechtsgeschäfte, § 2 GrdstVG	80
3. Genehmigungsfreie Rechtsgeschäfte	81
VII. Die Genehmigungsfähigkeit	82
1. Der Genehmigungszwang, § 8 GrdstVG	82
a) Regelungszweck	83
b) Fallgruppen des Genehmigungszwangs	83

2.	Die Versagungsgründe des § 9 Abs. 1 GrdstVG	84
a)	Nachteilige Auswirkungen auf und Widerspruch zu Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur	84
i)	Dringende Aufstockungsbedürftigkeit und Aufstockungswürdigkeit	85
ii)	Erwerbsbereitschaft und Erwerbsfähigkeit	87
iii)	Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, § 9 Abs. 2 GrdstVG	88
b)	Ungesunde Bodenverteilung, § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG	89
c)	Aufteilung und Verkleinerung von Grundstücken, § 9 Abs. 1 Nr. 2 GrdstVG	91
d)	Preismisbrauchsklausel, § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG	91
3.	Besondere Fallgestaltungen	94
a)	Volkswirtschaftliche Belange, § 9 Abs. 6 GrdstVG	94
b)	Unzumutbare Härte, § 9 Abs. 7 GrdstVG	95
VIII.	Rechtsfolgen	96
1.	Genehmigungserteilung	96
2.	Genehmigung unter Auflagen bzw. Bedingungen	96
a)	Auflage gem. § 10 GrdstVG	97
b)	Bedingung gem. § 11 GrdstVG	98
3.	Das siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht	98
a)	Aufgabe der SU und Funktion des Vorkaufsrechts	99
b)	Voraussetzungen des Vorkaufsrechts	99
i)	Kaufvertrag	100
ii)	Landwirtschaftliches Grundstück	100
iii)	Problem: Veräußerung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken	101
iv)	Nichterteilung der Genehmigung beabsichtigt	104
v)	Kein Ausschluss des Vorkaufsrechts	104
vi)	Vorkaufsberechtigter	104
c)	Folgen des ausgeübten Vorkaufsrechts	104
i)	Ausübung des Vorkaufsrechts	104
ii)	Verwendung der Grundstücke	105
4.	Die Genehmigungsversagung	106
B.	Das baden-württembergische Agrarstrukturverbesserungsgesetz	106
I.	Allgemeine Änderungen	106
II.	Rechte des Siedlungsunternehmens	107
III.	Spezialregelungen	108

C. Vergleich des Grundstückverkehrsgesetzes und des Reichssiedlungsgesetzes mit dem Agrarstrukturverbesserungsgesetz	110
§ 4 Die Grundfreiheiten als rechtliche Grenze für die Steuerung des Grundstücksverkehrs am Beispiel der derzeitigen Regelungen	112
A. Genereller Anwendungsausschluss der Grundfreiheiten	113
I. Der Landwirtschaftsbegriff in Art. 38 Abs. 1 AEUV	114
II. Anwendungsausschluss, Art. 38 Abs. 2 AEUV	115
III. Bedeutungsgehalt und Anwendungsausschluss nach Art. 345 AEUV?	116
1. Art. 345 AEUV als bloße Kompetenznorm (EuGH)	116
2. Eigentumsordnung entspricht dem Begriff Eigentum	117
3. Regelungskompetenz	117
4. Eigentumszuordnungsbestimmung	117
5. Bewertung	118
IV. Zwischenergebnis	119
B. Schutzbereich der Kapitalverkehrs- und der Niederlassungsfreiheit	119
I. Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit	120
II. Schutzbereich der Niederlassungsfreiheit	121
C. Verhältnis der Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr	122
I. Rechtsprechungsanalyse	122
II. Bewertung	124
D. Eingriff in die Kapitalverkehrsfreiheit	125
I. Eingriffe durch das Grundstückverkehrsgesetz	126
II. Eingriffe aufgrund des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes	127
E. Rechtfertigung	128
I. Geschriebene Schranken	128
II. Ungeschriebene Schranke	128
III. Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und zwingende Gründe des Allgemeininteresses	129
1. Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und Allgemeininteressen	129
2. Das Grundstückverkehrsgesetz und zwingende Erfordernisse	131
a) GrdstVG vergleichbar mit VGVG a. F.?	132

b) Engere Zielausgestaltung als im VGVG (a. F.)?	132
c) Stellungnahme	133
d) Eigener Lösungsansatz	135
3. Agrarstrukturverbesserungsgesetz und zwingende Erfordernisse	137
IV. Prüfungsdichte respektive Wertungsspielraum	137
1. Kein Wertungsspielraum der Mitgliedsstaaten	137
2. Wertungsspielraum der Mitgliedsstaaten aufgrund der Komplexität der Regulierung und der Art des öffentlichen Interesses?	138
3. Stellungnahme	139
4. Fazit: Kein Wertungsspielraum der Mitgliedsstaaten	142
V. Regelung(soption): vorherige Genehmigung vs. nachträgliche Kontrolle	143
VI. Verhältnismäßige Ausgestaltung eines Genehmigungserfordernisses am Beispiel des Grundstückverkehrsgesetzes	144
1. Die Geeignetheit der Regelungen des Grundstückverkehrsgesetzes	145
a) Geeignetheit zur Zielerreichung	145
i) Geeignetheit des § 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 GrdstVG	145
ii) Geeignetheit des § 9 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 GrdstVG	146
iii) Geeignetheit des § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG	147
b) Bestehen eines kohärenten und systematischen Regelungssystems	147
c) Zwischenergebnis	151
2. Erforderlichkeit des Regelungssystems	151
a) Interessentenregelung und Selbstbewirtschaftungspflicht	151
i) Wertungen der Rs. Ospelt und der Rs. Festersen übertragbar?	152
ii) Selbstbewirtschaftungspflicht und ihr Verhältnis zur Interessentenregelung	153
iii) Veräußerung eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebs	157
iv) Fazit	157
b) Verbot der Grundstücksteilung, § 9 Abs. 1 Nr. 2 GrdstVG	158
c) Preismissbrauchsklausel gem. § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG oder Preisobergrenze	159

3.	Ausreichende Bestimmtheit der Regelungen	160
a)	Anwendbarkeit des Bestimmtheitserfordernisses	160
b)	Anforderungen des Bestimmtheitsgebots	160
i)	Problemdarstellung	161
ii)	Rs. TA-Luft	162
iii)	Rs. Arblade und Leloup	163
iv)	Rs. Kommission/Frankreich	164
v)	Fazit	164
c)	Bestimmtheitsgrundsatz und § 9 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3 GrdstVG	165
4.	Rechtsschutzmöglichkeit	165
5.	Zwischenergebnis: Grundstücksverkehrsgesetz	166
VII.	Agrarstrukturverbesserungsgesetz als alternative Steuerungsoption	166
1.	Geeignetheit	166
a)	Geeignetheit zur Zielerreichung	166
b)	Bestehen eines kohärenten und systematischen Regelungssystems	167
2.	Erforderlichkeit des § 17 ASVG	167
a)	Agrarstrukturspezifische Größenklassen	168
b)	Preismisshverhältnis von 120 %	168
c)	Vorkaufsrecht ohne Konkurrenzsituation – Abweichung von Interessentenregelung?	169
3.	Rechtsschutzmöglichkeit, § 32 ASVG	171
4.	Zwischenergebnis	171
F.	Fazit	171
I.	Allgemeine rechtliche Grenzen der Steuerung	172
II.	Steuerungsinstrumente im landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr	173
1.	Zulässige Steuerungsinstrumente	173
2.	Unzulässige Steuerungsmittel	173
III.	Europarechtskonformität der bestehenden Regelungen	174
§ 5	Das Beihilferecht - Grenze für die Steuerung des Grundstücksverkehrs	175
A.	Überblick über das Beihilferecht	175
B.	Exkurs: Anwendungsbereich des Vergaberechts	176

C. Verstoß der Preismissbrauchsklauseln gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV	177
I. Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV	178
1. Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel	178
2. Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels	179
3. Selektivität der Maßnahme	180
a) Territoriale Selektivität	181
b) Materielle Selektivität	183
c) Rechtfertigung	183
4. Wettbewerbsverfälschung	184
5. Begünstigung	184
a) Preismissbrauchsklauseln im Landwirtschaftsbereich	186
b) Stellungnahme des EuGH »BVVG«	187
c) Auswirkungen der Entscheidung	188
i) Beschluss des BGH vom 29.04.2016	188
ii) Beschluss des AG Hechingen vom 02.11.2016	190
iii) Keine Abweichung vom Marktwertfordernis wegen besonderer Gründe des Allgemeinwohls	190
iv) Ausschreibungsergebnisse und die Marktwertvermutung	190
II. Ausnahmen vom Beihilfeverbot	192
1. Ausnahme gem. Art. 107 Abs. 2 lit c) AEUV	193
2. Ausnahme gem. Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV	193
III. Rechtsfolge	195
IV. Eigene Stellungnahme	196
D. Verkauf von Grundstücken durch Siedlungsunternehmen und Art. 107 Abs. 1 AEUV	199
I. Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV	200
1. Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel	200
a) Aufgabenwahrnehmung durch Staatsverwaltung	203
b) Teilnehnergemeinschaften und Verbände der Teilnehnergemeinschaften nach dem FlurbG	203
c) SU als juristische Person des Privatrechts	204
d) Zwischenergebnis	206
2. Begünstigung	206
a) Maßgaben für den Verkauf durch ein bedingungsloses Bietverfahren	207
i) Verfahrensoffenheit	207
ii) Transparenz	207
iii) Diskriminierungsfreiheit	209

iv) Bedingungsfreiheit	209
v) Zwischenergebnis	209
b) Kriterien zur Bestimmung des Verkehrswertes durch Sachverständigengutachten	210
3. Weitere Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV	211
II. Freistellung vom Beihilfeverbot	212
III. Fazit	213
E. Verstoß des Ankaufs von Grundstücken im Wege des Vorkaufsrechts durch das Siedlungsunternehmen gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV	214
I. Beihilferelevante Konstellationen	214
II. Begünstigung	216
1. Der Private-Purchaser-Test	216
2. Anwendbarkeit des Private-Purchaser-Tests	217
a) Gesamtbetrachtung erforderlich	217
b) Kein Private-Purchaser-Test bei hoheitlichem Handeln	218
3. Anwendung des Private-Purchaser-Tests auf das Vorkaufsrecht von Siedlungsunternehmen	219
a) Das Siedlungsunternehmen als Private Purchaser beim Vorkauf?	219
b) Bedarf des Siedlungsunternehmens	220
F. Fazit	221
§ 6 Überlegungen zur Vertiefung der Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs	225
A. Hintergrund und Zielsetzung	225
I. Rechtspraktische Überlegungen zur Reform des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrs	228
II. Auswahl der Reformvorschläge	229
III. Untersuchungsziel	232
B. Reformoption: Leitbild landwirtschaftlicher Familienbetrieb	233
I. Entwicklung und Konturierung des Leitbilds landwirtschaftlicher Familienbetrieb	234
1. Der Beginn im Jahr 1955	234
2. Der »Mansholt-Plan« von 1968	235
3. Die 80er Jahre: Abgrenzung zu »Agrarfabriken« in der BRD	236

4. Mitte der 90er Jahre	237
5. Das Leitbild im agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung 2015	238
6. Fazit	239
II. Exkurs: Multifunktionale Landwirtschaft als neues Leitbild im Grundstücksverkehr?	240
III. Mit dem landwirtschaftlichen Familienbetrieb verfolgte Zielkonzeption	241
1. Soziale Funktion	242
2. Ökologische Funktion	242
3. Ökonomische Funktion	245
4. Fazit	249
IV. Landwirtschaftliche Familienbetriebe als Gemeinschaftsinteresse der Gesellschaft?	251
1. Der landwirtschaftliche Familienbetrieb als Gemeinschaftsinteresse im Verfassungsrecht	251
a) Verfassungsrechtliche Anforderungen an legitime Zwecksetzung	251
b) Der landwirtschaftliche Familienbetrieb im Verfassungsrecht	252
2. Der landwirtschaftliche Familienbetrieb als Gemeinschaftsinteresse im Unionsrecht	256
a) Der (landwirtschaftliche) Familienbetrieb und Art. 167 AEUV	257
b) Der (landwirtschaftliche) Familienbetrieb und Art. 39 AEUV	258
3. Fazit: Familienbetrieb als Gemeinschaftsinteresse	260
V. Leitbild landwirtschaftlicher Familienbetrieb: Auswirkungen und Regelungsmodelle	261
VI. Die Vereinbarkeit der Privilegierung landwirtschaftlicher Familienbetriebe mit dem Grundgesetz	261
1. Die Gesetzgebungskompetenz	262
2. Die Privilegierung von landwirtschaftlichen Familienbetrieben im Versagenstatbestand und die Eigentumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG	263
a) Die Eigentumsgarantie, Art. 14 GG	263
i) Individuelle Eigentumsgarantie	264
ii) Die Eigentumsinstitutsgarantie	265
iii) Allgemeine Anforderungen an Eingriff und Rechtfertigung	267

b) Die Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke (Veräußerer)	269
c) Der Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke (Erwerber)	271
3. Die Privilegierung von landwirtschaftlichen Familienbetrieben im Versagenstatbestand im Konflikt mit der Berufsfreiheit Art. 12 Abs. 1 GG	273
a) Die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	273
b) Eingriff in die Berufsfreiheit	275
4. Die Privilegierung landwirtschaftlicher Familienbetriebe im Versagenstatbestand und die allgemeine Handlungsfreiheit	276
a) Die allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	277
b) Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit	280
5. Die Privilegierung von landwirtschaftlichen Familienbetrieben im Versagenstatbestand und der Gleichheitssatz	281
a) Der allgemeine Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	281
b) Privilegierung landwirtschaftlicher Familienbetriebe und der allgemeine Gleichheitssatz	284
i) Festlegung des Prüfungsmaßstabes: neue Formel	284
ii) Legitimer Zweck	285
iii) Geeignetheit zur Zielerreichung	285
iv) Erforderlichkeit	286
v) Angemessenheit des Leitbilds landwirtschaftlicher Familienbetrieb	287
c) Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	289
d) Exkurs: Vorschläge zur Ausgestaltung der Größenbegrenzung	289
i) Mehrheit Familien-AK	290
ii) Familienbetrieb und KMU	291
VII. Europarechtskonformität des Leitbilds landwirtschaftlicher Familienbetrieb	292
1. Beschränkung der betroffenen Freiheiten	292
2. Rechtfertigung der Grundfreiheitenbeschränkung	293
VIII. Fazit: Leitbild landwirtschaftlicher Familienbetrieb	295
C. Hohe Eigentumskonzentration als Versagensgrund	297
I. Regelungsbedürfnis	298

II. Möglichkeit 1: Anlehnung an § 4 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, Abs. 4 LPachtVG	298
1. Regelungskonzeption des Landpachtverkehrsgesetzes	298
a) Der Beanstandungsgrund »ungesunde Anhäufung«, § 4 Abs. 1 Nr. 1 LPachtVG	298
b) Obergrenze: »ungesunde Anhäufung«, § 4 Abs. 1 Nr. 1 LPachtVG	299
2. Bewertung: Anlehnung an § 4 Abs. 1 Nr. 1 LPachtVG	301
III. Möglichkeit 2: Obergrenze	301
1. Bezugsrahmen	302
2. Absolute Obergrenze	302
a) Alternative 1: Feste Hektargrenze	302
b) Alternative 2: Ertragsmesszahl	303
i) Definition Ertragsmesszahl	303
ii) Verfügbarkeit von Wertzahlen	304
3. Relative Obergrenze	304
4. Bewertung	305
5. Rechtsfolge, Sicherungsinstrumente und Rechtsschutz	307
IV. Regelungsvorschlag	307
V. Verfassungsrechtliche Analyse	309
1. Gesetzgebungskompetenz	309
2. Vereinbarkeit der Maßnahme mit Art. 14 Abs. 1 GG	311
a) Schutzbereich und Eingriff	311
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	311
i) Maßstab der Rechtfertigung	311
ii) Verhältnismäßigkeit	312
3. Vereinbarkeit der Maßnahme mit Art. 12 Abs. 1 GG	314
4. Vereinbarkeit der Maßnahme mit Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG	314
a) Schutzbereich und Eingriff	314
b) Prüfungsmaßstab und Rechtfertigung	315
VI. Unionsrechtliche Analyse	316
1. Rechtfertigung	316
a) Keine Diskriminierung	316
b) Legitimer Zweck	317
c) Geeignetheit der Maßnahme	317
d) Erforderlichkeit	318
e) Bestimmtheit	318
2. Zwischenergebnis	319
VII. Fazit: Hohe Eigentumskonzentration als Versagensgrund	319

D. Regelungsoption: Erstreckung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts auf forstwirtschaftliche Grundstücke	319
I. Regelungsbedürfnis	320
II. Regelungsoptionen und Regelungsvorschlag	321
1. Ausgangslage und bodenmarktpolitische Ziele	321
2. Verhältnis land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke	321
a) Reformoption 1: »Verhinderungsmodell«	322
b) Reformoption 2: »Harmonisierungsmodell«	322
3. Vorkaufsrechtsschwelle	322
4. Aufteilung des Vorkaufrechts nach Grundstücksart	323
5. Regelungsvorschlag	324
III. Verfassungsrechtliche Analyse	325
1. Gesetzgebungskompetenz	325
2. Das Spannungsverhältnis mit den Grundrechten	325
3. Grundrechtskonformität des »Verhinderungsmodells«	325
a) Die Vereinbarkeit des »Verhinderungsmodells« mit Art. 14 Abs. 1 GG	325
b) Die Vereinbarkeit des »Verhinderungsmodells« mit Art. 2 Abs. 1 GG	327
4. Grundrechtskonformität des »Harmonisierungsmodells«	328
5. Zwischenergebnis: Verfassungsrechtliche Analyse	328
IV. Unionsrechtliche Analyse	328
V. Fazit: Erstreckung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts auf forstwirtschaftliche Grundstücke	329
E. Regelungsoption: Transparente »Vergabevorschriften« für SU	330
I. Regelungsbedürfnis	330
II. Regelungsansatz	331
1. Regelungsmodell der BLAG	331
2. Systematische Einbettung	331
3. Sonderfall: Teilnehmergemeinschaften nach dem FlurbG	332
III. Verfassungsrechtliche Analyse	333
1. Vereinbarkeit des »Vergabekatalogs« mit Art. 14 Abs. 1 GG	333
a) Die unmittelbare Staatsverwaltung als SU	333
b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts als SU	334
c) SU als juristische Personen des Privatrechts	334
2. Vereinbarkeit der Regelung mit Art. 3 Abs. 1 GG	336
a) Die Ausgestaltung der »Vergabeentscheidung«	336

b) Die Ausgestaltung des »Vergabeverfahrens«	337
3. Vorgaben aus Art. 19 Abs. 4 GG	337
4. Fazit	339
IV. Unionsrechtliche Analyse	339
1. Das Beihilfeverbot, Art. 107 Abs. 1 AEUV	339
2. Das Diskriminierungsverbot und das Transparenzgebot, Art. 18 AEUV	340
3. Durchführung eines Vergabeverfahrens analog?	341
4. Die Kapitalverkehrsfreiheit	342
V. Fazit: Transparente »Vergabevorschriften« für SU	343
F. Regelungsoption: Preismissbrauchsregelung als eigenständiger Versagensgrund	344
G. Fazit: Überlegungen zur Vertiefung der Steuerung des Grundstücksverkehrs	345
§ 7 Zusammenfassung	347
Literaturverzeichnis	351

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht, andere Auffassung
ABl.	Amtsblatt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Amtsgericht
AgE	AGRA-EUROPE
AGGrdstVG	Ausführungsgesetz zum Grundstückverkehrsgesetz
AgrarR	Agrarrecht (Zeitschrift)
AK	Arbeitskraft
ALG	Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte
Anm.	Anmerkung
Anz	Anzahl
ApoG	Das Gesetz über Apothekenwesen
Ar	Maßeinheit für eine Fläche, 1 Ar=100 m ²
Art.	Artikel
ASVG	Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg
AT	Allgemeiner Teil
AUR	Agrar- und Umweltrecht – Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes
ausf.	ausführlich
Az	Aktenzeichen
BAnz	Bundesanzeiger
BApO	Bundes-Apothekerordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGZ	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgericht in Zivilsachen
BB	Brandenburg; Betriebs-Berater

Abkürzungsverzeichnis

Bd.	Band
BeckEURS	Beck online Rechtsprechung des EuGH, EuG und EuGöD
begr.	begründet
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BewG	Bewertungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BKartA	Bundeskartellamt
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
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
BodSchätzG	Bodenschätzungsgesetz
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Bül	Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BVVG	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
BW	Baden-Württemberg
BWG	Österreichisches Bundesgesetz über das Bankwesen
BWNotZ	Zeitschrift für das Notariat in Baden-Württemberg
BY	Bayern
BzAR	Briefe zum Agrarrecht
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka

Celex	Communitatis Europae Lex
darst.	darstellend
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
d. h.	das heißt
DirektZahlDurchfV	Direktzahlungen-Durchführungsverordnung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
DüngeVO	Düngeverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWS-Institut	Deutsches wissenschaftliches Institut der Steuerberater e.V.
Ecolex	Fachzeitschrift für Wirtschaftsrecht
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EL	Ergänzungslieferung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EMZ	Etragsmesszahl
Entsch.	Entscheidung
EStAL	European State Aid Law Quarterly
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Das Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
europ.	europäische/t/n
Eurostat	Das statistische Amt der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWiR	Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht

Abkürzungsverzeichnis

EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
f./ff.	folgende
FBG	Früheres Bundesgebiet
FdIN	Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
GA/GAin	Generalanwalt/Generalanwältin
GAK-Rahmenplan	Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GBL	Gesetzblatt
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GewArch	GEWERBE ARCHIV – Zeitschrift für Wirtschaftsverwaltungsrecht
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GJAE	German Journal of Agricultural Economics
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRCh	Grundrechtecharta der Europäischen Union
grds.	grundsätzlich
GrdstVG	Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha	Hektar, Hektare
HAR	Handwörterbuch des Agrarrechts
Hdb.	Handbuch, Handbücher
HE	Hessen
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung des Bundesfinanzhofs, Bundesverfassungsgerichts, anderer oberster Gerichtshöfe des Bundes, des Gerichtshofs der Europäischen Union

h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
jew.	jeweiligen, jeweiligem
JoR	Journal of Rural Studies
JURA	JURA – Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KG	Kommanditgesellschaft
KMU	Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Kommission
KommJur	Kommunaljurist
krit.	kritisch
kWh	Kilowattstunde
LändSwV	Verordnung über die Verwaltung des ländlichen Siedlungswesens
LF	Landfläche
LG	Landgericht
LGBL	Landesgesetzblatt
lit.	Littera, Buchstabe
LPachtVG	Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LwG	Landwirtschaftsgesetz
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht
m. E.	meine/-r Einschätzung
mind.	mindestens

Abkürzungsverzeichnis

MittBayNot	Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern
MMR	MultiMedia und Recht
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Nds./nds.	Niedersachsen/niedersächsische, -r, -s
neg.	negativ,-e, -en
NI	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift -Rechtsprechungsreport
NL	Neue Länder
NotBZ	Zeitschrift für die notarielle Beratungs- und Beurkundungspraxis
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht: Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
OLG	Oberlandesgericht
OLG-NL	OLG-Rechtsprechung Neue Länder
PIT	Private-Investor-Test
PPT	Private-Purchaser-Test
PVT	Private-Vendor-Test
RdA	Recht der Arbeit – Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts
RdL	Recht der Landwirtschaft – Zeitschrift für Landwirtschafts- und Agrarumweltrecht
RNotZ	Rheinische Notar-Zeitschrift
RP	Rheinland-Pfalz

Rs.	Rechtssache
RSErgG	Gesetz zur Ergänzung des Reichssiedlungsgesetzes
RSG	Reichssiedlungsgesetz
RVO	Rechtsverordnung
Rz.	Randziffer
S.	Satz, Seite
s.	siehe
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SLFG	Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forst und Gartenbau
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
SN	Sachsen
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte, -n
ST	Sachsen-Anhalt
st.	ständige, -r
StrG	Straßengesetz
TH	Thüringen
tw.	teilweise
u	und
u. a.	unter anderem, unter anderen, und andere
UmwG	Umwandlungsgesetz
uU	unter Umständen
v.	vom, von
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg – Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltung
VFGH	Verfassungsgerichtshof Österreich
vgl.	vergleiche
VGVG	Vorarlberger Grundverkehrsgesetz
VO	Verordnung
vTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut

Abkürzungsverzeichnis

Vorbem.	Vorbemerkung/-en
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WF	Wertermittlungsforum
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung – Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
zit.	zitiert
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
zul.	zuletzt
zust.	zustimmend
zw.	zwischen

§ 1 Einführung

Der Agrarwirtschaft, welche die Land- und Forstwirtschaft, Fischerei sowie Garten- und Weinbau umfasst, kommt in Deutschland seit jeher ein hoher Stellenwert zu. Nicht nur, dass sie mit der Herstellung von Nahrungsmitteln eine gesellschaftlich wichtige Aufgabe erfüllt. Darüber hinaus kommt ihr bei der Erzeugung regenerativer Energien durch die Unterstützung des Auf- und Ausbaus von Windenergieanlagen, Biogasanlagen und Photovoltaik eine tragende Rolle zu.

Bei Erfüllung dieser wichtigen Tätigkeiten für die Gesellschaft ist die Agrarwirtschaft auf die Gewinnung und den Erhalt von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen zwingend angewiesen. Da diese zwangsläufig limitiert sind, steht die Agrarwirtschaft vor einer besonderen Knappheitssituation. Hinzu kommt, dass die land- und forstwirtschaftliche Nutzung in der Regel nur eine mögliche Nutzungsform des Bodens bildet. Eine Inanspruchnahme der Flächen ist nämlich auch als Siedlungsgebiet, für Infrastrukturprojekte oder zur Durchführung von Naturschutzmaßnahmen denkbar. Dementsprechend ist in Deutschland aktuell ein Rückgang der landwirtschaftlich genutzten Flächen zu beobachten. Betrug im Jahr 1992 die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Deutschland noch 195.112 km², belief sie sich im Jahr 2014 nur noch auf 184.607 km².¹

A. Gegenstand der Untersuchung

Die Grundlage der vorliegenden Arbeit bildet der rechtliche Ordnungsrahmen zum landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr. Der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr bezeichnet die rechtsgeschäftliche Übertragung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke oder Betriebe, welcher gegenüber dem allgemeinen Grundstücksverkehr einige Besonderheiten aufweist:² Grundsätzlich unterliegt die rechtsgeschäftliche Übertragung von Immobilien in Deutschland keiner staatlichen Kontrolle. Die Parteien müssen sich lediglich innerhalb der allgemeinen zivilrechtlichen Grenzen

1 Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 5.1, 2014, S. 10.

2 *Ehrenforth*, RSG und GrdstVG, S. 79.

(z. B. keine sittenwidrigen Klauseln, § 138 BGB) über den Vertragsinhalt einigen und diesen notariell beurkunden lassen (§ 311b BGB).

Demgegenüber steht der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr seit Ende des ersten Weltkrieges, beginnend mit der Bundesratbekanntmachung vom 15. März 1918 unter staatlicher Aufsicht.³ Der geltende Rechtsrahmen setzt sich zusammen aus dem Agrarstrukturverbesserungsgesetz Baden-Württemberg (ASVG)⁴ und den seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 gem. Art. 125 GG fortgeltenden bundesrechtlichen Regelungen, namentlich dem Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG)⁵, dem Landpachtverkehrsgesetz (LPachtVG)⁶ und dem Reichssiedlungsgesetz (RSG)⁷.⁸ Für die Besitzüberlassung (Pacht) besteht gem. §§ 2 ff. LPachtVG, §§ 11 ff. ASVG eine Anzeigepflicht des Verpächters, verbunden mit einem Beanstandungsrecht der zuständigen Behörde. Ferner unterliegt die rechtsgeschäftliche Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke und Betriebe (*Asset Deal*) einer Genehmigungspflicht nach §§ 2 ff. GrdstVG, verknüpft mit einem gesetzlichen Vorkaufsrecht des zuständigen Siedlungsunternehmens gem. § 12 GrdstVG i.V.m. §§ 4 ff. RSG; §§ 3 ff. ASVG. In den Regelungsrahmen nicht eingeschlossen ist der Erwerb von Anteilen an land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (sog. *Share Deal*).⁹

Das Ziel der Kontrolle des land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs besteht darin, wie der volle Titel des Grundstückverkehrsgesetzes bereits besagt, die Agrarstruktur zu verbessern und lebensfähige land- und forstwirtschaftliche Betriebe zu sichern. Ein Rechtsgeschäft löst einen Versagens- oder Beanstandungsgrund daher grundsätzlich nur dann aus, wenn es im Widerspruch zur Zielsetzung des Gesetzes steht. Dies ist regelmäßig

3 *Bohte*, Landeskultur, S. 190; RGBL. I, S. 123.

4 Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetz - ASVG) vom 10.11.2009 (GBl. 2009, 645), zul. geänd. durch Art. 9 des G v. 29.07.2014 (GBl. S. 378, 380).

5 Grundstückverkehrsgesetz (GrdstVG) vom 28.07.1961 (BGBl. III, 7810-1), zul. geänd. durch Art. 108 des G v. 17.12.2008 (BGBl. I S. 2586).

6 Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz-LPachtVG) vom 08.11.1985 (BGBl. I S. 2075), zul. geänd. durch Art. 15 des G v. 13.04.2006 (BGBl. I S. 855).

7 Reichssiedlungsgesetz (RSG) vom 11.08.1919 (BGBl. III, S. 2331), zul. geänd. durch Art. 8 Abs. 2 des G v. 29.07.2009.

8 Bis zur Föderalismusreform gehörte dieser Gegenstandsbereich gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG a. F. zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes.

9 *Martinez*, in: *Düsing/Martinez*, Agrarrecht, § 7 GrdstVG, § 2 Rn. 8 f.; *Schmidt-De Caluwe*, Weiterentwicklung des Grundstückverkehrsrechts, in: *Landwirtschaftlicher Bodenmarkt*, V S. 78.

der Fall, wenn der Vertragspartner kein Land- oder Forstwirt im Sinne der genannten Vorschriften ist, rechtlich oder wirtschaftlich miteinander verbundene Grundstücke getrennt werden oder der vereinbarte Preis bislang den sog. *innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert* um 50 % bzw. 20 % überschreitet.¹⁰ Die 20 %-Grenze gilt gem. § 7 Abs. 2 ASVG i.V.m. der Anlage zu § 2 Abs. 1 ASVG nur für bestimmte Gebiete in Baden-Württemberg. Jedoch gab der BGH am 29.04.2016 den *innerlandwirtschaftlichen Verkehrswertbegriff* für das GrdstVG auf, da diese Auslegung einen Verstoß gegen das unionsrechtliche Beihilfeverbot bewirkt.¹¹ Dieser Wertung schloss sich das AG Hechingen am 02.11.2016 für das ASVG an.¹² Seitdem ist ein Preismisserhältnis zum Marktwert festzustellen.¹³

Auf diese Weisen wird Land- und Forstwirten ein privilegierter Zugriff auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke eingeräumt. Damit zählt der bodenpolitische Ordnungsrahmen zu den Regulierungsgesetzen i.w.S.¹⁴ Hierunter wird die Gesamtheit der Handlungs- und Tätigkeitsverbote gegenüber privaten Wirtschaftsteilnehmern zur Steuerung ihres Verhaltens verstanden. Zweck von Regulierungsgesetzen ist die Förderung des Wettbewerbs und die Verfolgung darüber hinausgehender sozialpolitischer Ziele. Ob es einer solchen ordnungsrechtlichen Absicherung des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrs bedürfe, blieb nicht unumstritten.¹⁵ Diese Frage ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Diese befasst sich vielmehr damit, die rechtlichen Grenzen der Steuerung des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrs auszuloten.

B. Anlass und Ziel der Untersuchung

Aktuell ist ein starker Anstieg der Kaufwerte am Bodenmarkt zu beobachten. Betrug etwa der durchschnittliche Kaufwert für Agrarland in Nieder-

10 In dieser Arbeit wird einheitlich die männliche Form verwendet; stets sind jedoch männliche und weibliche Personen gemeint.

11 BGH, AUR 2016, S. 261 (262).

12 AG Hechingen, Beschl. v. 02.11.2016, Az.: 6 XV 2/16, Rn. 7.

13 S dazu insgesamt ausf. § 5 C.

14 Ebenso für das GrdstVG auch *Martinez*, der dem GrdstVG »eine marktstabilisierende und damit ordnungsrechtliche Funktion« zuweist *Martinez*, in: *Düsing/Martinez*, Agrarrecht, § 7 GrdstVG, Einl. Rn. 4.

15 Abl. etwa *Wilmowsky*, Die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs, in: *Ehlers*, Europ. GR und GF, § 12 IV 6 Rn. 40; dafür *Dienstbach*, Großflächige Landbewirtschaftung, S. 246; *Schramm*, WF 2009, S. 1 ff.; *Schramm*, BzAR 2008, S. 2 ff.

sachsen im Jahr 1995 noch 13.224 €, so fiel er im Jahr 2013 mit durchschnittlich 25.181€ deutlich höher aus.¹⁶ Zugleich wirkt sich die Zunahme der Konzentrationsprozesse in der Landwirtschaft dergestalt auf den Bodenmarkt aus, dass regional Oligopol- bzw. Monopolstellungen einzelner Betriebe begründet werden, was schädlich für die Wettbewerbsstruktur ist. Zusätzlich ist ein Anstieg der Nachfrage außerlandwirtschaftlicher Investoren nach land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken aufgetreten. Parallel hierzu sind Maßnahmen zur Regulierung des land- und forstwirtschaftlichen Grundstückverkehrs zunehmend ins Blickfeld des europäischen Gerichtshofes gerückt, wobei es dort um die Vereinbarkeit eines solchen Rechtsrahmens mit der Kapital- und Niederlassungsfreiheit sowie mit dem Beihilferecht ging.¹⁷

Ausgehend hiervon ist es ein Ziel der vorliegenden Arbeit, die Vereinbarkeit der bestehenden Regelungen mit dem Unionsrecht zu untersuchen und zugleich Maßgaben für eine etwaige Neugestaltung des Grundstückverkehrsrechts herauszuarbeiten. Dabei wird die Rechtsprechung des EuGH systematisch aufbereitet und mit dem deutschen Rechtsrahmen in Beziehung gesetzt. Ein Schwerpunkt wird dabei auf das EuGH-Urteil vom 16.07.2015 gelegt, welches schließlich zu einer Aufgabe des *innerlandwirtschaftlichen Verkehrswertbegriffs* geführt hat.¹⁸ Im Hinblick auf die geltenden bundesrechtlichen Regelungen gibt es bereits eine Vielzahl an Arbeiten, die der der Frage nach dessen Verfassungsmäßigkeit nachgehen.¹⁹

Auch besteht diesbezüglich seit 1967 eine gefestigte Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts.²⁰ Daher wird in dieser Arbeit erst bei Beantwortung der zweiten Untersuchungsfrage auf die verfassungsrechtliche Dimension eingegangen.

Diese zielt darauf ab, inwiefern und aus welchen Gründen eine Vertiefung der Steuerung des land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksver-

16 Statistisches Bundesamt, dargestellt nach Bodenmarkt 6 (2014/2015), S. 44; Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 2.4, 2013, S. 7.

17 EuGH, EuZW 2015, S. 749 (751) – BVVG; EuGH, Urt. v. 25.01.2007, Rs. C-370/05, Slg. 2007, I-1129 – Festersen; EuGH, Urt. v. 23.09.2003, Rs. C-452/01, Slg. 2003, I-9743 – Ospelt.

18 EuGH, EuZW 2015, S. 749 (751) – BVVG; BGH, AUR 2016, S. 261; AG Hechingen, Beschl. v. 02.11.2016, Az.: 6 XV 2/16, Rn. 7.

19 *Kable*, Das gesetzliche Vorkaufsrecht; *Kramer*, Die Verfassungsmäßigkeit des GrdstVG; aktuell *Schmidt-De Caluwe*, Weiterentwicklung des Grundstückverkehrsrechts, in: Landwirtschaftlicher Bodenmarkt, V.

20 Nr. 1: BVerfGE 21, S. 73 (80 f.); Nr. 2: BVerfGE 26, S. 215 (222 ff.); Nr. 3: BVerfGE 21, S. 87 (90 ff.).

kehr zulässig ist. Dabei wird ein Fokus auf die Entschleunigung des agrarstrukturellen Wandels gelegt. Hier geht es zum einen um die Frage, auf welche Weise land- und forstwirtschaftliche Familienbetriebe durch das Grundstückverkehrsrecht gestärkt werden können, und zum anderen um die Frage, wie sich Oligopol- und Monopolstellungen am Bodenmarkt verhindern lassen. Hierbei konzentriert sich die Arbeit auf die Veräußerung und den Erwerb von Grundstücken, sodass die Regelungen des LPachtVG nur dann aufgegriffen werden, soweit dieses zur Beantwortung der Untersuchungsfragen dienlich ist. Inwiefern eine Regulierung des Anteilserwerbs an Landwirtschaftsgesellschaften zulässig ist, bleibt angesichts der damit auftretenden, erheblich anders gelagerten Problemfelder weiteren Untersuchungen vorbehalten.

Verbindliche völkerrechtliche Steuerungsvorgaben für den land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksverkehr bestehen nicht. Die Vereinten Nationen verständigten sich jedoch mehrfach auf unverbindliche Ziele, u. a. in der »Vancouver Declaration On Human Settlements« vom 11.06.1976²¹, den »Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security«²² vom 11.05.2012 sowie im Jahr 2015, als sie das »International Year of Soil«²³ ausriefen. Ihnen ist gemein, dass sie die besondere Bedeutung des Bodens für das Wohl der Allgemeinheit hervorheben und die Ausgestaltung eines Rechtsrahmens für den Verkehr mit Grundstücken sowie transparentes Handeln der privaten und staatlichen Akteure auf diesem Markt fordern.²⁴

C. Gang der Untersuchung

Die Beantwortung der Untersuchungsfragen erfolgt in sieben Schritten. Im zweiten Teil widmet sich die Arbeit der Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Lage am Bodenmarkt. In diesem Abschnitt gibt die Arbeit auch einen Überblick über die Einflussfaktoren auf die Kaufwerte, der ausgehend von der Grundrententheorie nach *Ricardo* und

21 In dieser Erklärung stehen Landnutzungskonflikte zwischen agrarischer Nutzung und siedlungsmäßiger Verwendung im Mittelpunkt.

22 Die Folgen von Land Grabbing für Ernährungssouveränität und die örtliche Bevölkerung stehen in dieser Erklärung im Fokus.

23 Ziel des internationalen Jahres ist es, die besondere Bedeutung von Böden für die Urproduktion, die Ökosysteme und die übrige Wirtschaft hervorzuheben.

24 BLAG »Bodenmarktpolitik«, Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik, 2015, S. 37.

Smith erfolgt und sich darüber hinausgehend auf aktuelle empirische Untersuchungen stützt, um die heute zentralen Problemfelder am Bodenmarkt aufzuzeigen. Im dritten Teil der Arbeit wird der Rechtsrahmen für den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr eingehend betrachtet. Denn seit der Einführung der Maßnahmen hat die Sekundärliteratur zunehmend den Anspruch, sich der Rechtspraxis zuzuwenden, sodass es einer vertieften Auseinandersetzung mit der gesetzlichen Systematik bedarf.²⁵ Darauf aufbauend werden im vierten Teil die Maßgaben der Grundfreiheiten für einer Regulierung des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs im Lichte des geltenden Rechtsrahmens herausgearbeitet. Im fünften Teil werden dieser Konzeption folgend die Determinanten des Beihilfeverbots im Unionsrecht für die Steuerung des land- und forstwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs untersucht. Im sechsten Abschnitt richtet sich der Fokus auf die Zukunft und geht der Frage nach, wie eine Reform des Grundstücksverkehrsrechts unter Einbeziehung unions- und verfassungsrechtlicher Vorgaben aussehen kann. Die Arbeit mündet im siebten Teil in eine thesenartige Zusammenfassung der grundlegenden Untersuchungsergebnisse.

25 S. nur *Netz*, GrdstVG; *Schramm/Hahn*, GrdstVG; *Booth*, in: MüKo-Agrarrecht, § 8; *Treutlein/Crusius*, GrdstVG; als Ausnahme hiervon *Then*, Das Recht des Verkehrs mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken unter Lebenden nach dem Grundstücksverkehrsgesetz.

§ 2 Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und des Bodenmarkts mit seinen Einflussfaktoren

In diesem Abschnitt sollen in einem ersten Schritt die Entwicklungen landwirtschaftlicher Betriebe und des landwirtschaftlichen Bodenmarkts, welche Anlass für die aktuelle Diskussion über die Reform des Grundstückverkehrsrechts gegeben haben, dargestellt werden (A). Angesichts des Ziels des Grundstückverkehrsrechts, die Agrarstruktur zu verbessern, darf dabei eine Betrachtung der Entwicklung der Agrarstruktur im Allgemeinen nicht ausgespart werden. Kursorisch sollen im zweiten Schritt Ursachen für die Entwicklungen am Bodenmarkt aufgezeigt werden (B). Dafür muss als Grundlage zur Bestimmung preiserheblicher Determinanten des Bodenmarkts zunächst dargelegt werden, worin der Wert des landwirtschaftlichen Bodens liegt. Im Anschluss werden Ursachen, die eine Schwankung der Kaufwerte bewirken, dargelegt, wie etwa Subventionen zum Ausbau der Bioenergie. Nach Benennung einzelner Einflussfaktoren wird darauf aufbauend die Reformbedürftigkeit des Grundstückverkehrsrechts diskutiert (C).

Unter dem Begriff landwirtschaftlicher Bodenmarkt wird im Folgenden derjenige Ausschnitt des Bodenmarkts verstanden, auf dem landwirtschaftliche Grundstücke nachgefragt und angeboten werden, die nach dem Eigentumswechsel weiterhin zur landwirtschaftlichen Nutzung bestimmt sind. Die Bestimmung zur weiteren landwirtschaftlichen Nutzung wird jedoch nicht bereits durch eine anderweitige private Zweckbestimmung etwa als Spielwiese oder Naturschutzfläche aufgehoben. Dies muss vielmehr qualifiziert geschehen, etwa indem das Grundstück künftig durch einen Bebauungsplan zur Wohnbebauung ausgewiesen wird.

A. Entwicklungen am landwirtschaftlichen Bodenmarkt und der (Arbeitskräfte in) landwirtschaftlichen Betriebe(n)

Am landwirtschaftlichen Bodenmarkt lassen sich die derzeitigen Entwicklungen anhand der Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke, der Bodenmobilität sowie der Tätigkeit der Siedlungsunternehmen (SU) in Bezug auf die Prüfung und der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts wiedergeben.