

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

Französische Straße 2

10117 Berlin

[423@bmel.bund.de](mailto:423@bmel.bund.de)

Referat 423 „Bodenmarkt“

423-51400-NW/0001



22.10.2020

4450

Stellungnahme zu dem Fragenkatalog der Enquetekommission V zum Thema „Rechtliche Herausforderungen in der Landwirtschaft“ vom 01.10.2020 zur Flächennutzung und Bodenmarktentwicklung

### **Flächennutzung und Bodenmarktentwicklung:**

#### **Frage 12):**

Welche Faktoren führen zum Verlust landwirtschaftlich nutzbarer Fläche? Welche Instrumente zur Bodenmarktgestaltung gibt es und wie effektiv sind diese in der Anwendung? Wie kann landwirtschaftliche Nutzfläche in der Zukunft sichergestellt werden?

#### **Stellungnahme:**

In Deutschland führt die stetige Umwandlung von Agrarflächen in andere Nutzungen wie Siedlungs- und Verkehrsflächen, Naturschutzflächen, Forstflächen, Gewässerflächen, Ausgleichs- und Ersatzflächen und Flächen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen zu Verlusten wertvoller Agrarflächen. In Deutschland betrug dieser Flächenverlust seit 1992 1,35 Millionen ha. Zurzeit sind das 142 ha am Tag.

Es gibt diverse geeignete Instrumente zur Verringerung der Flächenverluste, die allerdings in der Regel nicht genutzt werden. Sie sind ohne strikte gesetzliche Vorgaben weitgehend ineffektiv, da Agrarflächen im Gegensatz zu allen anderen Flächenarten keinen gesetzlichen Schutz genießen. In Bezug auf Flächenverluste gibt es kein Analyse- oder Instrumentendefizit, sondern ein Umsetzungsdefizit.

Landwirtschaftliche Nutzfläche kann für die Zukunft geschützt werden, indem entweder sanktionsbewehrte Obergrenzen für die Umwandlung für Agrarflächen je Bundesland festgesetzt werden. Oder die Agrarflächen können durch eine allgemeine Schutzklausel wie im Bundeswaldgesetz, Wasserhaushaltsgesetz und Naturschutzgesetz geschützt werden. Bislang gehen die vorgesehenen Abwägungsprozesse bei jedem Vorhaben fast immer zu Ungunsten der Agrar-

flächen aus, mangels gesetzlichem Schutz. Die erhebliche Zahl zweckmäßiger Werkzeuge (Entsiegelungsprämien, Flächenzertifikate, produktionsintegrierte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, usw.) nützt nichts, wenn es keine Verpflichtung gibt, diese Werkzeuge zu benutzen.

**Frage 13):**

Welche Faktoren führen zu steigenden Kauf- und Pachtpreisen? Welche politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen müssen angepasst werden, um einem weiteren Anstieg der Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Nutzflächen in NRW entgegenzuwirken?

**Stellungnahme:**

Die wesentlichen Preistreiber bei den Bodenkosten sind

- die stetigen Verluste an Agrarflächen,
- seit der Finanzkrise 2007 die zusätzliche Nachfrage nach Agrarimmobilien durch außerlandwirtschaftliche Investoren und
- in den agrarischen Intensivregionen die steigenden Umwelтанforderungen an die Landwirtschaft.

Bei Verkauf und Verpachtung von landwirtschaftlichen Grundstücken existieren seit langem gesetzliche Preismissbrauchsregelungen, mit denen die Behörden extreme und agrarstrukturell nachteilige Entwicklungen verhindern sollen (Grundstücksverkehrsgesetz; Landpachtverkehrsgesetz). Leider werden diese beiden Gesetze aufgrund verschiedener Vollzugs- und Regulierungsdefizite in NRW und anderen Ländern kaum noch angewandt. Beispielsweise werden gesetzeswidrig die meisten Pachtverträge in NRW nicht angezeigt (Experten gehen von 90 % Nichtanzeige aus). Dann können die Behörden auch keine Kontrolle der Pachtpreise vornehmen. Eine Expertengruppe der Agrarministerkonferenz hatte bereits 2015 28 Vorschläge zur besseren Regulierung und zur Bremsung des Preisanstiegs vorgelegt:

[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Flaechennutzung-Bodenmarkt/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Flaechennutzung-Bodenmarkt/Bodenmarkt-Abschlussbericht-Bund-Laender-Arbeitsgruppe.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Flankierend zu einer Novellierung und konsequenten Umsetzung dieser Gesetze sollten die Verluste an Agrarflächen in NRW effektiv reduziert werden.

**Frage 14):**

Welche Rolle spielen das Grundstücksverkehrsgesetz, sogenannte Share Deals (Anteilskäufe) und erhöhte Transparenz bei Flächenveräußerungen sowie Verpachtungen? Wie kann das Grundstücksverkehrsrecht wirkungsvoll ausgestaltet werden?

**Stellungnahme:**

Das Grundstücksverkehrsgesetz von 1961 kann aufgrund der erwähnten Vollzugs- und Regulierungsdefizite und aufgrund völlig veränderter Rahmenbedingungen auf dem Bodenmarkt seine Aufgaben nicht mehr erfüllen. Das Ergebnis sind auch in NRW Kauf- und Pachtpreise, die von vielen Landwirten unter betriebswirtschaftlichen Gründen nicht mehr gezahlt werden dürften. Auf die Vorschläge zur Novellierung des Gesetzes wurde bei der Frage 13 Stellung hingewiesen. Nach der Föderalismusreform von 2006 liegt es in der grundgesetzlichen Zuständigkeit des Landtages von NRW, dieses Gesetz zu modernisieren.

Share Deals, also Käufe von juristischen Personen mit Agrarimmobilien nehmen in Deutschland zu, da auch landwirtschaftliche Betriebe häufiger als juristische Person organisiert sind. Bisher sind sie vom landwirtschaftlichen Bodenrecht nicht erfasst, deshalb können Behörden die agrarstrukturellen Ziele (Vorrang Landwirte, breite Eigentumsstreuung, Vermeidung von Spekulation, ...) nicht kontrollieren.

Die Transparenz auf dem Bodenmarkt hat Mängel, da zum einen die Flächentransfers durch share deals nicht erfasst werden und zum anderen 90 % der Pachtverträge nicht angezeigt werden. Entsprechende Lücken haben die Kauf- und Pachtpreisstatistiken.

Eine sinnvolle Ausgestaltung des Grundstücksverkehrsrechts ist in den 28 Vorschlägen der AMK-Expertengruppe enthalten, siehe Frage 13.

**Frage 15):**

Welche Steuermöglichkeiten erlaubt das Landpachtverkehrsgesetz zum Erhalt landwirtschaftlicher Flächen? Inwiefern bestehen Umsetzungsdefizite? Inwiefern bestehen weitere Regelungsbedarfe?

**Stellungnahme:**

Das Landpachtverkehrsgesetz enthält derzeit keine Regelung zum Schutz von Agrarflächen. Allerdings könnte NRW bei einer Novellierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts (Landpachtverkehrsgesetz, Grundstücksverkehrsgesetz, Reichssiedlungsgesetz) eine allgemeine Schutzklausel für Agrarflächen aufnehmen. Dann könnte der Erhalt von Agrarflächen bei den vorgesehenen Abwägungsprozessen bei allen Vorhaben häufiger durchgesetzt werden.

Beim Landpachtverkehrsgesetz bestehen folgende Umsetzungsdefizite: 90 % der Verträge werden gesetzeswidrig in NRW nicht angezeigt. Damit fehlen belastbare Pachtpreisstatistiken. Außerdem können Bodeneigentümer, die überhöhte Pachten verlangen, das Gesetz ohne jedes

Risiko durch Nichtanzeige der Verträge umgehen. Die Behörden können die agrarstrukturellen Ziele des Gesetzes nicht durchsetzen.

Auch das Landpachtverkehrsgesetz von 1986 ist überholt. Während früher ein Großteil der Flächen im Eigentum von Landwirten waren, befinden sich bundesweit heute 60 % der Flächen im Eigentum von Nichtlandwirten. In den Vollerwerbsbetrieben sind es sogar 70 %. Insofern wäre bei einer Gesetzesnovelle zu prüfen, ob die Position der Pächter auf dem Pachtmarkt gestärkt werden müsste. Seit Jahren fließen immer höhere Einkommensanteile über die steigenden Pachten von den aktiven Landwirten an die Bodeneigentümer ab. Die Überwälzung der EU-Direktzahlungen an die Bodeneigentümer ist ein Beispiel dafür.

**Frage 16):**

Welche Konflikte gibt es in der kommunalen Flächennutzung und wie können diese im Sinne des Erhalts von landwirtschaftlichen Flächen gelöst werden? Welchen Einfluss hat eine Kommune auf die Gestaltung der Landwirtschaft z. B. über das Mittel der Verpachtung von Land?

**Stellungnahme:**

Kommunen bekräftigen zwar das Ziel des Schutzes von Agrarflächen, in der Praxis der Abwägung bei der Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten führt das allerdings kaum zu einer nennenswerten Verringerung der Flächeninanspruchnahme. Kommunen könnten die Situation u. a. durch folgende Maßnahmen verbessern:

- Aufnahme des Ziels „Kein Verbrauch für S und V-Flächen bis 2050 (EU-Nachhaltigkeitsstrategie) in rechtsverbindliche Planungen der Kommune;
- Verbindliche Vorgabe der Entsiegelung vorhandener Gewerbe- und Industriebrachen vor der Inanspruchnahme von Agrarflächen;
- Keine Genehmigung des Baus von PV-Freiflächenanlagen durch die Kommunen;
- Keine Anwendung des § 13b BauGB zur vereinfachten Ausweisung von Baugebieten.
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung.

Bei der Verpachtung von Agrarflächen durch Kommunen sollten diese das Landpachtverkehrsgesetz einhalten: Auch Kommunen in NRW zeigen ihre Pachtverträge rechtswidrig nicht an. Auch Kommunen in NRW verlangen teilweise Pachten, die mit dem § 4, Ziffer 3 des LPachtVG nicht vereinbar sind. Danach muss die Pacht in einem angemessenen Verhältnis zu dem Ertrag stehen, der bei ordnungsmäßiger Bewirtschaftung nachhaltig zu erzielen ist. Dies entspricht der betriebswirtschaftlichen Kennziffer der Grundrente. Ein Beispiel: In Milchviehbetrieben liegt die Grundrente je ha Pachtfläche im mehrjährigen Durchschnitt bei unter 400 € je ha. Nachhaltig ist ein Pachtpreis bis zur Höhe der Grundrente. Tatsächlich liegen Bestandspachten in Intensivregionen inzwischen bei 1.000 € je ha und mehr. Dieses Geld fehlt in

den Betrieben zum Beispiel bei der Realisierung gewollter Umwelt- und Tierschutzanforderungen.

Jungehülsing