

Berichte über die Ausschusssitzungen im Rahmen der Frühjahrstagung der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht, 29.-30. April 2021, online

A. Ausschüsse für landwirtschaftliches Boden- und Enteignungsrecht sowie für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht

Regierungsdirektor Dr. Christian Busse/Rechtsanwalt und Notar Dr. Tilman Giesen, Ausschussvorsitzende

Zu der Diskussion über eine weitere Regulierung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes und den Überlegungen für ein neues Landwirtschaftsgesetz - Bericht über die gemeinsame digitale Sitzung der Ausschüsse für landwirtschaftliches Boden- und Enteignungsrecht sowie für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht am 29.4.2021

Am 29.4.2021 fand im Rahmen der digitalen Frühjahrstagung der DGAR eine gemeinsame Sitzung der Ausschüsse für landwirtschaftliches Boden- und Enteignungsrecht sowie für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht unter dem Vorsitz der beiden Berichterstatter statt. Da das zweite Beratungsthema in die Zuständigkeit beider Ausschüsse fiel, war eine gemeinsame Erörterung zweckmäßig. Der erste Teil des vorliegenden Berichts stammt von Giesen, der zweite von Busse.

1. landwirtschaftlicher Bodenmarkt: Der Stand der Diskussion in den Ländern

Der erste Teil der Sitzung beschäftigte sich mit dem Stand der Diskussion zum landwirtschaftlichen Bodenmarkt. Unter der Überschrift „Ackerland in Bauernhand- Initiative für einen gerechten Bodenmarkt“ hat Frau Bundesministerin Julia Klöckner am 21.4.2021 einen Aufruf an die Bundesländer gerichtet, von ihr entwickelte „Lösungsvorschläge“ jetzt umzusetzen. Darin hieß es unter anderem, dass beinahe sechzig Prozent der deutschen Agrarflächen inzwischen „Nichtlandwirten und Investoren“ gehörten. Mit jedem „Share-Deal“ würden Grunderwerbssteuern in Höhe von 380.000 EUR umgangen. Infolge gewohnheitsmäßiger Verstöße der Verpächter gegen die Anzeigepflicht für Landpachtverträge komme es zur Umgehung der Preismissbrauchsregelung, wodurch fünfzig bis achtzig Prozent der EU-Direktzahlungen „an wohlhabende Grundeigentümer und Investoren überwältigt“ würden. Dieser Ton in der ernst zu führenden Debatte ist neu.

Prof. Dr. jur. Antje Tölle, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin, stellte vor diesem Hintergrund in einem differenzierten Vortrag zunächst den Stand der Diskussion um den landwirtschaftlichen Bodenmarkt in den Bundesländern Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt vor. Es folgte die Beschreibung von Forschungsergebnissen des Thünen-Instituts und Vorschlägen aus dem politischen Raum, um mit einem Blick über den Tellerrand auf die derzeitige politische Diskussion in Frankreich zu enden.

In der anschließenden Diskussion meldete sich unter anderem Tietz zu Wort, der im März 2021 zusammen mit Neumann und Volkenand den Thünen Report 85 „Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland“ vorgelegt hat. Dort wird es als erforderlich bezeichnet, sich verbesserte Kenntnisse über Gemarkungen und deren Größen zu verschaffen, um darauf aufbauend mit einer höheren Fallzahl „statistisch abgesicherte Aussagen zu Landeigentumsstrukturen treffen zu können“. Insgesamt zeichnete Tölle die Entwicklungen in einem an politisch ambitionierten Zielen nicht unterrepräsentierten Politikfeld genau nach. Einzelheiten werden demnächst in einem Aufsatz in der Zeitschrift „Recht der Landwirtschaft“ nachzulesen sein.

2. Überlegungen für ein neues Landwirtschaftsgesetz: Hintergrund und Konzeption

Der zweite Teil der Sitzung behandelte ein weitgreifendes, aber zugleich auch sehr konkretes Thema. Es ging um die Frage, ob und wenn ja, wie das seit 1955 bestehende und damit inzwischen 66 Jahre alte Landwirtschaftsgesetz des Bundes (BLwG) novelliert werden soll. In einem Impulsvortrag stellte Busse zunächst kurz die bisherige Reformdiskussion im parlamentarischen und akademischen Raum dar. So forderte 2002 der Bundesrat die Bundesregierung auf, das BLwG zu modernisieren und hob dabei unter anderem den Umwelt- und Tierschutz als neu aufzunehmende Zielsetzungen hervor. (1)

2007 legte eine Arbeitsgruppe der Agrarministerkonferenz (AMK) ein Eckpunktepapier mit dem Entwurf eines neuen BLwG vor. Die Neuerungen bestanden im Wesentlichen darin, einen umfassenden Zielekatalog für die Landwirtschaft aufzunehmen und die Berichtspflicht der Bundesregierung entsprechend zu erweitern. 2007 beschäftigte sich der Bundestag mit den verschiedenen Berichtspflichten der Bundesregierung im Agrarbereich. In diesem Zusammenhang wurde die Bundesregierung um die Prüfung gebeten, wie das BLwG ausgebaut werden könnte. In einem Bericht der Bundesregierung an den Bundestag wurden daraufhin 2008 die drei Optionen Vollgesetz, Zielegesetz im Sinne des Vorschlages der AMK-Arbeitsgruppe sowie Erweiterung um Aspekte des ländlichen Raumes dargelegt. Im Ergebnis wurde die bis dahin jährliche Pflicht der Bundesregierung zur Vorlage eines Agrarberichtes in eine vierjährige Berichtsperiode umgewandelt, das BLwG jedoch ansonsten nicht abgeändert. 2009 fand sich im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode des Bundestages der Passus: „Wir werden das {BLwG} in Richtung eines modernen Gesetzes für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum weiterentwickeln.“ Dieses Vorhaben wurde aber nicht umgesetzt, die Reformdiskussion verstummte anschließend wieder.

2018 forderte der Deutsche Naturschutzrechtstag in seiner so genannten Leipziger Erklärung eine umfassende Novellierung des BLwG. (2) Der bestehende Inhalt soll danach gestrichen und stattdessen ein agrarumweltbezogenes Leitbild formuliert werden. Zur Ausformung dieses Leitbildes wird vorgeschlagen, eine Reihe von agrarumweltrechtlichen Regelungen in das BLwG zu überführen. Diese Regelungen sollen dabei zum Teil verschärft werden. Angesprochen finden sich agrarumweltrechtliche Bestimmungen aus dem BNatSchG und BBodSchG, das gesamte Pflanzenschutzrecht, das gesamte Düngerecht sowie das Grundstückverkehrsrecht. Schließlich enthält das Konzept nach einer Übergangszeit eine vollständige Abschaffung der EU-Direktzahlungen, um die dadurch frei werdenden Mittel im Agrarumweltbereich verwenden zu können. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, das Agrarförderrecht weitgehend in das BLwG zu überführen.

Herzstück des neuen BLwG sollen so genannte Betreiberpflichten sein, denen jeder landwirtschaftliche Betrieb unterworfen wird. Verletzt er sie, kann dies ordnungsrechtlich und mit Bußgeldern verfolgt werden. Dieses Konzept ist aus dem Anlagenrecht bekannt, mit dem im besonderen Gewerbebereich Produktionsanlagen beaufsichtigt werden. Die Einhaltung der Betreiberpflichten soll grundsätzlich nicht förderwürdig sein. Bei den Betreiberpflichten handelt es sich um diejenigen Pflichten, die in den in das BLwG überführten agrarumweltrechtlichen Regelungen enthalten sind.

- 1) Vgl. hierzu und zum Folgenden die Darstellung bei *Busse*, Agrarrecht, Rn. 23, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht- Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl. 2020, S. 1634 ff., mit entspr. Nachw.
- 2) *Deutscher Naturschutzrechtstag*, Leipziger Erklärung v. 25.4.2019, ZUR 2018, 469 (469).
- 3) *Busse*, Ein neues Landwirtschaftsgesetz?- Überlegungen zur "Leipziger Erklärung" des Deutschen Naturschutzrechtstages vom 25.4.2018, NuR 2019, 807.
- 4) *Czybulka/Fischer-Hüftle/Hampicke/Köck/Martinez*, Ein Landwirtschaftsgesetz für Deutschland im Zeichen von Umweltschutz und Biodiversität - Notwendigkeit, Funktion und Leitbild, NuR 2021, 227, und dies., Ein Landwirtschaftsgesetz für Deutschland im Zeichen von Umweltschutz und Biodiversität - Zentrale Gesetzesinhalte und Finanzierung, NuR 2021, 297.
- 5) *Deutscher Bauernverband*, DBV-Zukunftskonzept - Eine neue Partnerschaft für Ernährung und Landwirtschaft, April 2021, S. 3.