

# 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 <i>Smith</i>	106

b. Intensitätsrente ( <i>Ricardo</i> ) und Lagerrente ( <i>von Thünen</i> )	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 <i>de lege lata</i>	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 Anzeigempfänger 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 <i>homo oeconomicus</i>	315
1) Eigennutztheorem	316
2) Rationalitätsannahme	317
3. Kritik	318
a. <i>Bounded Rationality</i>	319
b. <i>Bounded Selfishness</i>	321
c. <i>Bounded Willpower</i>	322
d. Ergebnisse	323
II. Ökonomische Theorie des Rechts	325
1. <i>Property Rights</i> -Ansatz	325
a. Begrifflichkeiten	326
1) <i>Property Rights</i>	326
2) Externalitäten	327
3) Transaktionskosten	328
b. <i>Coase</i> -Theorem	329
c. Grundaussagen der Handlungsrechtstheorie	330
d. Bedeutung des <i>Property Rights</i> -Ansatzes	332
2. Normative Kriterien der Rechtsökonomik	333
a. Effizienzprinzip	334
1) <i>Pareto</i> -Kriterium und <i>Pareto</i> -Effizienz	335
2) <i>Kaldor-Hicks</i> -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 <i>de lege ferenda</i>	357
1. Abschaffung des bodenrechtlichen Instrumentariums	358
2. Normative Festschreibung von Kauf- und Pachtpreissmissverhältnissgrenzen	360
a. Tatbestandliche Ausgestaltung in Bezug auf Kaufpreise	360
1) Referenzwert zur Bestimmung des Preissmissverhältnisses	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) <i>Efficient Capital Market Hypothesis</i>	375
b) <i>Efficient Land Market Hypothesis</i>	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) Verwaltungseffizienz 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 ( <i>MacSharry-Reform</i> )	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