

Geszentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes

A. Problem und Ziel

Baden-Württemberg ist das einzige Land der Bundesrepublik Deutschland, das mit seiner Grenze zur Schweiz eine EU-Außengrenze hat, an der unterschiedliche agrarpolitische Systeme mit einem weit auseinanderklaffenden Preis- und Subventionsniveau in der Landwirtschaft und den daraus resultierenden einseitigen Vor- und Nachteilen aufeinandertreffen.

Seit Jahren entstehen durch Veräußerungen und Verpachtungen landwirtschaftlicher Grundstücke an schweizer Landwirte Verwerfungen mit erheblichen Nachteilen für die Agrarstruktur im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet. Im Durchschnitt der Jahre 1993 bis 2002 gingen deutschen Landwirten, die diese Flächen gepachtet hatten oder auf sie zur Aufstockung zur Sicherung der Existenz ihrer Betriebe dringend angewiesen wären, jährlich rund 78 ha verloren. Dies entspricht der Durchschnittsgröße von zwei landwirtschaftlichen Voll-erwerbsbetrieben in der Region. Im Jahr 2003 schnellte die an schweizer Landwirte veräußerte und verpachtete Fläche auf insgesamt 310 ha hoch. Im 1. Halbjahr 2004 setzte sich der Trend mit 138 ha fort.

Auch wenn schweizer Landwirte als Nichtlandwirte beurteilt werden, was nach einer vorläufigen Auskunft der Europäischen Kommission trotz des am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz weiterhin möglich ist, kann in fast allen Fällen den Kaufverträgen mit schweizer Landwirten die Genehmigung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GrdstVG nicht versagt bzw. können die Pachtverträge nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 3 LPachtVG nicht beanstandet werden. Das bestehende Regelungsdefizit ist mit den Zielsetzungen des Grundstücksverkehrs- und des Landpachtverkehrsgesetzes als Gesetze zum Schutz und zur Verbesserung der Agrarstruktur nicht zu vereinbaren.

B. Lösung

Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung für bestimmte Landesteile Schwellenwerte für das Vorliegen eines groben Missverhältnisses im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG festzulegen, die von dem durch die Rechtsprechung entwickelten Schwellenwert von 150 vom Hundert des Verkehrswerts abweichen können, aber die Grenze von 120 vom Hundert des Verkehrswerts nicht unterschreiten dürfen. Der Schwellenwert von 120 vom Hundert entspricht der Grenze der finanziellen Leistungsfähigkeit der

landwirtschaftlichen Betriebe. Die entsprechende Festlegung soll in Bezug auf § 4 Abs. 1 Nr. 3 LPachtVG gelten.

C. Alternativen

Nach dem Scheitern der Verhandlungen mit der Schweiz über die Erhebung von Importzöllen für die Einfuhr der von schweizer Landwirten in der deutschen Zollgrenzzone erzeugten landwirtschaftlichen Produkte in die Schweiz keine.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Geringfügiger Verwaltungsmehraufwand für die Erstellung der Bescheide bei höherer Versagungsquote.

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den ~~14~~ 15. Dezember 2004

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 805. Sitzung am 5. November 2004 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundstückverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Grundstücksverkehrsgesetzes

Dem § 9 Abs. 4 des Grundstücksverkehrsgesetzes vom 28. Juli 1961 (BGBl. I S. 1091), das zuletzt durch Artikel 2 Nr. 22 des Gesetzes vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2191) geändert worden ist, werden folgende Sätze 2 bis 4 angefügt:

„Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung für bestimmte Teile des Landesgebiets (Landesteil) Schwellenwerte für das Vorliegen eines groben Missverhältnisses im Sinne des Absatzes 1 Nr. 3 festlegen, wenn die für die Einkommen in der Land- oder Forstwirtschaft eines angrenzenden Gebiets maßgeblichen wirtschaftlichen Verhältnisse oder andere externe Einflussfaktoren die Annahme begründen, dass der von Erwerbern aus dem angrenzenden Gebiet entrichtete Gegenwert erheblich vom ortsüblichen land- oder forstwirtschaftlichen Verkehrswert abweicht und sich die Preisentwicklung nachteilig auf die Agrarstruktur in diesem Landesteil auswirkt. Der Schwellenwert darf 120 vom Hundert des sich aus der Kaufpreisstatistik ergebenden durchschnittlichen land- oder forstwirtschaftlichen Verkehrswerts in dem Landesteil nicht unterschreiten. Die Landesregierungen können diese Ermächtigung auf eine andere Stelle übertragen.“

Artikel 2

Änderung des Landpachtverkehrsgesetzes

Dem § 4 des Landpachtverkehrsgesetzes vom 8. November 1985 (BGBl. I S. 2075), das zuletzt durch Artikel 7 Abs. 37 des Gesetzes vom 19. Juli 2001 (BGBl. I S. 1149) geändert worden ist, wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung für bestimmte Teile des Landesgebiets (Landesteil) Schwellenwerte für das Vorliegen eines nicht angemessenen Verhältnisses im Sinne des Absatzes 1 Nr. 3 festlegen, wenn die für die Einkommen in der Land- oder Forstwirtschaft eines angrenzenden Gebiets maßgeblichen wirtschaftlichen Verhältnisse oder andere externe Einflussfaktoren die Annahme begründen, dass der von Pächtern aus dem angrenzenden Gebiet entrichtete Pachtzins erheblich vom ortsüblichen ertragsangemessenen Pachtzins abweicht und sich die Pachtzinsentwicklung nachteilig auf die Agrarstruktur in diesem Landesteil auswirkt. Der Schwellenwert darf 120 vom Hundert des durchschnittlichen ertragsangemessenen Pachtzinses in dem Landesteil nicht unterschreiten. Die Landesregierungen können diese Ermächtigung auf eine andere Stelle übertragen.“

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Nach gefestigter Rechtsprechung ist der Tatbestand des Versagungsgrunds der ungesunden Verteilung von Grund und Boden (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG) in der Regel erfüllt, wenn ein landwirtschaftliches Grundstück an einen Nichtlandwirt veräußert wird, während ein leistungsfähiger Voll- oder Nebenerwerbslandwirt, dessen Betrieb dringend der Aufstockung bedarf, zum Erwerb der Flächen zu den in dem Kaufvertrag vereinbarten Bedingungen bereit und in der Lage ist. Ist kein aufstockungsbedürftiger Landwirt gewillt, den im Kaufvertrag vereinbarten Kaufpreis zu zahlen, liegt keine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens vor. Die Genehmigung muss erteilt werden.

Der Versagungsgrund des groben Missverhältnisses zwischen vereinbartem Gegenwert und landwirtschaftlichem Wert des Grundstücks – ortsüblichem Verkehrswert – (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG) liegt nach ebenfalls gefestigter Rechtsprechung vor, wenn der Kaufpreis den Wert des Grundstücks um mehr als die Hälfte übersteigt und nicht besondere Umstände eine andere Beurteilung rechtfertigen.

Konkurrieren Landwirte aus unterschiedlichen agrarpolitischen Systemen wie z. B. dem der Schweiz und dem der EU um zum Kauf stehende landwirtschaftliche Flächen in Deutschland, stellt die bisherige Rechtslage in Deutschland den Bewerber aus dem System besser, das durch höhere staatliche Direktzahlungen und weiter gehende Stützungsmaßnahmen auf den Märkten seinen Landwirten zu einer höheren Finanzkraft verhilft. Dies führt zu Ungleichgewichten und Wettbewerbsverzerrungen, die sich zum Nachteil der deutschen Agrarstruktur auswirken und mit der Zielsetzung des Grundstückverkehrsgesetzes als Gesetz zum Schutz und zur Verbesserung der Agrarstruktur nicht vereinbar sind.

Schweizer Landwirte erzielen auf angestammten Flächen in der deutschen Zollgrenzzone um das Dreieinhalbfache, auf nicht angestammten Flächen um mindestens 60 Prozent höhere Deckungsbeiträge für Marktfrüchte als deutsche Landwirte. Grund dafür ist, dass schweizer Landwirte die in der deutschen Zollgrenzzone erzeugten Produkte zollfrei in die Schweiz einführen können und dort bis zu dreifach höhere Markterlöse erzielen. Daneben erhalten sie für Flächen, die sie seit mindestens 1. Mai 1984 bewirtschaften, bis zu dreifach höhere staatliche Direktzahlungen.

Die zwischen den veräußernden deutschen Grundstückseigentümern und den kaufenden schweizer Landwirten, die nach der Rechtsprechung (BGHZ 101,95) in Deutschland rechtlich Nichtlandwirten gleichgestellt werden dürfen, vereinbarten Kaufpreise für landwirtschaftliche Grundstücke liegen regelmäßig zwischen 25 und 49 Prozent über dem Verkehrswert. Um dem Kaufvertrag mit dem schweizer

Landwirt die Genehmigung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG versagen zu können, müsste somit ein aufstockungsbedürftiger deutscher Landwirt auf einen Preis eingehen, der nicht auf der Grundlage der für die einheimischen Betriebe maßgebenden wirtschaftlichen Verhältnisse, sondern auf der Basis der für die landwirtschaftlichen Betriebe günstigeren wirtschaftlichen Faktoren der benachbarten Schweiz kalkuliert ist. Zur Zahlung solcher Preise sind deutsche Landwirte unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der EU nicht in der Lage. Nach den vorliegenden Erkenntnissen stellt ein Preis von höchstens 20 Prozent über dem Verkehrswert das Äußerste dar, was betriebswirtschaftlich vertretbar ist. Die Bereitschaft zu einem solchen Aufschlag genügt indessen den Anforderungen der Rechtsprechung nicht.

Folge ist, dass deutsche Landwirte in der Zollgrenzzone zunehmend Pachtflächen an schweizer Landwirte verlieren und nicht mehr an die in zumutbarer Entfernung zu ihren Höfen liegenden, dringend zur Sicherung der Existenz ihrer Betriebe benötigten Aufstockungsflächen kommen.

Schweizer Landwirte setzen ihre höhere Finanzkraft bewusst und gezielt dazu ein, um im Korridor zwischen dem bei maximal 20 Prozent über dem Verkehrswert liegenden Limit der finanziellen Leistungsfähigkeit der einheimischen Betriebe und dem von der Rechtsprechung gesetzten Schwellenwert für das Vorliegen eines groben Missverhältnisses die Versagungsgründe des § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GrdstVG zu unterlaufen. Eine rechtliche Handhabe dagegen besteht bisher nicht.

Die Ausführungen gelten für die Verpachtung landwirtschaftlicher Grundstücke und das Verhältnis von § 4 Abs. 1 Nr. 1 zu Nr. 3 LPachtVG entsprechend. Mit Rücksicht auf die in der Regel langfristige Wirkung von Landpachtverträgen soll darauf verzichtet werden, Erwerb und Pacht landwirtschaftlicher Grundstücke bei Festlegung von Schwellenwerten unterschiedlich zu behandeln.

B. Besonderer Teil

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Grundstückverkehrs- und des Landpachtverkehrsgesetzes wird die Grundlage geschaffen, dass Baden-Württemberg das aufgezeigte Regelungsdefizit zwischen den Versagungsgründen des § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GrdstVG bzw. den Beanstandungsgründen des § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 3 LPachtVG beseitigen und der agrarstrukturell nachteiligen Entwicklung im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet Einhalt bieten kann. Sie stellt zugleich die Weichen für die Herstellung annähernd gleicher Wettbewerbschancen zwischen den Landwirten diesseits und jenseits der Grenze.

Stellungnahme der Bundesregierung

I. Ausgangslage

Bundesrat und Bundesregierung haben sich seit 1987 mehrfach mit der Problematik des Landerwerbs durch schweizer Landwirte im Grenzgebiet zur Schweiz befasst. Zu der Problematik hat die Bundesregierung mit Stellungnahme vom 23. Februar 2004 zum Entschließungsantrag des Landes Baden-Württemberg vom 23. Januar 2004 zur Entwicklung des Grundstücks- und Landpachtverkehrs an der schweizer Grenze zuletzt grundsätzlich Stellung genommen, worauf hier verwiesen wird.

Auf Bitte des Bundesrates vom 2. April 2004 hatte die Bundesregierung kurzfristig Verhandlungen mit der schweizer Regierung aufgenommen, um geeignete Abhilfemaßnahmen zu suchen. Die Verhandlungen führten zu dem Ergebnis, dass die vom Bundesrat vorgeschlagenen Maßnahmen wie die Modifizierung des Personenfreizügigkeitsabkommens bzw. die Teilrevision des Zollabkommens nicht zielführend sind bzw. keine Aussicht auf Umsetzung haben. Wegen der Einzelheiten wird auf den ausführlichen Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung des Grundstück- und Landpachtverkehrs an der schweizerischen Grenze vom 1. Oktober 2004 verwiesen.

II. Gesetzentwurf des Bundesrates

1. Mit dem nun vom Bundesrat gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwurf wird versucht, das Problem des Grundstückserwerbs durch schweizer Landwirte dadurch zu lösen, dass „Erwerbem aus dem angrenzenden Gebiet“ nur noch gestattet werden kann, land- oder forstwirtschaftliche Flächen zu einem Preis „der 120 v. H. des sich aus der Kaufpreisstatistik ergebenden durchschnittlichen land- und forstwirtschaftlichen Verkehrswertes“ nicht überschreitet, anzukaufen. Eine entsprechende Regelung gilt für die in Zukunft beabsichtigte Anpachtung in der betroffenen Region. Dadurch soll der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (BGH) entgegengewirkt werden, die bislang eine bis zu 150-prozentige Überschreitung der Vergleichswerte als „grundsätzlich“ zulässig angesehen hatte. Dadurch hat die Rechtsprechung die in § 9 Abs. 1 Nr. 3 des Grundstücksverkehrsgesetzes bzw. § 4 Abs. 1 Nr. 3 des Landpachtverkehrsgesetzes enthaltenen Versagungsgründe des „groben Missverhältnisses“ bzw. des „nicht angemessenen Verhältnisses“ näher konkretisiert. In der Praxis führte dies dazu, dass die erforderlichen Genehmigungen zu Grundstücksgeschäften mit schweizer Landwirten, die einen bis zu 150 Prozent des Vergleichswertes liegenden Verkaufs- oder Pachtpreises zu leisten bereit waren, nicht versagt werden konnten. Diese Preise sind im Regelfall von deutschen Landwirten nicht zu erbringen.
2. Der im Gesetzentwurf gewählte Lösungsansatz erscheint verfassungsrechtlich bedenklich. Aus Sicht des Grund-

eigentümers würde die Beschränkung seiner Verfügungsfreiheit über seine landwirtschaftlichen Flächen auf einen eng begrenzten Preisrahmen als Opfer verstanden. Grundsätzlich ist es das gute Recht eines Grundstückseigentümers, sein Eigentum zu dem besten am Markt erzielbaren Preis zu vermarkten. Die BGH-Rechtsprechung hat die Schwelle, ab der Geschäften die erforderliche Genehmigung verwehrt werden kann, „grundsätzlich“ auf mehr als 150 Prozent des jeweiligen Vergleichspreises festgesetzt. Sie begründet dies u. a. mit Zumutbarkeitsgesichtspunkten, wenn ausgeführt wird, dass das Grundstückverkehrsgesetz „dem Eigentümer nicht auch noch materielle Opfer zugunsten des interessierten Landwirts ansinnen“ könne (BGH Z45, 279). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass als Verpächter und Verkäufer Personen aus der betroffenen Region auftreten, deren Interessen auch aus Sicht der Landwirtschaft durchaus schützenswert sein können. Oft handelt es sich z. B. um Landwirte, die ihr Altenteil mangels Hofnachfolger dadurch sichern wollen, dass sie ein günstiges Geschäft mit einem schweizer Landwirt abschließen wollen. In diese Lage können auch Landwirte geraten, die heute noch an einer vergleichsweise günstigen Vergrößerung ihrer bewirtschafteten Flächen interessiert sind.

Daneben könnte eine Begrenzung des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrs im Sinne des Gesetzentwurfs zu verfassungswidrigen Ungleichbehandlungen führen zwischen deutschen Grundstückseigentümern, die ihr Grundstück an schweizer Landwirte verkaufen wollen, einerseits und Grundstückseigentümern, die ihr Grundstück an deutsche Nichtlandwirte verkaufen möchten, andererseits. Bei Veräußerung an einen schweizer Landwirt wäre die Grundstückverkehrsgenehmigung nur bis zu einer Preisobergrenze von 120 Prozent des Vergleichspreises zu erlangen, bei Veräußerung an einen deutschen Nichtlandwirt bis zur Obergrenze von 150 Prozent, obwohl sich die zu befürchtenden Auswirkungen auf die Agrarstruktur in solchen Fällen nicht voneinander unterscheiden. Es fehlt also an der gebotenen sachlichen Rechtfertigung der vorgesehenen differenzierenden Behandlung.

3. Aus Sicht der Bundesregierung ist der Gesetzentwurf zu eng angelegt und lediglich auf die isolierte Problematik des landwirtschaftlichen Grundstückverkehrs im Grenzgebiet Baden-Württembergs zur Schweiz zugeschnitten. Im Übrigen berührt das Gesetzesvorhaben Fragen des Bund-Länder-Verhältnisses, die derzeit von der von Bundestag und Bundesrat eingesetzten Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung beraten werden. Den Ergebnissen der Beratungen sollte nicht vorgegriffen werden.

Aus den vorgenannten Gründen lehnt die Bundesregierung den Gesetzentwurf ab.

