

**Gesetz zum Schutz der heimischen Landwirtschaft
im Freistaat Thüringen**

– Eckpunkte –

September 2019

Vorwort

Die Preise für Acker- und Grünland steigen in Thüringen kontinuierlich. Und der Anteil landwirtschaftsfremder Investoren unter den Käufern wächst. Wir laufen Gefahr, dass die heimischen Landwirtschaftsbetriebe verdrängt werden. Das werden wir nicht hinnehmen.

Die vorliegenden Eckpunkte für ein „Gesetz zum Schutz der heimischen Landwirtschaft im Freistaat Thüringen“ orientieren sich an den Empfehlungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarktpolitik und an Gesetzentwürfen, die in den Ländern Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt erarbeitet wurden.

Das Gesetz dient dazu, den ortsansässigen Landwirtinnen und Landwirten den Zugang zu landwirtschaftlichen Flächen langfristig zu ermöglichen.

Kern des Gesetzes bilden vier Regelungen: ein vorrangiges Kauf- und Pachtrecht, die Deckelung von Pachtpreisen, die Landbevorratung durch die öffentliche Hand sowie die Genehmigungspflicht von Anteilsverkäufen.

Mit der Föderalismusreform 2006 ging die Zuständigkeit für das landwirtschaftliche Bodenrecht vom Bund an die Länder über. Dementsprechend kann und soll der Freistaat Thüringen eigene gesetzliche Regelungen zum Schutz der heimischen Landwirtschaft treffen.

Für eine volle Wirksamkeit landesrechtlicher Bestimmungen müssen begleitend Bundesgesetze novelliert werden. Das betrifft im Fall der Bodenbevorratung etwa das Grunderwerbssteuergesetz, um die doppelte Besteuerung bei Kauf und Weiterverkauf durch die öffentliche Hand zu beenden. Im Fall des Handels mit Geschäftsanteilen sind das Gesellschafts- und das Statistikrecht betroffen. Hier bedarf es etwa bundesweit einheitlicher Vorgaben bei der jährlichen statistischen Erfassung von landwirtschaftlichen Kauf- und Pachtverträgen zur Verbesserung der Transparenz. Deshalb setzen wir uns im Bundesrat und bei der Agrarministerkonferenz für die entsprechenden Gesetzesänderungen ein.

Ausgangspunkt und Bestandteil des Gesetzentwurfs ist ein Leitbild der agrarstrukturellen Entwicklung Thüringens. Umfang und Art der beabsichtigten gesetzlichen Regelungen legt DIE LINKE. Thüringen im Folgenden dar.

Wir beabsichtigen, einen entsprechenden Gesetzentwurf zu Beginn der kommenden Wahlperiode in den Landtag einzubringen. Zuvor werden wir einen Entwurf mit Landwirtinnen und Landwirten, Umweltverbänden, Wissenschaft und Verantwortlichen in der Kommunalpolitik diskutieren und qualifizieren.

Wir laden alle Interessierten herzlich ein, sich an diesem Austausch zu beteiligen.

Susanne Hennig-Wellsow

Vorsitzende DIE LINKE. Landesverband Thüringen

Agrarstrukturelles Leitbild für Thüringen

Agrarstrukturen in Thüringen¹

Von den 16.202 Quadratkilometern an Bodenfläche Thüringens sind rund 54 Prozent Landwirtschaftsfläche. Davon werden etwa vier Fünftel als Ackerland und ein Fünftel als Grünland genutzt. Die mittlere Betriebsgröße der Agrarbetriebe beträgt 216 ha.

Rund drei Viertel der Betriebe in Thüringen werden als Einzelunternehmen im Haupt- oder Nebenerwerb geführt. Diese bewirtschaften 20 Prozent der Landwirtschaftsfläche. Weitere 14 Prozent werden durch Personengesellschaften (u. a. GbR, GmbH u. Co. KG) und 66 Prozent durch Betriebe in der Rechtsform der Juristischen Person (z. B. GmbH, Genossenschaften, Aktiengesellschaften) genutzt. Über die Hälfte der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen ist in Betrieben der Rechtsform Juristische Person (13.667 Beschäftigte), gut ein Viertel in Einzelunternehmen (5.629) und 14 Prozent sind in Personengesellschaften tätig (3.381).

Der landwirtschaftliche Bodenmarkt in Thüringen ist von steigenden Grundstücks- und Pachtpreisen geprägt. Preistreibende Faktoren sind die internationale Niedrigzinspolitik, die steuerrechtliche Begünstigung von Anteilskäufen sowie die an Höchstpreisen orientierte Privatisierung von Flächen durch die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG).

Im Lauf der letzten zehn Jahre stiegen die Preise in Thüringen um das Doppelte (Kauf) bzw. das Anderthalbfache (Pacht). In einigen Regionen Thüringens werden bereits Spitzenpreise wie in den westdeutschen Bundesländern aufgerufen.

Diese Entwicklung ist besorgniserregend. Sie führt dazu, dass einheimische Landwirtinnen und Landwirte den Zugang zu Agrarflächen verlieren, da die Kauf- und Pachtpreise die Wirtschaftskraft der Betriebe übersteigen. Thüringen drohen mittelfristig der Verlust der heimischen Landwirtschaft und die Monopolisierung landwirtschaftlicher Flächen in den Händen landwirtschaftsfremder Großeigentümer.

Landespolitischer Handlungsbedarf

Einer solchen „ungesunden Verteilung des Grund und Bodens“ (GrdstVG) kann die Landespolitik gegenwärtig nur begrenzt entgegen wirken, da das zur Verfügung stehende bodenpolitische Instrumentarium ungenügend ist.

Besonderer Handlungsbedarf besteht in drei Richtungen: Erstens, die Möglichkeit der Sicherung von Böden für ortsansässige Landwirtschaftsbetriebe mittels der Bevorratung von Flächen durch die Thüringer Landesgesellschaft mbH. Im Rahmen des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts im Reichsiedlungsgesetz (RSiedIG) besteht bislang keine Option zur Flächenbevorratung.

Zweitens, die Möglichkeit, ortsansässigen Betrieben landeseigene landwirtschaftliche Flächen zum Kauf oder zur Pacht zu betriebswirtschaftlich vertretbaren Preisen zu überlassen. Dem steht bislang

¹ Alle Angaben zur Agrarstruktur Thüringens sind entnommen aus: Landwirtschaft in Thüringen (2018), Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.); für die Entwicklung der Boden- und Pachtpreise siehe die Antwort der Thüringer Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 6/7010) – Eigentum, Nutzung und Spekulation mit Grundvermögen in Thüringen.

die Vorgabe der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) entgegen. Danach ist grundsätzlich an den Höchstbietenden zu verkaufen oder zu verpachten. Notwendig wäre hingegen eine Preisgestaltung, die dem Ziel einer „gesunden Verteilung des Bodens“ förderlich ist.

Drittens, die Möglichkeit der Untersagung von Anteilskäufen (sog. Share Deals). Gegenwärtig können landwirtschaftsferne Investoren über Anteilskäufe ohne Einschränkungen Verfügungsmacht über landwirtschaftliche Flächen erlangen. Durch die Dominanz der Rechtsform Juristische Person unter Thüringer Landwirtschaftsbetrieben ist damit zu rechnen, dass der im Gange befindliche Generationenwechsel bei den Eigentümerinnen und Eigentümern in erster Linie über den kompletten oder teilweisen Verkauf landwirtschaftlicher Unternehmen an nicht ortansässige, außerlandwirtschaftliche Investoren erfolgt, da i.d.R. nur diese das Kapital für die Übernahme dieser Betriebe aufbringen können.

In der Folge werden Holdingstrukturen mit erheblichen Flächenausmaßen entstehen, wie dies bereits in anderen Bundesländern der Fall ist. Die Bewirtschaftung dieser Flächen erfolgt in sinkendem Maße durch die ortansässige ländliche Bevölkerung. Dadurch entfernt sich die Landwirtschaft immer stärker von den dörflichen Strukturen. Diese Entwicklung führt zum Verlust von Arbeitsplätzen, regionaler Wertschöpfung und regionalem Steueraufkommen und gefährdet damit die ländliche Entwicklung insgesamt.

Der Freistaat Thüringen wird dieser Entwicklung entgegen treten. Ziel ist es, die Entwicklungsmöglichkeiten einer bäuerlichen und regional verankerten Landwirtschaft zu sichern.

Dabei orientiert sich Thüringen an folgendem Leitbild.

Agrarstrukturelles Leitbild des Freistaats Thüringen

Die Agrarstrukturpolitik des Freistaats Thüringen zielt darauf ab, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Stabilität der ländlichen Regionen zu fördern und die regionale Versorgung Thüringens mit Agrarprodukten zu gewährleisten.

Dabei gilt es, den heute bereits bestehenden positiven Beitrag der Landwirtschaft weiterzuentwickeln. Im Einzelnen geht es um:

- Erzeugung von gesunden und qualitativ hochwertigen Lebensmitteln,
- Produktion von tierischen und pflanzlichen Rohstoffen für das Ernährungsgewerbe und für die weiterverarbeitende Industrie,
- Erzeugung von Energie,
- Bereitstellung von Dienstleistungen,
- Arbeitsplätze für Selbstständige, Familienangehörige und Beschäftigte, dadurch Sicherung von Erwerbseinkommen auf dem Land,
- Bereitstellung attraktiver Ausbildungsberufe,
- Partner sein für die Produktion und den Handel mit Betriebsmitteln, für die Nachfrage nach Investitionen und Dienstleistungen,
- Pflege und Erhalt von Kulturlandschaften,
- Beiträge zum Umweltschutz,
- Bereicherung des dörflichen Lebens.

Am besten kann dies mit einer vielfältigen Agrarstruktur gelingen, die getragen wird von regional verankerten Betrieben. Voraussetzung dafür ist eine breite Streuung des Eigentums an Grund und Boden. Die ländliche Bevölkerung soll über Generationen hinweg Einkommen und Vermögen aus landwirtschaftlicher Bodennutzung erwirtschaften können. Das umfasst Agrarbetriebe im Haupt- und im Nebenerwerb:

- die durch ortsansässige Landwirtinnen und Landwirte geführt werden,
- die Ackerbau und eine flächengebundene Tierhaltung kombinieren,
- die durch Diversifizierung Arbeitsplätze schaffen und die regionale Wertschöpfung fördern,
- die wichtigen gesellschaftlichen Leistungen für den Natur-, Umwelt- und Klimaschutz erbringen,
- deren Flächeneigentümer sich in den ländlichen Gemeinden gesellschaftlich engagieren und den sozialen, wirtschaftlichen und demografischen Wandel in der ländlichen Entwicklung mitgestalten.

Diesem Leitbild entsprechend gestaltet sich die Bodenmarktpolitik des Freistaats.

Bodenmarktpolitik des Freistaats Thüringen

Die Bodenmarktpolitik des Freistaats Thüringen zielt auf:

- den Erhalt bestehender und die Neugründung regional verankerter Landwirtschaftsbetriebe im Haupt- und im Nebenerwerb,
- die Förderung einer breiten Streuung des Eigentums an Grund und Boden unter Landwirtinnen und Landwirten,
- den Vorrang für ortsansässige Landwirtinnen und Landwirten beim Erwerb und bei der Pacht von landwirtschaftlichen Flächen,
- die Verhinderung von marktbeherrschenden Positionen auf regionalen Bodenmärkten,
- die Unterbindung von Spekulationsgeschäften mit Boden,
- Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen, die nachhaltig aus landwirtschaftlichen Erträgen finanzierbar sind.

Der Zugang zu Agrarland durch Kauf und Pacht ist von entscheidender Bedeutung für die Entwicklungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe. Um die agrarstrukturellen Ziele zu erreichen, soll der Zugang zu landwirtschaftlichem Grund und Boden für kleine und mittlere Landwirtschaftsbetriebe sowie für Existenzgründer mit tragfähigen Wirtschaftskonzepten besonders gefördert werden.

Agrarstrukturelle und bodenmarktpolitische Handlungsfelder

- Transparenz des Bodenmarktes

Die Transparenz auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt soll durch eine verbesserte Datenerhebung und öffentliche Bereitstellung der Daten verbessert werden. Eine jährliche Statistik für Kauf- und Pachtpreise in Thüringen soll die Situation auf dem Bodenmarkt aktuell darlegen. Die jährlichen Kaufwertestatistiken für landwirtschaftliche Grundstücke sind um

zusätzliche Merkmale zu erweitern, insbesondere Daten zu Verkäufer- und Käufertypen sollen abgefragt und veröffentlicht werden.

- Breite Eigentumsstreuung/Regulierung des Bodenmarktes

Boden ist ein begrenztes Gut. Um eine breite Streuung des Eigentums an Grund und Boden zu sichern und eine agrarstrukturell nachteilige Landverteilung zu verhindern, ist eine zielgerichtete Regulierung des Bodenmarktes notwendig. Um dies auch im gegenwärtigen ökonomischen Umfeld zu gewährleisten, wird der Freistaat Thüringen das landwirtschaftliche Bodenrecht modernisieren.

- Flächen in öffentlicher Hand

Der Freistaat Thüringen setzt sich dafür ein, Flächen in öffentlicher Hand an ortsansässige Landwirtinnen und Landwirte zu günstigen Konditionen zu veräußern oder zu verpachten.

- Boden- und Klimaschutz

Zu den wichtigsten Zielen der Agrarpolitik Thüringens zählen der Erhalt und die Verbesserung der Bodenfunktionen sowie der Klimaschutz. Die Landnutzung ist grundsätzlich nach den Regeln der guten fachlichen Praxis durchzuführen. Der Verlust von landwirtschaftlichen Flächen durch nichtlandwirtschaftliche Nutzungen soll gestoppt werden. Jede Umnutzung bestehender landwirtschaftlicher Flächen muss zukünftig durch neu ausgewiesene Flächen für Landwirtschaft kompensiert werden.

Inhalt des Gesetzes

Anlass

Das geltende landwirtschaftliche Bodenrecht ist nur noch bedingt tauglich, um starke Preisanstiege für Kauf und Pacht sowie den Ausverkauf von Agrarflächen an außerlandwirtschaftliche Investoren zu verhindern.

Notwendig sind neue bodenmarktpolitische Instrumente: eine Anzeige- und Genehmigungspflicht für Anteilsverkäufe an landwirtschaftlichen Betrieben (sog. Share Deals), die Regulierung von Preisen für Pacht und Kauf von Agrarflächen sowie die Möglichkeit der Bevorratung von Land durch die öffentliche Hand. Gemeinsames Ziel dieser Maßnahmen ist die Stärkung ortsansässiger Landwirtinnen und Landwirte.

Mit der Änderung des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 18 des Grundgesetzes (GG) im Rahmen der Föderalismusreform besteht für die Länder die Möglichkeit, den landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr, das landwirtschaftliche Pachtwesen sowie das Siedlungs- und Heimstättenwesen in eigener Verantwortung zu regeln, da die Gesetzesmaterien von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht mehr erfasst sind. Das bestehende Bundesrecht gilt gemäß den Artikeln 125 und 125 a des Grundgesetzes fort, soweit es nicht durch Landesrecht ersetzt wird.

Von dieser Möglichkeit wird mit dem „Gesetz zum Schutz der heimischen Landwirtschaft im Freistaat Thüringen“ Gebrauch gemacht, da die landesrechtlichen Erfordernisse dieses gebieten.

Das Gesetz wird die entsprechenden Regelungen von Bundesgesetzen (Grundstücksverkehrsgesetz, Landpachtverkehrsgesetz, Reichssiedlungsgesetz) durch Thüringisches Landesrecht ersetzen, soweit deren Regelungsbereiche betroffen sind.

Ziel

Ziel des Gesetzes ist es, bestehende und drohende erhebliche Gefahren und Nachteile für die Agrarstruktur und damit auch für den ländlichen Raum in Thüringen durch eine ungünstige Verteilung von Grund und Boden abzuwehren. Dies soll durch eine Gewährleistung und Stärkung leistungsfähiger, nachhaltig wirtschaftender und regional verankerter Agrarbetriebe sichergestellt werden.

Der seit Jahren erfolgende Anstieg von Boden- und Pachtpreisen für landwirtschaftliche Flächen führt zu einer Verzerrung des Wettbewerbs um landwirtschaftliche Flächen zugunsten von überregional wirtschaftenden Betriebsstrukturen und außerlandwirtschaftlichen Investoren.

Bislang ist die Thüringische Landwirtschaft ganz überwiegend von regional verankerten Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben sowie Agrargenossenschaften geprägt. Diese Strukturen begünstigen eine nachhaltige Landbewirtschaftung sowie eine gute und breit gestreute Verankerung der Ressource Boden in der Gesellschaft. Die soziale Einbindung der Landwirtinnen und Landwirte vor Ort, ihre generationenübergreifende Verantwortung für die natürlichen Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen und ihre enge persönliche Bindung an den jeweiligen Standort können Wirtschaftsweisen fördern, die gleichermaßen sozialen, ökologischen und ökonomischen Zielsetzungen dienen.

Deshalb ist es das Ziel der Thüringer Agrarstrukturpolitik, diese Strukturen zu schützen, indem sie unterstützt und behutsam weiterentwickelt werden. Eine Eigentumskonzentration in wenigen Händen oder eine von externen Investoren getragene Landwirtschaft wird den Zielen einer gesellschaftlich ausgewogenen und verantwortungsvollen Agrarstrukturpolitik mit einer breiten Eigentumsstreuung weniger gerecht und wird daher nicht unterstützt.

Eine zunehmende Ungleichverteilung des ländlichen Bodeneigentums steht vielmehr im Widerspruch zu den agrarstrukturellen Zielen. Unumgänglich ist es daher, neben den vorhandenen und aus dem Grundstücksverkehrsrecht und Landpachtrecht zu übernehmenden bewährten Instrumenten weitere Möglichkeiten zu schaffen, die den aufgezeigten Gefahren entgegenwirken, sie also verhindern oder zumindest abschwächen.

Eckpunkte

Privates Vorkaufsrecht

Das Thüringer Gesetz übernimmt die Genehmigungspflicht aus dem Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) und ergänzt sie durch Vorgaben, die zum einen den Anstieg der Bodenpreise dämpfen und zum anderen verhindern sollen, dass sich marktbeherrschende Strukturen im lokalen Bodenmarkt bilden oder verfestigen. Ein Indikator dafür sollen die unerwünschte Konzentration an Eigentums- und Pachtflächen sein.

Mit der Einführung eines privaten Vorkaufsrechts für anliegende Landwirtinnen und Landwirte wird ein Instrument geschaffen, das dem Ziel des Gesetzes in besonderem Maße Rechnung trägt. Bei einem anstehenden Eigentumswechsel bietet sich die Möglichkeit für die örtlich wirtschaftenden Landwirtschaftsbetriebe, Land zu erwerben, sofern sie durch den Kauf nicht eine marktbeherrschende Position erlangen würden.

Deckelung Pachtpreise

Die Beanstandungsmöglichkeit von Landpachtverträgen wird ausgeweitet. Es besteht die Möglichkeit, angezeigte Pachtverträge, die von den durchschnittlichen Preisen des lokalen Bodenmarktes stark abweichen, zu deckeln. So wird mittelfristig das Pachtpreinsniveau transparenter und berechenbarer werden und der Anstieg gedämpft.

Privates Vorpachtrecht

Den anliegenden (ortsansässigen) landwirtschaftlichen Betrieben wird ein vorrangiges Pachtrecht zuerkannt, wenn sie entsprechende Wünsche haben.

Mit diesen neuen Regeln für Kauf und Pacht folgt das Gesetz dem von Grundstücksverkehrsgesetz und Landpachtverkehrsgesetz aufgezeigten Weg, zur Abwehr von Gefahren für die Agrarstruktur lenkend in den Grundstücks- und Pachtmarkt einzugreifen. Veräußerer und Verpächter von Grundstücken unterliegen unter bestimmten Umständen Einschränkungen ihrer Veräußerungsfreiheit. Ausschlaggebend ist, ob durch diese Beschränkungen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Diesem wird durch die genannten Regelungen ausreichend Rechnung getragen.

Genehmigungspflicht für Unternehmensanteilskäufe

Mit dem anteiligen Kauf von Landwirtschaftsbetrieben greifen landwirtschaftsfremde Investoren immer häufiger auf landwirtschaftliche Flächen zu. Das Land hat bislang keine gesetzliche Handhabe, dies zu verhindern. Deshalb wird eine Genehmigungspflicht für Unternehmensanteilskäufe (sog. Share Deals) eingeführt. Nur mit dieser Maßnahme kann die agrarstrukturelle Zielsetzung des Grundstücksverkehrs in Thüringen sachgerecht umgesetzt und vermieden werden, dass durch bestimmte Anteilsübergänge in Gesellschaften Grundstücksverkehrsgenehmigungen unterlaufen werden.

Bevorratung landwirtschaftlicher Flächen durch die Thüringer Landesgesellschaft mbH

Das Gesetz räumt der Thüringer Landesgesellschaft mbH die Möglichkeit der Bevorratung landwirtschaftlicher Flächen ein. Die Bevorratung dient der Sicherung von Böden für ortsansässige Landwirtschaftsbetriebe. Im Rahmen des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts im Reichsiedlungsgesetz (RSiedIG) besteht bislang keine Option zur Flächenbevorratung.

Gegenwärtig müssen vom Land angekaufte Flächen unmittelbar an vorkaufsberechtigte Landwirtinnen und Landwirte weiterverkauft werden. Zeigt keine heimische Landwirtin oder kein Landwirt Interesse an einem Kauf, muss das Land die Flächen auch an landwirtschaftsfremde Investoren weiterveräußern. Das ist nach dem neuen Gesetz nicht mehr der Fall. Das Land kann die Flächen über einen längeren Zeitraum halten, in dem kaufwillige heimische Landwirtinnen und Landwirte gesucht werden oder das Land an diese verpachtet wird.

Wirksame Umsetzung

Das Gesetz begegnet bislang vorhandenen Vollzugsdefiziten im landwirtschaftlichen Bodenrecht, indem den zuständigen Behörden ein ausreichendes Repertoire an Umsetzungs- und Ordnungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt wird. Dazu gehört auch die Möglichkeit, Bußgelder zu verhängen.