

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/6570 -**

Was plant die Landesregierung bei der Pacht- und Kaufpreisbremse für Agrarflächen?

Anfrage der Abgeordneten Hermann Grupe, Dr. Stefan Birkner und Horst Kortlang (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 13.09.2016, an die Staatskanzlei übersandt am 29.09.2016

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz namens der Landesregierung vom 31.10.2016,
gezeichnet

Christian Meyer

Vorbemerkung der Abgeordneten

Am 18. Juli 2016 wurde in der Agra-Europe berichtet, die Preise für landwirtschaftlich genutzte Flächen in Baden-Württemberg seien im Jahr 2015 um 1 700 Euro (7,3 %) auf 24 700 Euro pro Hektar angestiegen (Abschnitt Markt + Meinung, Seite 9). Von 920 Eigentumsübertragungen ab 1 ha Flächengröße sei in 57 Fällen ein Nichtlandwirt zum Zug gekommen und in 193 Fällen der Erwerberstatus unbekannt gewesen. Die Kaufpreise unterscheiden sich laut Statistischem Landesamt in Abhängigkeit davon, wer als Käufer auftritt. Nebenerwerbslandwirte hätten demnach 24 200 Euro pro Hektar, Haupterwerbslandwirte 27 400 Euro pro Hektar und Nichtlandwirte 30 300 Euro pro Hektar bezahlt.

„Das Land Niedersachsen will mit einer Reform des Grundstücksverkehrsrechts den enormen Preisanstieg bei landwirtschaftlichen Flächen abbremsen und ortsansässigen Bauern ein wirksames Vorkaufsrecht einräumen, wenn Flächen zum Verkauf anstehen.“, heißt es in einer Pressemitteilung des Landwirtschaftsministeriums vom 13. Juli 2016. Boden diene Fremdinvestoren und Kapitalgesellschaften immer häufiger als lohnende Geldanlage. Die geplante Pacht- und Kaufpreisbremse solle ihre Wirkung entfalten, wenn die Preise um mehr als 30 % über den örtlichen Durchschnittspreisen lägen. Auch eine marktbeherrschende Stellung einzelner Flächeninhaber in einer Gemarkung solle verhindert werden, indem andere den Vorzug bekämen, wenn ein Bewirtschafter bereits 25 % der Flächen in einer Gemarkung durch Eigentum oder Pacht auf sich vereine.

Der Bundesgerichtshof hat mit Beschluss vom 29. April 2016 (Aktenzeichen BLw 2/12) entschieden, dass die auf einen zu hohen Preis gestützte Versagung des Erwerbs einer landwirtschaftlichen Nutzfläche durch einen Nichtlandwirt eine staatliche Beihilfemaßnahme darstellen könne. Damit es sich gemäß § 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nicht um eine staatliche Beihilfe zugunsten landwirtschaftlicher Unternehmen handle, sei bei der Anwendung von § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Grundstückverkehrsgesetzes nicht mehr der innerlandwirtschaftliche Verkehrswert, sondern der Marktwert anzusetzen. Dieser Wert bestimme sich nach dem Preis, den Kaufinteressenten - auch Nichtlandwirte - für das Grundstück zu zahlen bereit seien. Eine weitere Verwendung des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerts bei der Prüfung von Veräußerungen landwirtschaftlicher Nutzflächen sei nur nach einer Notifizierung durch die EU-Kommission möglich.

1. Wie viel Prozent der landwirtschaftlich genutzten Flächen werden in Niedersachsen bei einem Verkauf aktuell an Nichtlandwirte veräußert (bitte für die letzten fünf Jahre angeben)?

Von der Gesamtfläche des Landes Niedersachsen (47 615 km²) werden vom Landesamt für Statistik landesweit 26 047 km² (entspricht 2 604 700 ha) als Landwirtschaftsflächen nachgewiesen (Stand 31.12.2015; ohne Wald- und sonstige Flächen).

Die nachfolgende Tabelle beruht lediglich auf den in der Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte ausgewerteten Verkäufen an landwirtschaftlich genutzten Flächen in Niedersachsen und weist die Größe der landwirtschaftlichen Nutzflächen aus, die an Nichtlandwirte verkauft wurden. Die Geschäftsstelle des Oberen Gutachterausschusses in Niedersachsen geht in ihren Untersuchungen davon aus, dass das Verhältnis Landwirt/Nichtlandwirt auch auf die Fälle, bei denen der Status des Erwerbers unbekannt ist, übertragen werden kann. Bezogen auf die veräußerten Flächen des Jahres 2015 bedeutet das, dass 17 627 ha auf Landwirte (= 69,2 %) und 7 842 ha auf Nichtlandwirte (= 30,8 %) entfallen. In den Jahren 2011 bis 2015 wurden jährlich insgesamt zwischen 25 196 und 27 980 ha verkauft.

Jahr	Landwirtschaftsflächen erworben von Nichtlandwirten	Anteil an der gesamten Landwirtschaftsfläche Niedersachsens
2011	9 070 ha	0,35 %
2012	8 752 ha	0,34 %
2013	7 422 ha	0,29 %
2014	7 851 ha	0,30 %
2015	7 842 ha	0,30 %

Nicht enthalten ist der Besitzübergang von Grundstücken etwa durch Anteilskäufe an landwirtschaftlichen Unternehmen. Hier werden überwiegend Nichtlandwirtschaftliche Investoren vermutet.

Laut *TopAgrar* vom 21.10.2016 („Steigende Flächenpreise: Will der Bauernverband nun auch eine Gesetzesänderung?“) fordert hier auch der Bauernverband eine Gesetzesänderung und berichtet von steigenden Käufen von „Großinvestoren“ durch die Gesetzeslücke:

„Die Preise für Acker- und Grünland steigen rasant. Nicht zuletzt, weil auch immer mehr Finanzinvestoren den Markt aufmischen. Eigentlich greift beim Verkauf einer Fläche an einen Nichtlandwirt das Grundstückverkehrsgesetz korrigierend ein. Denn nach dem Willen des Gesetzes müssen die zuständigen Landkreise, Gemeinden bzw. kreisfreien Städte Grundstückverkäufe immer dann untersagen, wenn ein ‚aufstockungswilliger‘ Landwirt ebenfalls an der Fläche Interesse hat und bereit ist, den gleichen Preis zu zahlen wie der Nichtlandwirt. Großinvestoren kaufen allerdings in der Regel nicht einzelne Grundstücke, sondern ganze Betriebe mit den dazugehörigen Flächen - und diese sogenannten Anteilsverkäufe sind genehmigungsfrei. ‚Hier hat das Grundstückverkehrsgesetz bisher eine Lücke‘, so Bernhard Krüsken, Generalsekretär vom Deutschen Bauernverband (DBV) in diesem Zusammenhang.“

2. Gibt es beim Anteil des Verkaufs landwirtschaftlicher Flächen an Nichtlandwirte Unterschiede in den einzelnen Landkreisen, wenn ja, welche?

In der Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte erfolgt eine Einstufung der Erwerber als Landwirt oder Nichtlandwirt nur, sofern konkrete Informationen vorhanden sind. Bei den meisten Kauffällen liegen diese Informationen nicht vor, d. h. der Status ist nicht bekannt. Eine belastbare Aussage auf Landkreisebene zu dem Anteil der Verkäufe landwirtschaftlicher Flächen an Nichtlandwirte kann der Kaufpreissammlung daher nicht entnommen werden.

Die Landesregierung hat deshalb zur Beantwortung der Kleinen Anfrage eine kurzfristige Abfrage bei den Grundstücksverkehrsausschüssen der Landkreise und kreisfreien Städte durchgeführt. Hierbei werden Unterschiede zwischen einzelnen Landkreisen und auch zwischen den betrachteten Jahren deutlich. Hohe Anteile an Nichtlandwirten unter den Erwerbern der landwirtschaftlichen Flächen weisen über mehrere Jahre hinweg z. B. die Landkreise Cloppenburg (61/72/63/59/71%)

der Flächen), Harburg (60/62/67/55/67), Leer (64/65/60/59/62) und Emsland (59/65/47/60/58) auf. Beispiele für gleichbleibend relativ niedrige Anteile an Nichtlandwirten sind die Landkreise Gifhorn (25/16/24/18/18), Goslar (11/24/28/4/11), Hameln-Pyrmont (39/29/18/38/26) und Wittmund (31/21/37/28/22). Schließlich gibt es Landkreise, in denen der Anteil der Nichtlandwirte zwischen 30 und 50 % schwankt, aber in einzelnen Jahren auch bereits über 50 % hinaus kam: Landkreis Cuxhaven (39/44/31/44/50), Verden (53/50/35/37/37), Aurich (53/44/42/40/42), Diepholz (36/29/54/36/47).

3. Gibt es Daten darüber, wie sich die Gruppe der nichtlandwirtschaftlichen Investoren zusammensetzt, wenn ja, wie setzt sie sich zusammen?

Ähnlich wie der Bauernverband vermutet die Landesregierung, dass nichtlandwirtschaftliche Investoren sich vor allem durch Anteilskäufe am Bodenmarkt betätigen. Nicht erfasst werden diese bei der Auswertung von Grundstückskaufverträgen und der Führung der Kaufpreissammlung als gesetzliche Aufgaben der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte. Bei der Kauffallfassung durch die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte werden die Daten des Kaufvertrages zugrunde gelegt. Daneben werden weitere Erkenntnisquellen wie z. B. die Angaben des Liegenschaftskatasters und die Ortskenntnis der Erfasser genutzt. In die Kaufpreissammlung werden die Eigenschaften, die sonstige Beschaffenheit und die Lage des Grundstücks erfasst. Daneben werden die Vertragsart oder der sonstige Grund des Rechtsübergangs, die Klassifizierung der Vertragsparteien, das Entgelt und die Zahlungsbedingungen sowie Besonderheiten der Preisvereinbarung erfasst. Von den Vertragsparteien wird aus datenschutzrechtlichen Gründen lediglich deren Rechtsstellung in Form von Schlüsselzahlen erfasst. Nach Auswertung der Kauffälle und Übernahme in die Kaufpreissammlung werden die Kaufverträge vernichtet. Im Kaufvertrag sind Angaben oder Hinweise auf den Status des Erwerbers nicht vorgeschrieben und liegen somit lediglich lückenhaft vor.

4. Gibt es in Niedersachsen, ähnlich wie in Baden-Württemberg, Fälle, in denen nicht bekannt ist, ob es sich bei einem Flächenerwerber um einen Landwirt oder Nichtlandwirt handelt, wenn ja, warum gibt es diese Fälle?

Ja. Aufgrund fehlender Angaben in den Kaufverträgen ist der Status des Erwerbers für den Oberen Gutachterausschuss in den meisten Fällen nicht erkennbar (siehe auch Antwort zu Frage 3). Die Grundstücksverkehrsausschüsse können aufgrund ihrer Orts- und Personenkenntnisse einen besseren Überblick über Status und Identität der Erwerber haben.

5. Wie unterscheiden sich die Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen in Niedersachsen in Abhängigkeit davon, ob ein Nebenerwerbs-, Haupterwerbs- oder Nichtlandwirt als Käufer auftritt (bitte für die letzten fünf Jahre angeben)?

Die Frage ist schwer zu erfassen, da unklar ist, wieviel Investoren bereit gewesen wären noch mehr zu bezahlen. Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Niedersachsen hat daher in seinem Landesgrundstücksmarktbericht 2016 dazu folgende Aussage getroffen: „Untersuchungen zu der Frage, ob Nichtlandwirte regelmäßig höhere Preise für Acker- oder Grünlandflächen zahlen als Landwirte, lieferten kein signifikantes Ergebnis.“

6. Wie unterscheiden sich die Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen in Niedersachsen in Abhängigkeit davon, ob eine bisher von einem Landwirt genutzte Fläche als Bauland, für Infrastrukturmaßnahmen, als Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahme oder weiterhin als landwirtschaftliche Fläche durch einen Investor genutzt wird (bitte für die letzten fünf Jahre angeben)?

Nach § 5 der Immobilienwertermittlungsverordnung sind die wichtigsten Entwicklungszustände un bebauter Flächen definiert. Diese sind Flächen der Land- und Forstwirtschaft, Bauerwartungsland,

Rohbauland und baureifes Land. Zu der Entwicklung der Wertrelationen der Entwicklungsstufen findet sich in der „Praxis der Grundstückswertermittlung“ (Gerady/Möckel/Troff/Bischoff) folgende Tabelle:

Stufe	Wertbeeinflussende Merkmale	v. H. des Wertes von baureifem Land
Bauerwartungsland		
1	Eine Bebauung ist nach der Verkehrsauffassung in absehbarer Zeit zu erwarten.	15–40
2	im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt	25–50
3	Aufstellung eines Bebauungsplans beschlossen	35–60
4	Bebauungsplan aufgestellt, je nach geschätzter Dauer bis zur Rechtskraft und Grad der Erschließungsgewissheit	50–70
Rohbauland		
5	innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortslage gelegen, Erschließung erforderlich	50–70
6	Bebauungsplan rechtskräftig, Bodenordnung erforderlich	60–80
7	Bebauungsplan rechtskräftig, Bodenordnung nicht erforderlich	70–85
8	Bebauungsplan rechtskräftig, Erschließung gesichert	85–95
Baureifes Land		
9	Bebauungsplan rechtskräftig oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortslage gelegen, Erschließung erfolgt oder bereits vorhanden, erschließungs- und kompensationsbeitragspflichtig ¹⁾	100

Die Preisbildung von **Bauerwartungs- und Rohbauland** erfolgt auf Grundlage des (späteren) Wertes für baureifes Land.

Zur Frage des Preisverhaltens bei **Agrarland mit besonderen begünstigenden Merkmalen** hat der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Niedersachsen in dem Landesgrundstücksmarktbericht 2016 eine Untersuchung veröffentlicht. Aus der Untersuchung haben sich folgende Relationen von Kaufpreisen (Euro/m²) zu dem zum Verkaufszeitpunkt geltenden landwirtschaftlichen Bodenrichtwert (Euro/m²) ergeben:

Kategorie	Verhältnis Kaufpreis zu landwirtschaftlichen Bodenrichtwert (Euro/m)	
	Median	Spanne
Grundstücke für Ver-, Entsorgungs- und Energieanlagen	3,0	1,0 bis 7,0
Grundstücke für den Gemeinbedarf (z. B. Ausgleichs- und Ersatzflächen)	1,2	0,5 bis 4,5

Der Preis für landwirtschaftlich genutzte Flächen wird entscheidend durch die künftige Nutzung beeinflusst. Von Bedeutung ist auch das Kapital des Käufers.

7. Welche Wirkung kann nach Auffassung der Landesregierung eine Kaufpreisbremse erzielen, die sich gemäß Beschluss des BGH vom 29. April 2016 an Durchschnittspreisen auf Basis des Marktpreises anstatt auf Basis des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerts orientiert?

Das Urteil des BGH vom 29.04.2016 befasst sich mit dem geltenden Grundstücksverkehrsgesetz des Bundes, dort § 9 Abs. 1 Nr. 3, wonach die Veräußerung eines Grundstückes nur versagt oder durch Auflagen oder Bedingungen eingeschränkt werden kann, wenn Tatsachen vorliegen, aus de-

nen sich ergibt, dass der Gegenwert in einem groben Missverhältnis zum Wert des Grundstückes steht. Diese Klausel wird vom BGH neu und konkretisierend ausgelegt.

Die Planungen der Landesregierung gehen in eine andere Richtung. Unter Nutzung der auf die Länder übergegangenen Gesetzgebungskompetenz für u. a. das Grundstücksverkehrsrecht soll versucht werden, den fortlaufenden Preisanstieg bei landwirtschaftlichen Grundstücken zu dämpfen. Die dazu erfolgenden Überlegungen richten sich nach dem Grundstücksmarkt und den dort zugrunde gelegten Preisen für landwirtschaftliche Grundstücke. Dabei handelt es sich nicht um einen innerlandwirtschaftlichen Verkehrswert.

Insofern sind die Aussagen im Urteil des BGH vom 29.04.2016 für die derzeitigen Planungen der Landesregierung nicht unmittelbar relevant. Nach den Überlegungen der Landesregierung sollen Veräußerungsgeschäfte, die einer Grundstücksverkehrsgenehmigung bedürfen, nur dann genehmigungsfähig sein, wenn sie - orientiert am allgemeinen Grundstücksmarkt - höchstens 30 % über diesen Durchschnittswerten liegen.

8. Prüft die Landesregierung eine Notifizierung des künftigen Versagungstatbestandes auf Basis des innerlandwirtschaftlichen Verkehrswerts hinsichtlich der beihilferechtlichen Vorgaben des AEUV durch die EU-Kommission?

Nein.

9. Ist die Größe der Gemarkungen in Hinblick auf die landwirtschaftliche Nutzfläche in Niedersachsen annähernd homogen?

Die Größen der Gemarkungen schwanken je nach Region. Ähnlich jedoch auch die Größen von Gemeinden und Landkreisen.

10. Liegt in den Gemarkungen eine vergleichbare Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen vor?

Nein, insbesondere das Verhältnis von Acker- zu Grünflächen weist in den einzelnen Landesteilen Niedersachsens natürlich Unterschiede auf.

11. Wie beurteilt die Landesregierung vor dem Hintergrund der Antworten auf die Fragen 9 und 10 die Sinnhaftigkeit der Annahme, ab einem Flächenanteil von 25 % in einer Gemarkung handle es sich unabhängig von der Gemarkungsgröße und der Struktur der Flächennutzung um eine marktbeherrschende Stellung?

Die Gemarkungen sind eine gute Annäherung zur Feststellung einer landwirtschaftlichen Region. Die Feststellung einer den Bodenmarkt dominierenden Stellung ist unabhängig davon, ob es sich um eine Grünland-, Ackerland oder Tierhaltungsregion handelt.

12. Hätte die 25-Prozent-Regelung in einer kleinen Gemarkung, in deren Gebiet drei kleine Landwirte alle Flächen zu jeweils einem Drittel bewirtschaften, zur Konsequenz, dass große Landwirte aus einer benachbarten deutlich größeren Gemarkung bei Flächenkauf und Flächenpacht in der kleinen Gemarkung bevorzugt werden?

Für den „großen Landwirt“ aus der benachbarten „deutlich größeren Gemarkung“ würde gegebenenfalls die weitere geplante Definition einer marktbeherrschenden Stellung greifen, die an der absoluten Betriebsgröße orientiert sein soll. So würden eher kleinere Landwirte und landwirtschaftliche Neueinsteiger zum Zuge kommen.

13. Würde die 25-Prozent-Regelung nach Auffassung der Landesregierung eine ungerechtfertigte Benachteiligung für Landwirte in kleinen Gemarkungen darstellen?

Das Ziel der Landesregierung ist es, mit ihrem Gesetzesvorhaben bäuerliche Familienbetriebe beim Flächenerwerb zu stärken.