Nutzen des Niedersächsischen Agrarstruktursicherungs- und Agrarstrukturverbesserungsgesetzes (NASVG-Entwurf) für die Verbesserung der Agrarstruktur, für die Sicherung und Förderung bäuerlicher Betriebe und für die Volkswirtschaft[1]

Jobst Jungehülsing, Ministerialrat a. D.

21.05.2025

Inhalt

1. Überblick 3

2. Nutzen des NASVG-Entwurfs für das öffentliche Interesse an Verbesserungen der Agrarstruktur 3
2.1 Vorrang von Landwirtinnen und Landwirten auf dem Bodenmarkt 3
2.2 Vermeidung von Preismissbrauch bei Kauf- und Pachtpreisen 6
2.3 Beibehaltung der Anzeigepflicht von Landpachtverträgen und Einführung eines Bußgeldes zur Durchsetzung der Anzeigepflicht 8
2.4 Schutz der Agrarflächen 9
2.5 Vermeidung unwirtschaftlicher Grundstücksteilungen 11
2.6 Stärkung vitaler ländlicher Räume 11
2.7 Nutzen der Einbeziehung von Anteilskäufen juristischer Personen 12

3 Nutzen des NASVG-Entwurfs für die Sicherung und Förderung bäuerlicher Betriebe 13
3.1 Interesse der Gesellschaft an einer bäuerlichen Struktur 13
3.2 Nutzen des NASVG-E für die überwiegende Zahl kleinerer und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in Niedersachsen 14
3.3 Förderung von Existenzgründungen und Unterstützung des Generationswechsels 16
3.4 Beitrag zum Bürokratieabbau für Landwirtinnen und Landwirte 17

4 **Volkswirtschaftliche Vorteile des NASVG-Entwurfs** 18
4.1 Stabile Lebensmittelpreise durch Vermeidung von Spekulation mit Agrarflächen 18
4.2 Stabile Nahrungsmittelversorgung in Krisenzeiten 19
4.3 Versorgung der Ernährungswirtschaft mit Rostoffen 20
4.4 Breite Streuung des Bodeneigentums 20
4.5 Wertschöpfung und Arbeitsplätze 21
4.6 Verbesserung der Transparenz auf dem Bodenmarkt 22

5 Zusammenfassung 23

6 **Literaturverzeichnis** 26

1. Überblick

Zu den staatlichen Aufgaben im Hinblick auf Agrarflächen hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt: *„Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.“*[2]

Die Europäische Kommission hat in einem Grundsatzpapier 2017 mitgeteilt, dass die Mitgliedstaaten die Märkte für Agrarland regulieren müssen, um zur Ernährungssicherheit, einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft und der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des ländlichen Raumes beizutragen.[3] Deutschland hat sich zudem verpflichtet, die „Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von … Nutzungsrechten an Land“ der Vereinten Nationen umzusetzen.[4] Durch die Föderalismusreform 2006 wurde die Zuständigkeit für den rechtlichen Schutz von Agrarflächen im Grundgesetz an die Länder übertragen.[5]

Für die Gesellschaft sind die wesentlichen Funktionen landwirtschaftlicher Flächen in Niedersachsen die Produktion von Nahrungsmitteln, deren Ökosystemfunktion und die Möglichkeit der Vermögensanlage. Die Balance zwischen diesen Funktionen ist durch veränderte Rahmenbedingungen und durch Gesetzes- und Vollzugslücken seit Jahren gestört. Der Entwurf für ein Agrarstrukturgesetz in Niedersachsen möchte diesen Ausgleich wiederherstellen. Im Folgenden wird Stellung dazu genommen, ob der NASVG-Entwurf einen Nutzen für die Agrarstruktur, die bäuerlichen Betriebe und für die Volkswirtschaft haben kann.

Agrarstrukturgesetze können die Herausforderungen der Landwirtschaft alleine nicht lösen. Sie wirken im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten wie Förderungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, Subventionen und Steuern. Aber ohne eine wirksame Regulierung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes verlieren auch die übrigen Instrumente an Wirksamkeit. Durch Fehlentwicklungen infolge wirkungsloser Agrarstrukturgesetze könnten zudem die übrigen Instrumente konterkariert werden.

2. Nutzen des NASVG-Entwurfs für das öffentliche Interesse an Verbesserungen der Agrarstruktur

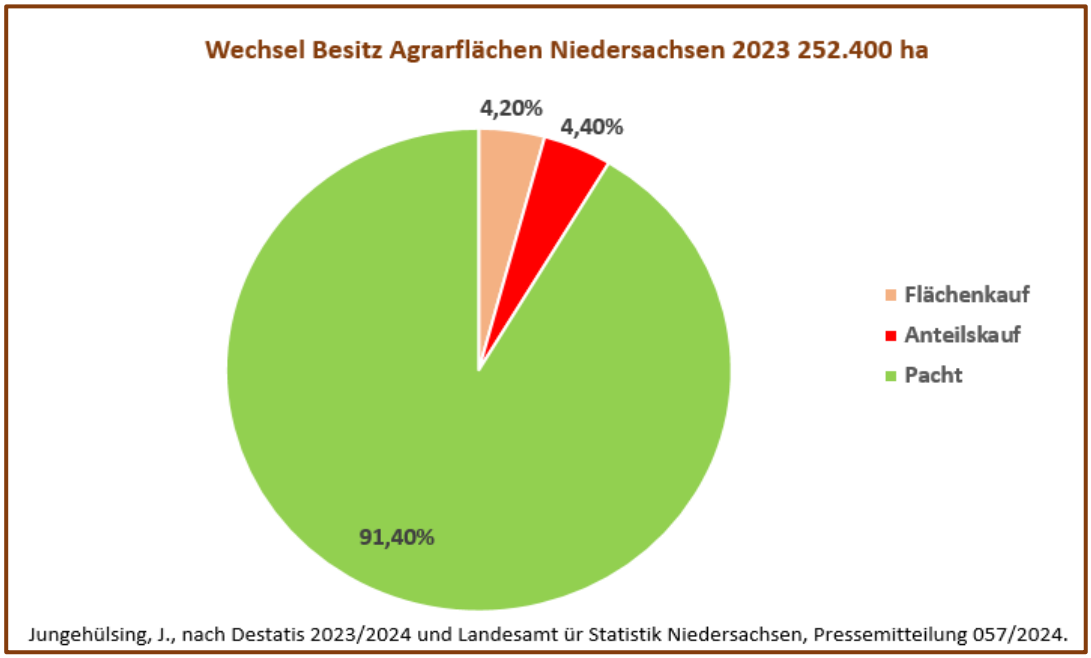
2.1 Vorrang von Landwirtinnen und Landwirten auf dem Bodenmarkt

Das bisherige Grundstückverkehrsrecht setzt zur Regulierung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes bei Veränderung des Bewirtschaftungsrechts der Flächen an. Das ist das Recht, die Flächen mindestens im nächsten Wirtschaftsjahr zu bewirtschaften. Es umfasst den Kauf oder die Pacht von Flächen. Zusätzlich ist inzwischen der Anteilskauf von juristischen Personen mit Agrarflächen (share deals) gängige Praxis beim Erwerb von Agrarflächen. Der NASVG-Entwurf greift ebenfalls bei Veränderungen des Bewirtschaftungsrechts.

Der niedersächsische Bodenmarkt hat derzeit einen Umfang von etwa 250.000 ha / Jahr. Das sind zunächst Käufe von Einzelflächen mit 10.600 ha im Jahr 2023.[6] Hinzu kommen Flächen im Rahmen von Anteilskäufen. Da diese statistisch nicht erfasst werden, werden sie unter Ableitung von Destatis-Daten über Unternehmensgruppen mit Agrarflächen auf 11.000 ha

pro Jahr geschätzt.[7,8] Auch zu abgeschlossenen Pachtverträgen existieren keine Daten. Bei einer durchschnittlichen Vertragsdauer von sechs Jahren würden pro Jahr Verträge über 230.000 ha geändert oder neu abgeschlossen. Nicht berücksichtigt ist der Eigentümerwechsel durch Vererbung.

Abbildung 1: Landwirtschaftlicher Bodenmarkt in Niedersachsen



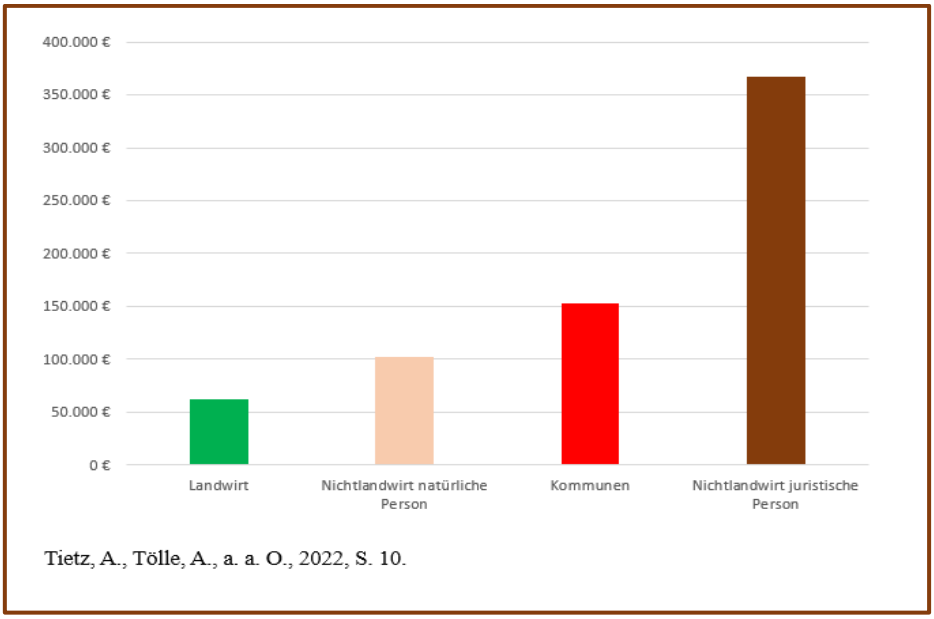
Damit hat der Pachtmarkt das größte Gewicht für die Faktorallokation und die Bodenkosten. Der - als einziger statistisch präzise erfasste – Flächenkauf hat Signalfunktion für den gesamten Markt. Der Markt für Flächen bei Anteilskäufen hat etwa denselben Umfang wie der Kauf von Einzelflächen.

Ortsansässige Landwirtinnen und Landwirte sollen schon bislang rechtlich geschützt werden.[9,10,11,12] Für die Gesellschaft ist dies zweckmäßig, weil Landwirte mit entsprechenden Berufsabschlüssen über eine hohe fachliche Qualifikation verfügen. Damit können sie Nahrungsmittel effizient erzeugen und die Flächen unter Kenntnis regionaler Umweltbedingungen nachhaltig bewirtschaften. Die Qualifikationen werden durch staatlich geregelte Ausbildungsgänge an Berufs-, Fach- und Hochschulen sowie Universitäten erworben. Durch Fort- und Weiterbildungen beispielsweise der Landwirtschaftskammer Niedersachsen vertiefen und aktualisieren sie ihre Kenntnisse. Die Bewirtschaftung durch qualifizierte Personen bietet für die Gesellschaft die Gewähr, dass Nahrungsmittel von hoher Qualität erzeugt werden. Nur ausgebildetes Personal kann Viehbestände tiergerecht pflegen, Pflanzenschutzmittel sachgerecht anwenden und die Flächen nachhaltig bewirtschaften.

Tatsächlich sind Landwirte auf dem Bodenmarkt den letzten Jahren in eine schwache Position geraten. Der Vorrang von Landwirten kann kaum noch durchgesetzt werden. Die gestiegenen Kaufpreise für Flächen können sie heute aus den Erträgen nicht mehr finanzieren. Gezielte Auswertungen zu den Käufen von Nichtlandwirten aus Niedersachsen liegen nicht vor. Eine vollständige Erfassung aller Verkäufe in Bayern in einem Zeitraum von zwei Jahren hat

ergeben, dass Kommunen und Investoren die Landwirte regelmäßig erheblich überbieten können.

Abbildung 2: Kaufpreise Agrarflächen in € / ha Bayern 2019 – 2021 nach Erwerbern



Tietz, A., Tölle, A., a. a. O., 2022, S. 10.

Auch wenn das Preisniveau in Niedersachen mit 48.000 € / ha im Jahr 2023 unter dem in Bayern mit 77.300 € / ha liegt, ist davon auszugehen, dass Kommunen und Investoren auch in Niedersachsen Landwirte beim Flächenkauf mühelos überbieten. [13] Insofern werden vermutlich – wie in Bayern – rund zwei Drittel aller verkauften landwirtschaftlichen Flächen von Nichtlandwirten erworben (Ziffer 2.4). Nichtlandwirte, Kommunen und Investoren können weiterhin sehr hohe Preise zahlen, da sie auf andere Finanzquellen zugreifen können als landwirtschaftliche Betriebe. Dazu gehören in der Regel Steuermittel oder Eigenkapital, unter anderem von Versicherungen, Stiftungen und Investmentfonds.

Daten zum Verkauf von Einzelflächen und Anteilskäufen an Nichtlandwirte werden in Niedersachsen nicht erfasst. Das wäre jedoch zweckmäßig, weil nur so evaluiert werden kann, ob der Vorrang ortsansässiger Landwirte durchgesetzt wird. Mangels Daten werden die Transfers an Nichtlandwirte für Niedersachsen auf 13.000 ha im Jahr 2023 geschätzt.[14] Dem standen 108 ha gegenüber, bei denen die Niedersächsische Landgesellschaft das Vorkaufsrecht gegenüber Nichtlandwirten ausgeübt hat.[15] Das sind 0,8 % aller Käufe von Nichtlandwirten. Nun ist bei einem Vorkaufsrecht für Landwirte nicht zu erwarten, dass alle zum Verkauf angebotenen Flächen von Landwirten erworben werden. Aber eine Quote unter 1 % ist derart niedrig, dass eine Durchsetzung des Vorrangs von Landwirten kaum noch stattfindet. Die Gründe dafür sind unterschiedlich: Bei Einzelflächen sind die Preise so gestiegen, dass sich ein Kauf betriebswirtschaftlich selten lohnt, wenn er aus den Erträgen finanziert werden soll. Bei Anteilskäufen kann der Vorrang von Landwirten nicht durchgesetzt werden, weil die landwirtschaftlichen Betriebe in der Umgebung in der Regel keine Informationen über den Verkauf bekommen. Hier fehlt jegliche Markttransparenz.

Die Ausweitung der Genehmigungspflicht für Flächenkäufe für Naturschutzzwecke (§ 8 Nr. 8) und für Hochwasser- und Küstenschutz (§8 Nr. 9) im NASVG-E würde das bisherige Gleichgewicht zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zu Lasten der Landwirtschaft verändern und die Konkurrenz und landwirtschaftliche Flächenverluste verstärken. Hier

sollten die bisherigen gesetzlichen Regelungen beibehalten werden, weil damit der Flächenbedarf für Zwecke der Ernährungsvorsorge und der Preisstabilität bei Nahrungsmitteln gedeckt werden kann.

Die Konkurrenz durch außerlandwirtschaftliche Investoren kann durch die Kontrolle von Anteilskäufen deutlich verringert werden. Das Vorkaufsrecht der Niedersächsischen Landgesellschaft aus generellem agrarstrukturellem Interesse (§ 11, 2, 3) und die sechsjährige Verwertungsfrist ((§ 19, 1) tragen zusätzlich dazu bei, den Vorrang von Landwirten zu stärken.

Religionsgemeinschaften treten auf dem Kaufmarkt nur begrenzt auf, weil sie überwiegend nachkaufen, wenn sie zuvor Flächen für Infrastrukturmaßnahmen abgegeben haben. Die Genehmigungsfreiheit für deren Flächenkäufe sollte gleichwohl entsprechend des Vorschlags des Landvolks Niedersachen überprüft werden. Die Genehmigungsfreiheit im GrdstVG stammt aus einer Zeit mit wenigen Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts in Deutschland.[16] Inzwischen sind in Niedersachsen mindestens 35 Religionsgemeinschaften anerkannt.[17] Es ist kein agrarstruktureller Mehrwert gegenüber anderen Käufern zu erkennen, der eine grundsätzliche Genehmigungsfreiheit dieser 35 Religionsgemeinschaften rechtfertigen würde. Daten zu den Flächen im Eigentum von Religionsgemeinschaften liegen nicht vor. Auch wenn die beiden großen Kirchen über die meisten Flächen verfügen dürften, wäre deren Sonderstellung gegenüber anderen Religionsgemeinschaften nicht zu begründen.

2.2 Vermeidung von Preismissbrauch bei Kauf- und Pachtpreisen

Der Kauf von Einzelflächen wird zwar zu 100 % angezeigt und von der Agrarverwaltung überwacht. Allerdings läuft das Vorkaufsrecht in Umsetzung durch die NLG ins Leere, weil die Betriebe aufgrund der drastisch gestiegen Kaufwerte die Flächen aus betriebswirtschaftlichen Gründen kaum erwerben können. Bei Anteilskäufen mit Agrarflächen existiert keine Anzeigepflicht. Die Behörden erhalten die Preise für die mitverkauften Flächen weder zur Kenntnis, noch können sie diese auf spekulative Tendenzen überprüfen.

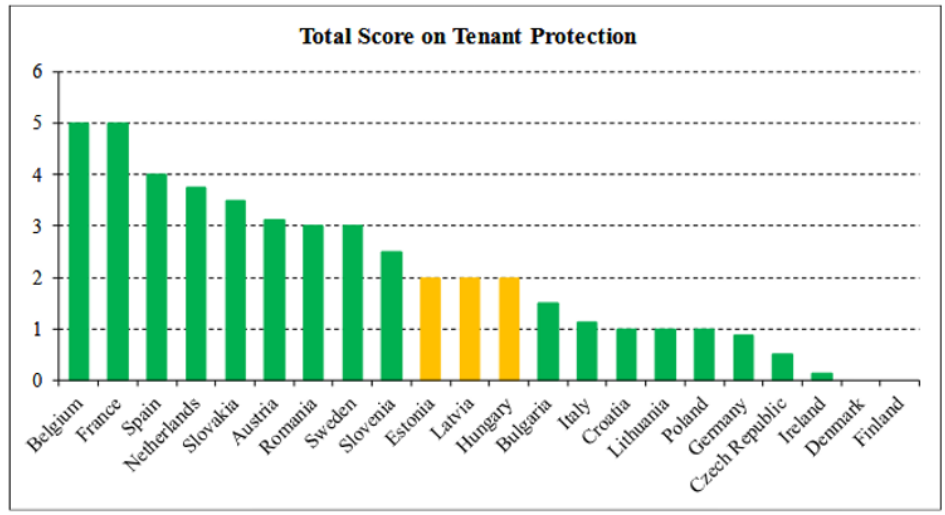
Die im NASVG-Entwurf vorgesehenen Instrumente wie Eingriffsschwellen (§ 9, 4), die Anzeigepflicht (§ 25, 1), die Sanktionen (§ 32, 1, 3; § 33) und die Einbeziehung von Anteilskäufen in die Kontrolle werden dazu führen, dass erhebliche Regulierungslücken bei Anteilskäufen geschlossen werden. Zusätzlich hat die mögliche Preiskorrektur bei Wahrnehmung des Vorkaufsrechts (§ 12, 3) beim Erwerb von Einzelflächen eine preisdämpfende Wirkung.

Die Pachten sollen nach derzeit geltendem Recht aus den nachhaltig erzielbaren Erträgen der Landwirtschaft bezahlt werden können. Dies trägt zur Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe bei, die Betriebserweiterungen und Existenzgründungen aus den laufenden Einnahmen finanzieren können. Wenn dagegen Einkommen durch überhöhte Pachten zunehmend an die Bodeneigentümer überwälzt wird, behindert dies die Entwicklungsfähigkeit der Betriebe und führen mittelfristig zu steigenden Nahrungsmittelpreisen (siehe Ziffer 4.1).

Der gesetzliche Schutz von landwirtschaftlichen Pächtern, einschließlich der Vermeidung von Preismissbrauch ist ein zentrales Instrument in den meisten Staaten der EU. [18] In sieben Mitgliedstaaten gibt es Grenzen für überhöhte Pachten. In achtzehn Mitgliedstaaten existiert

ein Vorkaufsrecht der Pächter. Nach einer Analyse der EU ist das Schutzniveau in Deutschland niedrig.

Abbildung 3: Schutzniveau landwirtschaftlicher Pächter in 22 EU-Staaten 2020



Quelle: EU-Kommission, a. a. O, 2021, S. 25.

Bei Pachtverträgen existiert in Deutschland eine gesetzliche Anzeigepflicht, die jedoch von den Verpächtern weitgehend missachtet wird. Nach Schätzungen des Niedersächsischen Landvolkswerden nur 2 % der Pachtverträge angezeigt. [19] Eine Preismissbrauchskontrolle auf dem Pachtmarkt ist damit unmöglich. In der Praxis kann derzeit die staatliche Kontrolle von Kauf- und Pachtpreismissbrauch nicht durchgesetzt werden. So ist der tatsächliche Schutz von Pächtern in Deutschland noch geringer als in der Abbildung 3 dargestellt, weil die Preismissbrauchskontrolle im Landpachtverkehrsgesetz nicht umgesetzt wird.

Das geringe Schutzniveau von Pächtern steht der seit Jahrzehnten zunehmenden Bedeutung des Pachtmarktes sowohl für die Pächter als auch für die Faktorallokation diametral entgegen. So ist der Pachtflächenanteil der Betriebe in Deutschland von 14 % im Jahr 1961 auf heute etwa 70 % in den Haupterwerbsbetrieben gestiegen.[20] Agrarstrukturell sinnvoll wäre es, das niedrige Schutzniveau von Pächtern zu erhöhen.

Der Pachtmarkt ist in Deutschland ein sogenannter „Verpächtermarkt“.[21] Das bedeutet, dass die Verpächter in der Regel ihre Preisvorstellungen eher durchsetzen können, als die Pächter. Dafür gibt es mehrere Gründe: Seit Jahrzehnten nehmen die Agrarflächen in Deutschland durch Umwidmung und Überbauung ab. Zusätzlich gibt es ein strukturelles Defizit an hofnah verfügbaren Flächen.[22] Die Suchkosten der Pächter für alternative Flächen sind höher, als die Suchkosten der Verpächter nach alternativen Pächtern. Die Transport- und Bearbeitungskosten von Flächen, die weiter vom Hof entfernt liegen, nehmen mit jedem Kilometer zu. Bei 10 km Hofentfernung sind das mehrere Hundert € / ha und Jahr.[23] Damit haben Verpächter gegenüber ihren Pächtern bei hofnahen Flächen ein erhebliches Erpressungspotential, um Pachten weit oberhalb der nachhaltig erzielbaren Erträge (Grundrente) durchzusetzen.

Die im NASVG-Entwurf vorgesehenen Instrumente wie Eingriffsschwellen (§ 22, 4), die Anzeigepflicht (§ 20;) und die Sanktionen (§ 32, 1, 3; § 33) werden dazu führen, dass erhebliche Regulierungslücken bei Pachtverträgen geschlossen werden.

Der Verwaltungsaufwand für den tatsächlichen Vollzug der Preismissbrauchskontrollen auf dem Pachtmarkt dürfte überschaubar sein. Bei einem durchschnittlichen Pachtpreis von 548 € / ha im Jahr 2023 wird es für die größte Zahl von Pachtverträgen keinen Grund zur Beanstandung geben. [24] Dies gilt insbesondere für Grünland, für Mittelgebirgsstandorte und für Pachtverträge zwischen Familienmitgliedern. Dagegen wird das Pachtpreisniveau in Regionen mit hoher inner- und außerlandwirtschaftlicher Konkurrenz zu Beanstandungen führen. Nach den Erfahrungen in Baden-Württemberg mit einer Absenkung der Missbrauchsschwelle im Jahr 2010 in Grenzregionen zur Schweiz ist nicht mit ständigen Prozessen zu rechnen. Nachdem dort in wenigen Musterverfahren die striktere Missbrauchskontrolle von Gerichten bestätigt wurde, hat sich die neue Missbrauchsschwelle bei den Marktbeteiligten durchgesetzt. Das würde die Haupterwerbsbetriebe in den Schwerpunktregionen der niedersächsischen Landwirtschaft erheblich entlasten. Hier haben außerlandwirtschaftliche Konkurrenz um die Agrarflächen und fehlende staatliche Kontrolle zu teilweise extremen Pachtpreisen geführt.

Durch die verbesserten Kontrollmöglichkeiten können Pächter von extrem überhöhten Pachtpreisen geschützt werden. Aufgrund der großen Bedeutung des Pachtmarktes für die niedersächsische Landwirtschaft führt dies zu einer Entlastung aktiver Landwirte. Dies wirkt insbesondere in den Regionen mit hohen Bodenqualitäten und intensiver Tierhaltung. Tendenziell trägt dies zur Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe bei.

2.3 Beibehaltung der Anzeigepflicht von Landpachtverträgen und Einführung eines Bußgeldes zur Durchsetzung der Anzeigepflicht

Der Pachtmarkt hat aus verschiedenen Gründen überragende Bedeutung für die Agrarstruktur in Niedersachsen. Über 90 % der jährlichen Besitzveränderungen werden über Pachtverträge abgewickelt (Ziffer 2.1). Mit fast 60 % Anteil haben Pachtflächen den größten Anteil an den niedersächsischen Agrarflächen. In Haupterwerbsbetrieben dürfte der Pachtflächenanteil bei 70 % liegen. Damit ist der Pachtmarkt das entscheidende Marktsegment auf dem Bodenmarkt in Niedersachsen.

Gleichzeitig hat die Höhe der Pachten großen Einfluss auf wichtige agrarstrukturelle Ziele (Vermeidung von Spekulation, Einkommensstabilisierung in den Betrieben, Inflationsdämpfung bei Nahrungsmitteln, funktionierender Generationswechsel). Niedrigschwelligere Instrumente konnten eine höhere Anzeigepflicht offenbar nicht durchsetzen. Im Jahr 2015 lag die Anzeigequote in Niedersachsen schätzungsweise nur bei 10 %. In dem Jahr hatte eine Expertengruppe der Agrarministerkonferenz der Bundesländer beschlossen: *„Die Länder empfehlen eine verstärkte Information der am Landpachtverkehr beteiligten Gruppierungen und Stellen. Zusätzlich wird die Einführung eines Ordnungswidrigkeitstatbestandes in das LPachtVG empfohlen, um auf eine Verletzung der Anzeigepflicht reagieren zu können.“*[25]

Die verstärkten Informationen haben nicht zu einer höheren Quote von Anzeige geführt. Im Gegenteil, die Quote ist nach Angaben des Landvolks Niedersachsen von 10 % auf 2 % gesunken. Angesichts der öffentlichen Diskussionen in Niedersachsen über eine angestrebte

Gesetzesnovelle 2016 und der Gesetzesnovelle 2022, müsste zumindest der landwirtschaftsnahe und professionelle Teil der Verpächter wissen, dass Pachtverträge anzuzeigen sind. Es ist davon auszugehen, dass inzwischen eine relevante Zahl von Pachtverträgen insofern illegal ist, weil sie sowohl gegen die Anzeigepflicht in § 2 Abs. 1 LPachtVG als auch gegen die Preismissbrauchsklausel in § 4 Abs. 1 Nr. 3 LPachtVG verstoßen.

Wenn die aktiven bäuerlichen Betriebe auf dem Bodenmarkt gestärkt werden sollen, wenn preistreibende Tendenzen bei Nahrungsmitteln verringert werden sollen und wenn die zunehmende Einkommensverlagerung weg von den landwirtschaftlichen Betrieben und hin zu den Bodeneigentümern begrenzt werden soll, ist eine Bußgeldregelung die einzige Möglichkeit, die Anzeigepflicht durchzusetzen.

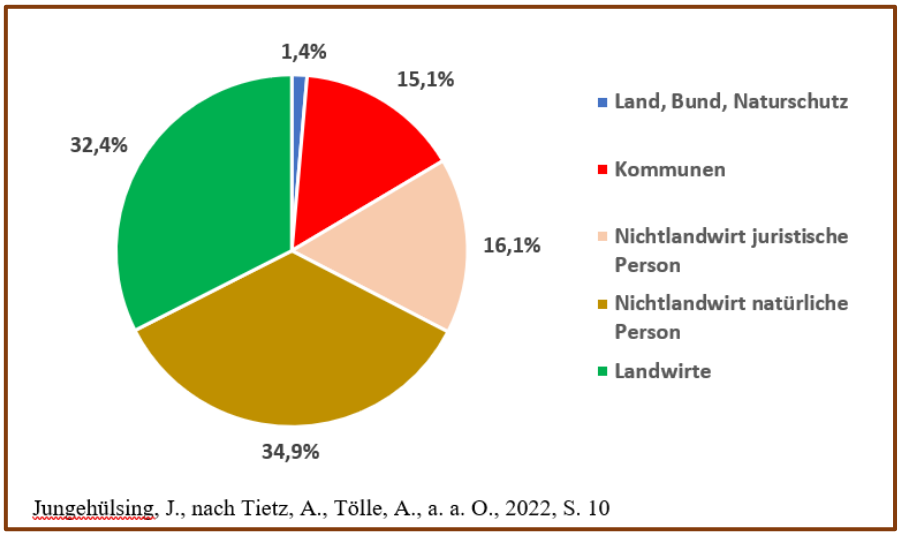
2.4 Schutz der Agrarflächen

Agrarflächen sind unverzichtbar für die Welternährung und die Ernährungsvorsorge in Krisenzeiten. Auch wenn die Agrarfläche Niedersachsens zu beiden Zielen nur einen begrenzten Beitrag leisten kann, liegt es nach der Aufgabenverteilung des Grundgesetzes in der Verantwortung der Länder, ihre Agrarflächen zu schützen.[26]

Tatsächlich nehmen die Agrarflächen in Niedersachsen, in Deutschland und weltweit seit Jahren ab. In Niedersachsen schrumpfte die Agrarfläche von 1992 bis heute um 220.000 ha.[27] Das ist die Nahrungsgrundlage von 880.000 Menschen.[28] Bundesweit schrumpfte die Agrarfläche um über 1,4 Mio. ha (Nahrungsgrundlage von 5,6 Mio. Menschen).

Das im Baugesetzbuch oder der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie formulierte Schutzziel für Agrarflächen wird nicht erreicht, weil Sanktionen fehlen. Akteure, die Flächen umwidmen, zahlen regelmäßig erheblich höhere Preise für die Flächen als Landwirte. Die Abwägung zwischen Nahrungsmittelversorgung einerseits und dem Bedarf für Energie, Infrastruktur, Wohnen, Gewerbe und Naturschutz fällt grundsätzlich zu Lasten der Agrarflächen aus, weil es kein effektives gesetzliches Schutzziel für Agrarflächen gibt. Das Landvolk Niedersachsen definiert den Schutz der Flächen zu Recht als zentrales agrarstrukturelles Ziel.[29]

Abbildung 4: Anteile Flächenkäufe in Bayern 2019 - 2021[30]



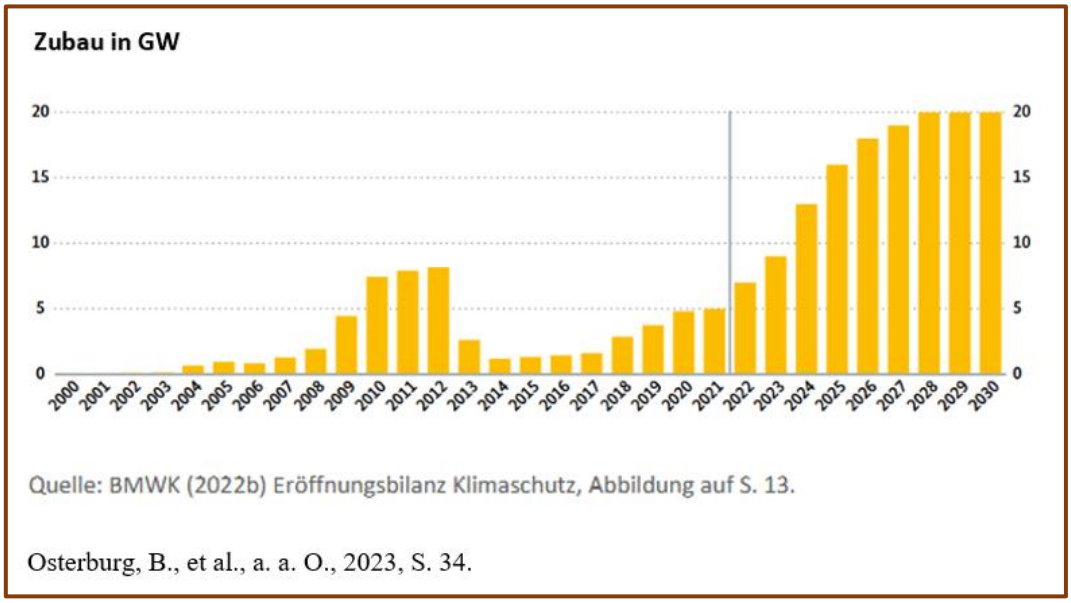
Jungehülsing, J., nach Tietz, A., Tölle, A., a. a. O., 2022, S. 10

Die in Ziffer 2.1 erwähnte Studie aus Bayern zeigt, dass Kommunen und Investoren erhebliche Anteile der Flächen erwerben. Nur ein Drittel der zum Verkauf angebotenen Agrarflächen kann von Landwirten erworben werden, zwei Drittel werden von außerlandwirtschaftlichen Konkurrenten erworben. Die Forderung des Landvolks Niedersachsen, Käufe nur zur Kapitalanlage oder zur Verpachtung zu versagen, ist deshalb relevant.[31]

Das im NASVG-Entwurf vorgesehene Schutzziel für Agrarflächen ist erforderlich. Entgegen dem Ziel der Bundesregierung, die aktuellen Agrarflächenverluste von 55 ha / Tag für Siedlungs- und Verkehrsprojekte auf unter 30 ha / Tag im Jahr 2030 zu verringern, ist von einem Anstieg der Verluste auszugehen.

Eine Studie des Thünen-Instituts zur außerlandwirtschaftlichen Nutzungskonkurrenz geht davon aus, dass die Verluste an Agrarflächen auf 278 ha / Tag erheblich zunehmen werden.[32] Hierbei resultieren die Verluste neben der Siedlungs- und Verkehrsfläche aus Umwidmungen für Aufforstung, Freiflächen-PV-Anlagen, Windenergie und die Wiedervernässung von Mooren. Zusätzlich zu den direkten Verlusten kommen nicht präzise quantifizierbare Verluste für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Für PV-Anlagen wird von einer drastischen Zunahme ausgegangen.[33]

Abbildung 5: Geplanter Ausbau von Photovoltaik-Anlagen in Deutschland bis 2030.



Quelle: BMWK (2022b) Eröffnungsbilanz Klimaschutz, Abbildung auf S. 13.

Osterburg, B., et al., a. a. O., 2023, S. 34.

Die Umwidmung guter Agrarflächen für PV-Anlagen dürfte in der Studie des Thünen-Instituts noch unterschätzt sein. So wird in nahezu allen Gemeinden Niedersachsens seit 2023 eine „Flut von Anträgen für den Bau von PV-Freiflächenanlagen“ registriert.[34] Für die Energiewende ist der Bau von PV-Freiflächenanlagen auf landwirtschaftlichen Flächen überflüssig. Das Umweltbundesamt und das Bundesamt für Naturschutz haben nachgewiesen, dass auf „toten Flächen“ (Dächer, Gewerbeflächen, Infrastrukturflächen, etc.) mehr als ausreichende Kapazitäten für die erforderliche Solarenergie vorhanden sind. [35,36] Es ist eine ineffiziente Faktorallokation, wenn durch den Bau von PV-Freiflächenanlagen auf den betroffenen landwirtschaftlichen Flächen die landwirtschaftliche Wertschöpfung auf „Null“

reduziert wird. Wenn PV-Anlagen auf Dächern montiert werden, gibt es bei gleicher Stromerzeugung dagegen keine Verluste an landwirtschaftlicher Wertschöpfung.

Die Zielsetzung im NASVG-E, die biotischen und abiotischen Ressourcen zu schützen (§ 1, 3, 4), kann ein wichtiger Beitrag sein, künftig bei der Abwägung zwischen konkurrierenden Zielen Agrarflächen besser zu schützen. Das wird tendenziell die Verluste an Agrarflächen verringern. Damit werden Überlegungen von Zinke (2024) zum besseren Flächenschutz aufgegriffen[37]. Auch die Instrumente, die den Vorrang von Landwirten gegenüber Investoren stärken sollen, tragen tendenziell zum Schutz von Agrarflächen bei (Ziffer 2.1).

2.5 Vermeidung unwirtschaftlicher Grundstücksteilungen

Der Nutzen dieser Regelung besteht in einer effektiven Flächenbewirtschaftung durch moderne Technologien, die auf Kleinstflächen arbeitswirtschaftlich nicht anwendbar sind. Gleichzeitig sollen Umgehungsmöglichkeiten verhindert werden, indem Grundstücke in Parzellengrößen unterhalb der gesetzlichen Bagatellschwellen geteilt werden. Das Instrument hatte früher größere Bedeutung. Heute ist die Regelung insbesondere in Regionen mit hohem außerlandwirtschaftlichen Flächenbedarf hilfreich. Mit dem Instrument (§ 9, 1, 2; § 22, 1, 2) kann eine effektive Bewirtschaftung sichergestellt werden. Grundstücksteilungen aus spekulativen Gründen im Umkreis von Städten und Wirtschaftszentren können unterbunden werden.

2.6 Stärkung vitaler ländlicher Räume

Selbstständige landwirtschaftliche Betriebe haben wichtige soziale Funktionen im ländlichen Raum. Sie können Knotenpunkte in dörflichen Netzwerken sein und tragen auf vielfältige Weise zum sozialen Leben und zur Kommunikation bei. Das reicht vom Engagement in Vereinen, Parteien, Verbänden, Kommunalpolitik bis zur freiwilligen Feuerwehr. Die Betriebe beleben die ländlichen Räume. Sie tragen zu einem lebendigen Dialog zwischen Landwirtschaft und Verbraucherinnen bei. Das reicht von der Organisation von Direktvermarktung, Hoffesten, Erntedankfesten, Schülerpraktika, Ausbildungsplätze bis zu Tagen des offenen Hofes.[38] Werden bäuerliche Betriebe durch überregionale Unternehmensgruppen verdrängt, wird der positive Einfluss der Landwirtschaft in den Regionen geschwächt. Curtiss zeigt 2022 den positiven Effekt landwirtschaftlicher Betriebe in Niedersachsen bei soziokulturellen und wirtschaftlichen Faktoren für die ländliche Vitalität auf.[39] Eine Studie des Thünen-Instituts findet dagegen keinen zusätzlichen Nutzen von überregional aktiven Investoren in Bezug auf das Engagement in Kommunalpolitik und Vereinen.[40]

Das regionale Steueraufkommen aus der Landwirtschaft wird von überregionalen Investoren tendenziell verringert. Diese umgehen regelmäßig die Grunderwerbsteuer bei Anteilskäufen, verringern die Lohn- und Einkommensteuer durch die Verlagerung von Managementaufgaben an die Konzernzentralen und reduzieren Gewerbe- und Körperschaftssteuer durch die Verrechnung von Gewinnen regionaler Tochtergesellschaften mit anderen, teilweise ausländischen Tochtergesellschaften.

Aufgrund der ökonomischen und sozialen Bedeutung der Landwirtschaft für vitale ländliche Regionen hat die EU-Kommission auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten den landwirtschaftlichen Bodenmarkt angemessen regulieren.[41]

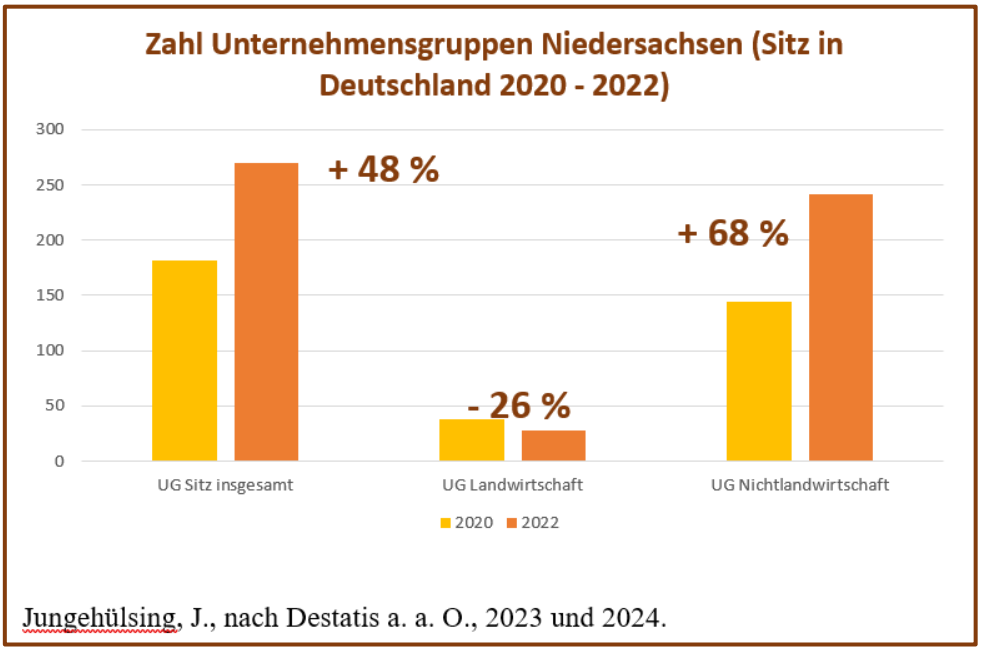
2.7 Nutzen der Einbeziehung von Anteilskäufen juristischer Personen

Die Käufe von Anteilen an juristischen Personen mit Agrarflächen sind im GrdstVG und im LPachtVG nicht erfasst. Der Grund dafür ist, dass bei Verabschiedung des Grundstückverkehrsgesetzes im Jahr 1961 kaum juristische Personen in der Landwirtschaft existierten. Inzwischen sind sie normaler Teil der Unternehmensstruktur in der Landwirtschaft. Die Regulierungslücke hat drei Nachteile: Erstens können so die agrarstrukturellen Ziele bei Anteilskäufe mit Agrarflächen nicht durchgesetzt werden. Zweitens werden von Investoren Flächen pro Forma in juristische Personen verschoben, um so das GrdstVG und auch das Grunderwerbsteuergesetz zu umgehen. Drittens ist es eine nicht begründbare Ungleichbehandlung von Unternehmensformen, wenn der Kauf einer Einzelfläche von 5 ha kontrolliert wird, der Erwerb einer juristischen Person mit 500 ha dagegen nicht.

In der EU haben bislang sechs Staaten gesetzliche Kontrollen von Anteilskäufen mit Agrarflächen eingeführt. Darunter sind die Nachbarstaaten Frankreich, Dänemark, Polen und Österreich.[42]

Da in Niedersachsen bislang keine Daten über Anteilskäufe mit Agrarimmobilien erfasst werden, kann der flächenmäßige Umfang nur näherungsweise aus Daten des Statistischen Bundesamtes über Unternehmensgruppen in der Landwirtschaft abgeleitet werden.[43] Danach ist die Zahl von juristischen Personen mit Tochtergesellschaften mit Agrarflächen von 2020 bis 2022 von 182 um 48 % auf 270 Unternehmensgruppen gestiegen. Dabei haben die Gruppen mit landwirtschaftlicher Zentrale um 26 % abgenommen, während die Gruppen mit nichtlandwirtschaftlicher Zentrale um 68 % gewachsen sind.

Abbildung 6: Unternehmensgruppen mit Agrarbetrieben



Jungehülsing, J., nach Destatis a. a. O., 2023 und 2024.

In demselben Zeitraum ist die bewirtschaftete Fläche aller niedersächsischen Unternehmensgruppen von 73.000 ha auf 96.000 ha (+ 32 %) gestiegen. Besonders stark nahmen die Flächen nichtlandwirtschaftlicher Unternehmensgruppen zu.

Auch wenn diese Daten eine Erfassung von Anteilskäufe nicht ersetzen können, belegen sie: Unternehmensgruppen sind auf dem Bodenmarkt in Niedersachsen aktiv. Sie weiten ihre Position zügig aus. Die Flächenzuwächse haben etwa dieselbe Bedeutung, wie der gesamte Handel mit Einzelflächen.

Die Einbeziehung von Anteilskäufen im NASVG-Entwurf würde diese Regulierungslücke schließen. Selbstverständlich gibt es unter den Unternehmensgruppen auch Formen von Kooperationen regionaler Familienbetriebe mit positiven Beiträgen zur Agrarstruktur, die genehmigungsfähig wären. Dagegen würden es die Kontrollen ermöglichen, agrarstrukturell nachteilige Transfers überregionaler Investoren stark einzuschränken. Unzweckmäßig erscheint, dass Genossenschaften ausgenommen werden sollen. Gerade Genossenschaften sind in Ostdeutschland häufig das Ziel von Übernahmen und auch selbst Erwerber von Anteilen. Die Ausnahme wäre ein Verstoß gegen die Gleichbehandlung von Unternehmensformen und würde Umgehungstatbestände öffnen. Um Kontrollen zu umgehen, könnten Investoren Genossenschaften anstelle von GmbHs gründen.

3. Nutzen des NASVG-Entwurfs für die Sicherung und Förderung bäuerlicher Betriebe

3.1 Interesse der Gesellschaft an einer bäuerlichen Struktur

Es gibt – neben einigen Mischformen - im Wesentlichen zwei Modelle der Landwirtschaft: ortsansässige Einzelunternehmen und überregionale Unternehmensgruppen.

In regional verankerten Familienbetrieben verfügen die Bewirtschafter über eine hohe fachliche Qualifikation, die eine nachhaltige Bewirtschaftung ermöglicht. Sie sind Eigentümer des Betriebes und möchten den Betrieb an die nächste Generation vererben. Dieses Modell ist in Deutschland von der Anzahl der Betriebe und der bewirtschafteten Flächen das vorherrschende Modell. Auch Kooperationen ortsansässiger Betrieb sind Teil dieses Modells.

Das zweite Modell sind überregionale Unternehmensgruppen. Diese Unternehmensform war bislang eher in ehemals sozialistischen Staaten oder Südamerika anzutreffen. In den regionalen Tochtergesellschaften gibt es qualifiziertes Personal, allerdings mit einer erheblichen Fluktuation bei den regionalen Betriebsleitungen. Die Bewirtschaftungskonzepte sind renditeorientiert und nicht generationsübergreifend. Eine landwirtschaftliche Qualifikation fehlt in der Regel bei den natürlichen Personen, die letztlich die Eigentümer der – häufig verschachtelten – juristischen Personen sind. Dieses Modell hat relevanten Anteil an Betrieben und Flächen in Ostdeutschland, nimmt aber auch in den übrigen Bundesländern von niedrigem Niveau aus zu.

Der Nutzen regional verankerter bäuerlicher Betriebe wurde bereits in Ziffer 2.1 und 2.6 behandelt. Die hochqualifizierten Landwirtinnen und Landwirte sind engagieren sich auf vielfältige Weise in der Kommunalpolitik, in Ehrenämtern sie und übernehmen oft wichtige

Aufgaben bei der Erhaltung der Kulturlandschaft, der Landschaftspflege und im ländlichen Tourismus.

An allen diese Aufgaben haben Geschäftsführung oder Management überregionaler Unternehmensgruppen weder ein professionelles, noch ein privates Interesse, weil sie in der Regel nicht am Ort leben. Die Bereitschaft des Managements zu einer besonders nachhaltigen Bewirtschaftung oder zur Teilnahme an anspruchsvolleren Agrar-Umwelt-Programmen und Landschaftspflegeprojekten in der Region ist bei den Verbundunternehmen weniger stark ausgeprägt.[44]

Leistungsfähige ortsansässige Familienbetriebe haben einen höheren Nutzen gegenüber überregionalen, außerlandwirtschaftlichen Investoren in den Bereichen regionale Wertschöpfung, Engagement und Teilhabe am sozialen Leben in den Dörfern und nachhaltige Pflege der Kulturlandschaft. Zur Produktivität von kleinen und mittleren bäuerlichen Betrieben und Agrar-Holdings wird in Ziffer 4.5 Stellung genommen.

3.2 Nutzen des NASVG-E für die überwiegende Zahl kleinerer und mittlerer landwirtschaftlicher Betriebe in Niedersachsen

Mangels verbindlicher Definition wird davon ausgegangen, dass Betriebe bis zu einer Größe von 200 ha mittlere niedersächsische Betriebe sind. So umfasst die Gruppe der kleineren und mittleren landwirtschaftlichen Betriebe etwa 93 % der Betriebe mit 69 % der Agrarflächen.[45]

Die Position dieser Betriebe wird tendenziell durch den NASVG-Entwurf gestärkt. Dies kann erreicht werden durch den Schutz vor außerlandwirtschaftlicher Konkurrenz (Ziffer 2.1), die effektivere Preismissbrauchskontrolle (Ziffer 2.2) und die Kontrolle außerlandwirtschaftlicher Investoren durch die Einbeziehung von Anteilskäufen (Ziffer 2.7).

Auch die Obergrenze beim 4-fachen der durchschnittlichen Betriebsgröße stärkt die Position kleinerer und mittlerer Betriebe, weil die Konkurrenz auf dem Bodenmarkt durch Unternehmen und Investoren oberhalb der Grenze reduziert würde (§ 9, 2; § 22, 2; § 26, 1).

Damit wird das geltende Recht („ungesunde Verteilung von Grund und Boden“, § 9, 1, 1 GrdstVG; „ungesunde Anhäufung“, § 4, 1, 1 LPachtVG) konkretisiert. Die EU-Kommission hat festgestellt, dass unter bestimmten Bedingungen Obergrenzen bei Agrarflächen mit dem EU-Recht vereinbar sein können, um *„ … übermäßige Konzentration von Landbesitz zu verhindern, um die Existenz bäuerlicher Familienbetriebe zu fördern … und zu einer ausgewogenen Eigentumsstruktur …“* beizutragen.[46] In acht Staaten der EU existieren spezifische oder allgemeine Obergrenzen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt.[47] Grenzen gibt es unter anderem in Spanien, Polen, Ungarn, Litauen und Österreich.

In Deutschland existieren Beispiele für eine gesetzlich Begrenzung des Zugangs zu Flächen. Eine Obergrenze enthält das Bundesjagdgesetz (§ 11,3) für die Jagdpacht mit 1.000 ha je Jagdpächter oder je Inhaber eines Eigenjagdbezirks.[48] Erwerbsobergrenzen wurden bei der Privatisierung der ehemals volkseigenen Flächen der Deutschen Demokratischen Republik festgelegt.[49]

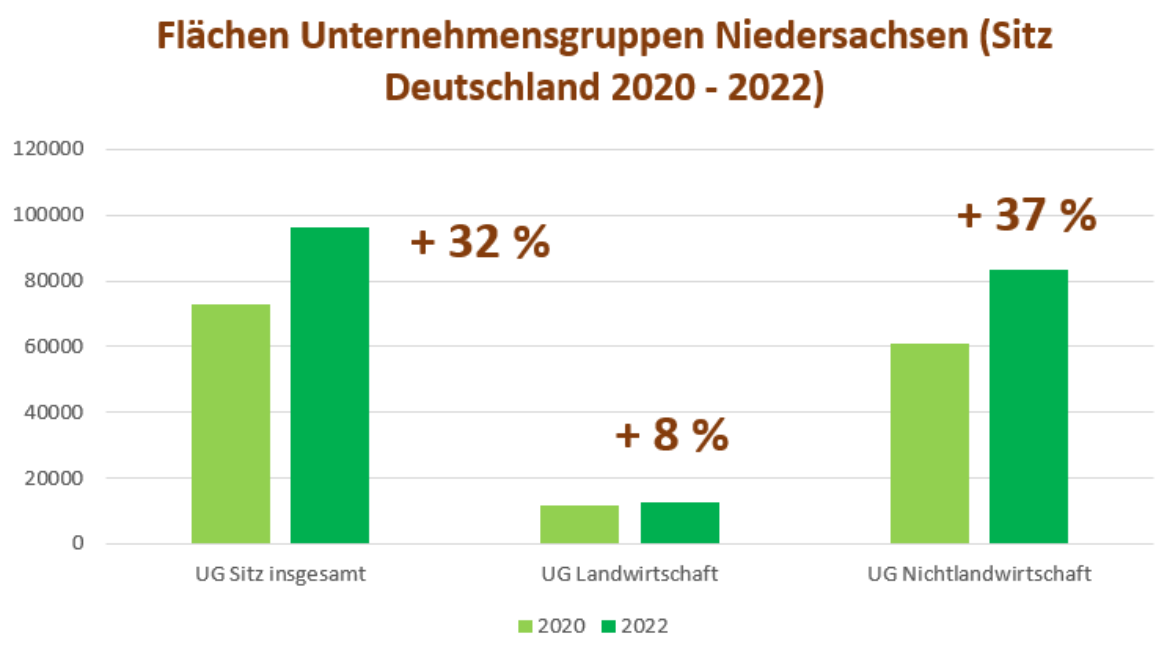
Eine Obergrenze kann nicht nur die Konkurrenz von Investoren verringern und die Konzentration von Flächen begrenzen, sondern auch die Entwicklung regionaler Marktmacht bremsen. Über je mehr Eigentums- und ggf. auch Pachtflächen einzelne Akteure verfügen,

umso eher sind sie in der Lage, diese Marktmacht auszuüben und ggf. zu missbrauchen. Je „dünner“ das heißt weniger liquide ein Markt ist, umso anfälliger ist er für die Entwicklung von Marktmacht.[50] Kaufinteressenten steht ein wenig liquides Angebot gegenüber, nur 0,3 % der Flächen werden pro Jahr als Einzelflächen verkauft. Das bedeutet, dass ein Acker oder eine Weide in Deutschland nur alle 200 bis 300 Jahr einmal verkauft wird.[51]

Zu bedenken ist, dass Eigentums- und Bewirtschaftungskonzentration nur ein Faktor von mehreren ist, der Marktmissbrauch ermöglicht. Durch weitere Faktoren kann Marktmacht verstärkt werden. Dazu gehören Informationsvorsprünge, der Umfang verfügbaren Finanzmittel, Verhandlungsmacht und Erfahrungsvorsprünge aufgrund hoher Transaktionszahlen am Bodenmarkt,[52] das Ausschalten von Konkurrenz durch Gestaltung von Verkaufslosen,[53] die Transaktions-[54] und Transportkosten[55] oder die Manipulation von Preisen oder Preisindices.[56] Gleichwohl bleibt regionale Flächenkonzentration ein wesentlicher Faktor für Marktmacht und möglichen Missbrauch. Da Marktmacht in der Regel zu Wohlfahrtsverlusten führt, hat deren Begrenzung grundsätzlich einen volkswirtschaftlichen Nutzen. [57]

Es liegen bislang keine Informationen zur Flächenkonzentration in Niedersachsen vor. Deshalb könnte mangels Datenverfügbarkeit behauptet werden, dass regionale Flächenkonzentration in Niedersachsen nicht existiert. Allerdings deuten die Daten des Statistischen Bundesamtes über Unternehmensgruppen in Niedersachsen auch hier auf eine Zunahme der Konzentration hin.

Abbildung 7: Flächenentwicklung von Unternehmensgruppen in ha



Jungehülsing, J., nach Destatis a. a. O. 2023 und 2024.

Die Analysen von Tietz (2024) und Jänicke (2024) zu Eigentumsstrukturen belegen, dass es, gerade im Zuge von Anteilskäufen juristischer Personen, zu steigenden Flächenkonzentration kommt. Angesichts der begünstigenden Faktoren und dem anhaltenden Interesse von privaten

und institutionellen Investoren an Agrarflächen ist davon auszugehen, dass die Flächenkonzentration in Niedersachsen in der Zukunft zunehmen wird.

Die Obergrenze im NASVG-Entwurf erscheint aus zwei Gründen vertretbar. Sie ist so hoch angesetzt, dass nur ein sehr geringer Prozentsatz von Betrieben betroffen ist. Daran wird sich auch im Zuge des Strukturwandels nichts ändern, weil keine absolute ha-Grenze gewählt wurde. Wie im französischen Recht stellt die Grenze auf die jeweilige durchschnittliche Betriebsgröße ab. Diese passt sich im Zeitablauf bei Veränderungen der Betriebsstruktur an.

Die in Ziffer 2.2 behandelte Kontrolle missbräuchlicher Pachtpreise führt aufgrund der großen Bedeutung des Pachtmarktes für die niedersächsische Landwirtschaft zu einer Entlastung. Insbesondere in den Regionen mit hohen Bodenqualitäten und intensiver Tierhaltung wird die Leistungsfähigkeit der Betriebe gestützt, weil überhöhte Transfers an die Bodeneigentümer begrenzt werden.

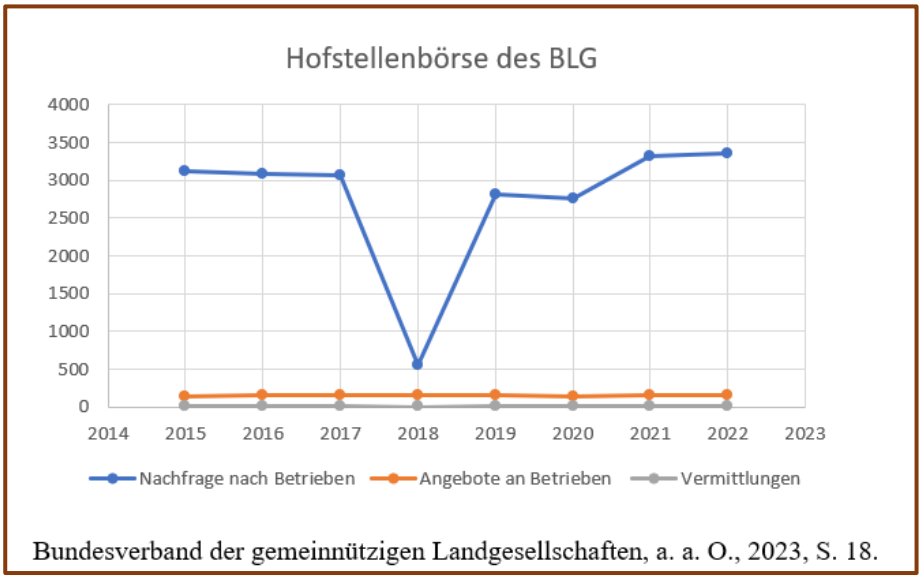
3.3 Förderung von Existenzgründungen und Unterstützung des Generationswechsels

Immer häufiger haben auch leistungsfähige Betriebe keine familiäre Nachfolge. Gleichzeitig haben gut ausgebildete und motivierte junge Menschen Interesse an einer Existenzgründung in der Landwirtschaft. Auch wenn in Niedersachsen die familiäre Hofnachfolge noch die Regel ist, werden Existenzgründungen ein wichtiger Baustein des Generationswechsels. Eine flächendeckende, wettbewerbsfähige Landwirtschaft ist auf einen funktionierenden Generationswechsel angewiesen. Neben älteren Studien hat Krug den Nutzen landwirtschaftlicher Existenzgründungen aber auch hemmende Faktoren identifiziert: *„Die empirischen Befunde verdeutlichen, dass trotz der hohen Motivation und Qualifikation der Gründer:innen die real existierenden Möglichkeiten landwirtschaftlicher Existenzgründungen momentan starken Einschränkungen unterliegen.“* [58, 59, 60]

Die EU-Kommission misst in ihrer aktuellen „Vision für Landwirtschaft und Ernährung“ dem funktionierenden Generationswechsel in der Branche größte Bedeutung bei: *„Eine der Voraussetzungen für eine größere Attraktivität des Agrarsektors besteht darin, die größten Hindernisse für den Generationswechsel zu beseitigen, insbesondere den Zugang zu Land, Investitionen und Kompetenzen.“* [61]

Die große Zahl von Nachfrage nach Betrieben und die geringe Zahl von erfolgreichen Vermittlungen zeigt die folgende Übersicht des Bundesverbandes der gemeinnützigen Landgesellschaften.[62]

Abbildung 8: Hofstellenbörsen der Landgesellschaften



Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften, a. a. O., 2023, S. 18.

Die Aufnahme von Existenzgründungen (§ 1, 3, 1; § 3, 6) im NASVG-Entwurf kann deshalb ein wichtiger Beitrag zur Unterstützung des Generationswechsels insbesondere beim Zugang zu Flächen sein. Flankierende Instrumente zur Verbesserung des Zugangs zu Kapital und Gründungsberatung wären zweckmäßig.[63]

3.4 Beitrag zum Bürokratieabbau für Landwirtinnen und Landwirte

Die Bagatellgrenzen bei Flächenverkäufen, Anteilsverkäufen und Pachten (§ 4, 4, 2 und 2; § 21, 2; § 42, 1 und 2) entlasten die Antragsteller und die Verwaltung. Die Geldbuße für die Nichtanzeige von Pachtverträgen belastet nicht die Pächter, sondern zweckmäßigerweise die Verpächter (§ 33, 1). Die vorgesehene Veröffentlichung von Flächen für einen möglichen Vorkauf verbessert für Landwirte die Markttransparenz deutlich (§ 11, 6). Die Einführung von IT-gestützten Anzeige- und Prüfverfahren bei Pachtverträgen und Anteilskäufe kann den Aufwand für die Beteiligten und die Verwaltung erheblich reduzieren. In Frankreich wurde beispielsweise für die Anzeige und Prüfung von Anteilskäufe eine Online-Plattform eingerichtet[64].

Der verbleibende Verwaltungsaufwand erscheint gerechtfertigt durch den Schutz der natürlichen, nicht vermehrbaren Ressource Boden und durch die Beiträge zu den agrarstrukturellen Zielen einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft, Begrenzung von Spekulation, Sicherstellung vertretbarer Nahrungsmittelpreise, Ernährungsvorsorge in Krisenzeiten, Förderung des Generationswechsels und der Verbesserung der Transparenz auf dem Bodenmarkt.

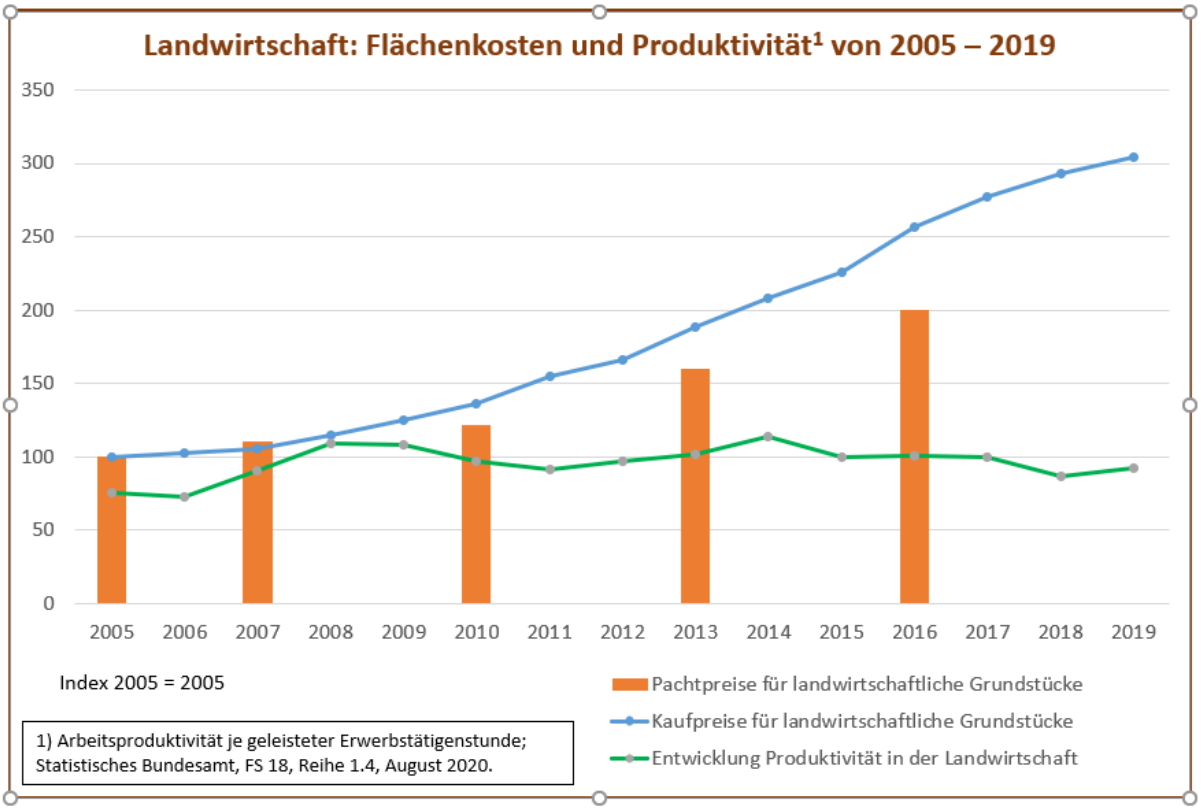
4. Volkswirtschaftliche Vorteile des NASVG-Entwurfs

4.1 Stabile Lebensmittelpreise durch Vermeidung von Spekulation mit Agrarflächen

Stabile Nahrungsmittelpreise sind besonders für untere und mittlere Einkommensschichten von Bedeutung. In den letzten Jahren verzeichneten Nahrungsmittel in Deutschland eine überdurchschnittliche Inflation und liegen derzeit bei 36 % über den Preisen von 2020.[65] Sie sind im Gegensatz zu anderen Preisen nach dem Preisschock infolge des russischen Überfalls auf die Ukraine nicht gesunken. Aufgrund der Vielzahl von Einflussfaktoren ist eine Isolierung des Einflusses steigender Flächenkosten auf die Nahrungsmittelpreise kaum möglich. Unstrittig ist aber, dass der Preisanstieg eines wichtigen Produktionsfaktors ceteris paribus preissteigernd auf Nahrungsmittelpreise wirkt. Die Pachtpreise werden zunehmend durch die außerlandwirtschaftliche Nachfrage für Infrastrukturprojekte und durch Finanzinvestoren bestimmt, weniger durch die wirtschaftliche Entwicklung der Landwirtschaft.

Die Flächenkosten sind seit der Finanzkrise 2008 durch den Einstieg von Investoren stark gestiegen. Die Kosten des Faktors Boden (Pacht) haben sich dabei von der Produktivität der Landwirtschaft entkoppelt.

Abbildung 9: Schere zwischen Produktivität und Flächenkosten



Während die Produktivität allenfalls leicht zunimmt, haben sich die Pachten verdoppelt und die Kaufpreise verdreifacht.

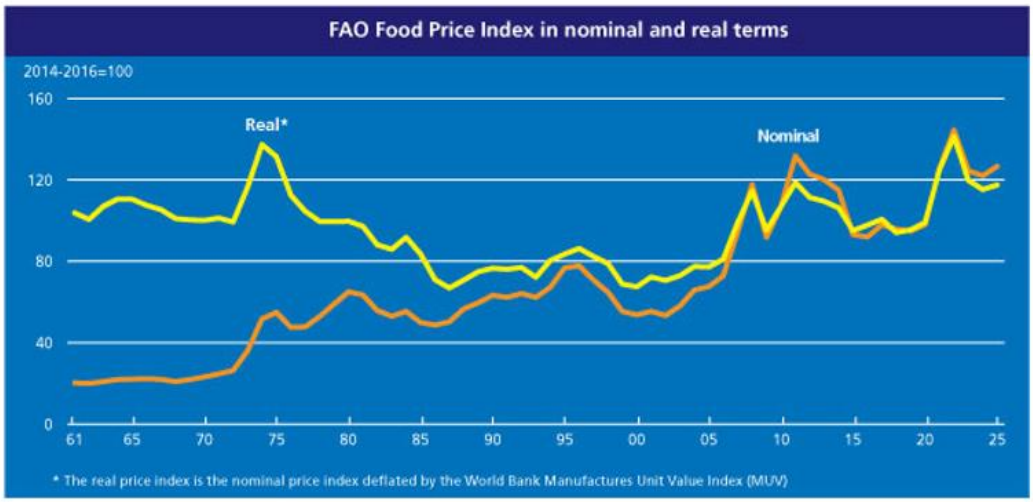
Die Verantwortung für die Kontrolle von Spekulation bei Agrarflächen liegt nach dem Grundgesetz bei den Ländern. Die Agrarwirtschaft Niedersachsens hat erhebliche Bedeutung

für das Angebot an Agrarprodukten. Nüchtern betrachtet dürfte dies aber nur marginalen Einfluss auf die Weltmarktpreise. Trotz dieser Einschränkungen hat die Vermeidung von Preismissbrauch bei Kauf- und Pachtpreisen und die damit verbundene Stabilisierung der Flächenkosten einen inflationsdämpfenden Effekt für die Nahrungsmittelpreise.

4.2 Stabile Nahrungsmittelversorgung in Krisenzeiten

Ernährungssicherheit bedeutet, dass Menschen sich ausreichender und qualitativ guter Ernährung sicher sein können. Unterschiedliche Risiken sorgen dafür, dass die Ernährungssicherheit weltweit bedroht ist. Neben den mit der Landwirtschaft verbundenen Krisen wie, Tier- und Pflanzenkrankheiten und Wetterrisiken treten seit einigen Jahren zunehmend Krisen in anderen Bereichen mit erheblichen Auswirkungen auf die Nahrungsmittelversorgung auf. Die Finanzkrisen 2008 hatte erhebliche Auswirkungen auf Nahrungsmittelpreise. Die durch den Klimawandel verursachte Dürre 2018/19 hatte in Deutschland Auswirkungen auf die Nahrungsmittelpreise. Dasselbe gilt für den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine seit 2022. Corona-Pandemie und russischer Krieg hatten auch bei Nahrungsmitteln die Lieferkettensicherheit in Deutschland gestört. Seit 2000 sinkt die weltweite Agrarfläche. Die Auswirkungen der Klimakrise nehmen zu.

Abbildung 10: Nahrungsmittelpreis-Index der FAO



Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) der Vereinten Nationen, a. a. O., 2025.

Der Nahrungsmittelpreisindex der FAO spiegelt den Anstieg und die Ausschläge wider.[66] Bis auf einen Anstieg Anfang der 70er Jahre während der ersten Ölkrisen war die Preisentwicklung bis zum Anfang des Jahrtausends moderat. Nahrungsmittelpreise wirkten eher inflationssenkend. Seit der Jahrtausendwende nehmen die Preise sowie die Volatilität zu. Es muss realistischer Weise davon ausgegangen werden, dass Klimakrise, politische Konflikte und wirtschaftliche Krisen in der Zukunft häufiger auftreten. Gleichzeitig können Krisen länger andauern, gleichzeitig auftreten und sich gegenseitig verstärken. Angesichts dieser veränderten Lage betont die EU-Kommission in ihrer „Vision 2040“ die gestiegene Bedeutung der europäischen Ernährungssouveränität.[67]

Je weniger Agrarflächen bewirtschaftet werden können, um so größer ist die Empfindlichkeit bei internen und externen Schocks auf den Agrarmärkten. Insofern hat die Erhaltung der Agrarflächen (Ziffer 2.4) und die Kontrolle externer Investoren bei Anteilskäufen (Ziffer 2.7) einen volkswirtschaftlichen Nutzen im Hinblick auf Ernährungssicherheit und Krisenvorsorge. Die Anregung des Niedersächsischen Landvolks, dieses volkswirtschaftliche Ziel im NASVG-Entwurf (§ 1 und Begründung) aufzunehmen, sollte im Einklang mit der Mitteilung der EU-Kommission geprüft werden. [68]

4.3 Versorgung der Ernährungswirtschaft mit Rostoffen

Niedersachsen verfügt über eine starke, mittelständische Ernährungswirtschaft, die auf die verlässliche Belieferung mit qualitativ hochwertigen Rohstoffen angewiesen ist. Trotz der Einbindung in die Weltwirtschaft ist die Rohstoffversorgung aus regionalen Agrarbetrieben ein wichtiger Beitrag zur Stabilität der Ernährungswirtschaft. Sie sorgt für niedrige Transportkosten und stabile Lieferketten auch in Krisenzeiten.

4.4 Breite Streuung des Bodeneigentums

Die breite Eigentumsstreuung ist ein zentrales Ziel der Wirtschaftsordnung in Deutschland. Verfassungsrechtler weisen darauf hin, dass eine ungleichgewichtige Verteilungsstrukturen des Privateigentums eine Gefahr für die Verfassungs- und Gesellschaftsordnung im Allgemeinen und für die Eigentumsgarantie im Besonderen darstellen.[69] Der Gesetzgeber ist nach dem Sozialstaatsprinzip prinzipiell verpflichtet, auf eine breite Eigentumsstreuung hinzuwirken und der auseinanderdriftenden Vermögensverteilung entgegenzuwirken. Es kann nämlich kaum erwartet werden, dass eine auf dem Privateigentum gründende Gesellschaftsordnung auf Dauer und insbesondere in schweren wirtschaftlichen und politischen Krisenzeiten von denen getragen wird, die zu dem großen Kreis der Nicht-Eigentümer gehören. Das grundgesetzliche Sozialstaatsprinzip wird durch gesetzliche Vorschriften, die sozialem und wirtschaftlichem Ungleichgewicht entgegenwirken, verwirklicht.[70]

Das Ziel der breiten Eigentumsstreuung auch bei Agrarflächen ist in den Verfassungen der Länder Brandenburg,[71] Bremen,[72] Nordrhein-Westfalen,[73] Bayern,[74] Hessen,[75] Rheinland-Pfalz[76] und des Saarlands[77] verankert. Neben dem Ziel im landwirtschaftlichen Grundstückverkehrsrecht „Anhäufungen“ zu vermeiden (§ 9, 1, 1), ist nach dem Baugesetzbuch *„… die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung …“* zu berücksichtigen.[78] Im Hinblick auf Agrarflächen gibt es bei dem Ziel breiter Eigentumsstreuung eine Abweichung von anderen Vermögenswerten, weil es das agrarstrukturelle Ziel des Vorrangs von Landwirten gibt. Daraus ergeben sich zwei Stufen: Auf der ersten Stufe sollen Agrarflächen vorrangig im Eigentum von Landwirten breit gestreut sein. Auf der zweiten Stufe soll das Eigentum an Flächen bei Nichtlandwirten oder bei Flächen, die über Vererbung, Schenkung oder Anteilskäufe juristischer Personen an Nichtlandwirte gelangen, breit gestreut bleiben.

Die bislang einzigen Studien zur Flächenkonzentration in Deutschland stammen aus einer bundesweiten Stichprobe des Thünen-Instituts und aus einer flächendeckenden Auswertung in Brandenburg. Aus der Stichprobe des Thünen-Instituts für Niedersachsen ergibt sich

Folgendes: Landwirtschaftliche Familienbetriebe besitzen im Schnitt 26,8 ha und Nichtlandwirte 6,4 ha. Der Gesamtdurchschnitt liegt bei 10,7 ha je Eigentümer.[79] Danach existiert in Niedersachsen noch eine breite Eigentumsstreuung bei Agrarflächen. Die gleichzeitig ermittelte hohe Ungleichverteilung innerhalb der untersuchten Gemeinden muss das Zeil breiter Eigentumsstreuung nicht unbedingt gefährden, wenn sie sich aus dem Vorrang ortsansässiger Landwirte ergibt.[80] Aber auch expansive Flächen- und Anteilskäufe von privaten und institutionellen Investoren seit der Finanzkrise 2008 tragen zu einer Konzentration von Agrarflächen bei.

Die Stichprobestudie des Thünen-Instituts kann die tatsächliche Flächenkonzentration z. B. in Unternehmensverbünden aus methodischen Gründen nicht ermitteln. Hierzu wäre eine flächendeckende Analyse erforderlich. Tietz hat darauf hingewiesen, dass durch Anteilskäufe das *„ ... Flächeneigentum einzelner Akteure sprunghaft um Größenordnungen vermehrt werden kann, die über den Zukauf von Einzelflächen nicht vorstellbar sind.“*[81] Eine flächendeckende Studie hat in Brandenburg erhebliche Eigentumskonzentrationen ergeben. Die neun größten landwirtschaftlichen Unternehmensgruppen verfügen dort 2024 über durchschnittlich 4.488 ha Eigentum.[82] Es gibt keine derartige Analyse in Niedersachsen. Allerdings dürfte auch in Niedersachsen die Eigentumskonzentration zunehmen, weil einzelne Investoren auf dem Bodenmarkt in Niedersachsen sehr aktiv sind und auch Unternehmens-gruppen ihre Flächen ausweiten.

Der NASVG-Entwurf kann durch die Kontrolle von Anteilskäufe (Ziffer 2.7) und durch eine Obergrenze (Ziffer 3.2) wirksame Beiträge leisten, um eine breite Eigentumsstreuung zu erhalten und unerwünschte Konzentrationen und regionale Marktmacht zu begrenzen.

4.5 Wertschöpfung und Arbeitsplätze

Eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft selbst sichert Wertschöpfung und Arbeitsplätzen in der Region. Zusätzlich trägt die Landwirtschaft im vorgelagerten Bereich und in der Ernährungswirtschaft zur Wirtschaftskraft bei. Durch die Entlastung der Betriebe bei den Flächenkosten und durch die Begrenzung außerlandwirtschaftlicher Konkurrenz wird die Leistungsfähigkeit der bäuerlichen Betriebe gestärkt.

Inwieweit überregionale Investoren erfolgreich Landwirtschaft betreiben, ist unklar. Die Unternehmensgruppen werden im deutschen Testbetriebsnetz weder erfasst noch ausgewertet. Um den volkswirtschaftlichen Nutzen landwirtschaftlicher Unternehmensgruppen zu beurteilen, müssten diese selbst mit allen Tochtergesellschaften ausgewertet und mit den Ergebnissen von ortsansässigen Familienbetrieben verglichen werden. Dies findet bislang nicht statt. Relevant wären hier insbesondere die Betriebszweigauswertungen und die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten auf der Konzernebene zwischen in- und ausländischen Konzerntöchtern und sowie nichtlandwirtschaftlichen Branchen der Konzerne. Eine solche Erfassung und Auswertung würde methodische Änderungen im testbetriebsnetz erfordern.

Betriebsberater oder Agrarbanker vertreten seit Jahren die Auffassung, dass keine der großen deutschen Agrar-Holdings im Unternehmenszweig Landwirtschaft schwarze Zahlen schreibt. Sie rechnen sich teilweise trotzdem, weil sie die für Familienbetriebe kalkulierten Subventionen maximieren und steuerliche Sonderregelungen für landwirtschaftliche Familienbetriebe nutzen. Zusätzlich steigen die erworbenen Agrarflächen seit 2005 im Wert und es werden, wo immer möglich, Grunderwerbsteuer und Erbschaftssteuer umgangen. Aber

trotz Subventionen und Steuergestaltung geraten Agrar-Holdings in Schieflage. Spektakuläre Insolvenzen wie der KTG AGRAR, des ehemals größten Öko-Verbundes in Europa (19.000 ha Ökoflächen, insgesamt mehr als 50.000 ha), oder der LFD Holding, einer der größten Ferkelerzeuger Deutschlands zeigen jedenfalls, dass steigende Unternehmensgröße nicht automatisch zu höherer Effizienz führt.[83,84] Bis zur Vorlage konzernbezogener betriebswirtschaftlicher Auswertungen von Unternehmensgruppen mit Agrarflächen wird die These vertreten, dass Agrar-Holdings nicht produktiver wirtschaften als ortsansässige Familienbetriebe. Möglicherweise sind sie weniger produktiv.

Überregionale Investoren teilen ihre Agrarflächen regelmäßig auf eine Vielzahl von Tochtergesellschaften auf. Die durchschnittliche Größe dieser Betriebe liegt in Deutschland bei 440 ha und in Niedersachsen bei 160 ha.[85] Obwohl die Aufteilung Kosten verursachen, ist dies übliche Praxis. Es rechnet sich für die Unternehmen, weil sie damit steuerrechtliche, subventionsrechtliche oder umweltrechtliche Obergrenzen unterlaufen. Wenn davon ausgegangen wird, dass die von Parlamenten beschlossenen Obergrenzen grundsätzlich einen Nutzen für den Steuerzahler, die öffentlichen Haushalte und die Umwelt haben, ist die systematische Umgehung von Obergrenzen durch Betriebsteilungen ein volkswirtschaftlicher Nachteil. Eine Kontrolle von Anteilskäufen anhand von agrarstrukturellen Zielen kann die volkswirtschaftlich nachteilige Umgehung von Obergrenzen verringern.

4.6 Verbesserung der Transparenz auf dem Bodenmarkt

Der Markt für Agrarflächen ist ein unvollkommener Markt.[86] Es existiert kein homogenes Gut, der Markt ist von erheblichen persönlichen Präferenzen der Marktteilnehmer geprägt, es gibt fundamentale räumliche Differenzierungen und Markttransparenz ist in wichtigen Bereichen kaum vorhanden. Hinzu kommt, dass das Gut „Agrarfläche“ nicht vermehrbar ist, sondern fortlaufend abnimmt. Das sind Rahmenbedingungen, die einen Markt anfällig machen für eine volkswirtschaftliche ineffiziente Faktorallokation und für das Entstehen von Marktmacht. Letzteres kann die Fähigkeit zum Marktmissbrauch und zur Spekulation eröffnen (siehe Ziffer 3.2, Obergrenze).

Während spezifische Eigenschaften des Bodens (immobil, heterogen, nicht vermehrbar) nicht verändert werden können, kann die Markttransparenz durch gesetzliche Regelungen erheblich verbessert werden.

Volkswirtschaftlich trägt sie zu mehr Wettbewerb, besserer Faktorallokation und geringeren Transaktionskosten bei. Gudat und Ache definieren den Nutzen folgendermaßen: „*Je höher die Markttransparenz, desto geringer das Risiko, desto höher der Wert der Immobilie für den Eigentümer.“*[87] Marktransparenz trägt aber nicht nur dazu bei, die individuellen Entscheidungen der Markteilnehmer zu verbessern.

Mehr Transparenz auf dem Markt der knappen Ressource Boden schafft einen Mehrwert für Agrarverwaltung, Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Das wäre künftig eine wichtige Grundlage für eine zielgerichtetere Gestaltung der rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies deckt sich mit den Bestrebungen der EU-Kommission, die es aus strategischen Gründen für notwendig hält, die Markttransparenz in der Europäischen Union durch eine EU-Bobachtungsstelle für landwirtschaftliche Flächen zu verbessern.

Leider zeigt sich, dass es in den vergangenen zwei Jahrzehnten privatwirtschaftlichen Immobilienmarktakteuren nicht gelungen ist, für eine nachhaltige Verbesserung der Immobilienmarkttransparenz zu sorgen.[88] Dies gilt auch für Agrarimmobilien. Teilweise tragen die Akteure aktiv zu Intransparenz bei, um daraus Vorteile zu ziehen: Verpächter zeigen 98 % der Pachtverträge gesetzeswidrig nicht an. Einige Verpächter handeln aus Bequemlichkeit. Andere verhindern damit aktiv die Kontrolle von Preismissbrauch. Bodeneigentümer bringen Agrarflächen in juristische Personen ein, um beim Anteilsverkauf den größten Teil aller Wettbewerber auszuschließen, um den Vorrang von Landwirten zu unterlaufen und Grunderwerbsteuer zu umgehen.

Besonders an der einzigen bundesweiten Statistik von Pachtpreisen wird von Landwirten häufig Kritik geübt: die Pachten seien in der Realität höher als in der Statistik. Diese Daten stammen aus Fragenbögen, die alle drei bis vier Jahre im Rahmen der Agrarstrukturerhebung (ASE) stichprobenartig von Betrieben ausgefüllt werden. Statistikexperten weisen seit Jahren daraufhin, dass die Fragebögen insgesamt sorgfältig beantwortet werden, dass aber die Antworten zu den Pachtpreisen viele Fragen aufwerfen. Entweder würde die Frage nicht beantwortet, oder es würden über Jahre unveränderte Pachtdaten angegeben oder die Angaben wären nach Einschätzung der Statistiker unrealistisch niedrig. Es wird die Vermutung geäußert, dass Landwirte taktisch niedrigere Pachten angeben. Das würde in der Statistik zu niedrigeren Pachtpreisen führen. Der Verweis auf diese – teilweise manipulierten - Daten könnte ihnen bei den nächsten Preisverhandlungen nützlich sein.[89]

Inwieweit diese Kritik an der ASE zutrifft, ist kaum zu klären. Eine jährliche, vollständige Erfassung aller tatsächlichen Pachtverträge auf Grundlage der Anzeigepflicht im NASVG-Entwurf würde auf jeden Fall aktuellere, flächendeckende und realistische Daten liefern.

Der NASVG-Entwurf würde die Marktransparenz für Landwirte und Bodeneigentümer, Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft erheblich verbessern. Dies betrifft die Pachtverträge (Anzahl, Preise, Vertragslaufzeiten, Flächengröße), die Anteilskäufe (Anzahl, Akteure, Flächenvolumen, Finanzvolumen, Preise), den Handel mit Einzelflächen (nichtlandwirtschaftliche Käufer) und Existenzgründungen. Instrumente des NASVG-Entwurfs sind vor allem die Einbeziehung von Anteilskäufen, die Anzeigepflichten, die Sanktionen bei Nichtanzeige und die Online-Information über Vorkaufsmöglichkeiten. Auf Basis von elektronischen Anzeigeverfahren könnten anonymisierte Daten zeitnah für Landwirte, Bodeneigentümer und Institutionen bereitgestellt werden.

5. Zusammenfassung

Der NASVG-Entwurf hätte folgenden Nutzen für eine moderne Agrarstruktur:

- Der Vorrang für fachlich qualifizierte und engagierte ortsansässige Landwirtinnen und Landwirte auf dem Bodenmarkt bietet für die Gesellschaft die Gewähr, dass Nahrungsmittel von hoher Qualität erzeugt, die Viehbestände tiergerecht gepflegt und die Flächen nachhaltig bewirtschaftet werden.

- Spekulative Tendenzen bei den Kaufpreisen können durch die gesetzliche Missbrauchsschwelle, die Einbeziehung von Anteilskäufen und die Preisreduzierung beim Vorkaufsrecht gedämpft werden.

- Durch die verbesserten Kontrollmöglichkeiten können Pächter vor extrem überhöhten Pachtpreisen geschützt werden. Dies führt zu einer Entlastung aktiver Landwirte in Regionen mit hohen Bodenqualitäten oder intensiver Tierhaltung. Tendenziell trägt dies zur Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe bei.

- Die gesetzliche Verankerung des Ziels, die biotischen und abiotischen Ressourcen zu schützen, kann ein wichtiger Beitrag sein, künftig bei der Abwägung zwischen konkurrierenden Zielen Agrarflächen besser zu schützen und damit Verluste an Agrarflächen verringern.

- Grundstücksteilungen aus spekulativen Gründen im Umkreis von Städten und Wirtschaftszentren können unterbunden werden.

- Die Einbeziehung von Anteilskäufen würde eine entscheidende Regulierungslücke schließen. Agrarstrukturell nachteilige Transfers könnten unterbunden werden.

Der NASVG-Entwurf hätte folgenden Nutzen für kleine und mittlere bäuerliche Betriebe:

- Leistungsfähige ortsansässige Familienbetriebe haben Vorteile gegenüber überregionalen, außerlandwirtschaftlichen Investoren bei der regionalen Wertschöpfung, dem Engagement und der Teilhabe am sozialen Leben in den Dörfern und der nachhaltigen Pflege der Kulturlandschaft.

- Eine Obergrenze beim 4-fachen der durchschnittlichen Betriebsgröße würde die Position kleinerer und mittlerer Betriebe stärken. Die Konkurrenz auf dem Bodenmarkt durch Betriebe und Investoren oberhalb der Grenze würde reduziert. Gleichzeitig wirkt sie der Ausbildung von regionaler Marktmacht entgegen.

- Die Aufnahme von Existenzgründungen ist ein wichtiger Beitrag zur Unterstützung des Generationswechsels, insbesondere beim Zugang zu Flächen.

- Bagatellschwellen und IT-gestützte Anzeige- und Prüfverfahren können den Verwaltungsaufwand für die Beteiligten und die Verwaltung erheblich reduzieren. Die Anzeigepflicht der Verpächter entlastet die Pächter.

Der NASVG-Entwurf hätte folgenden volkswirtschaftlichen Nutzen:

- Die Vermeidung von Preismissbrauch bei Kauf- und Pachtpreisen wie auch die damit verbundene Stabilisierung der Flächenkosten kann einen begrenzten, aber eindeutigen inflationsdämpfenden Effekt bei Nahrungsmitteln haben.

- Bei zunehmenden klimatischen, politischen und wirtschaftliche Krisen hat die europäische Ernährungssouveränität gestiegene Bedeutung. Die Unterstützung einer leistungsfähigen Landwirtschaft und die Sicherung ausreichender Agrarflächen würde

die Widerstandsfähigkeit der niedersächsische Nahrungsmittelproduktion bei internen und externen Schocks auf den Agrarmärkten verbessern.

- Eine leistungsfähige Landwirtschaft ist Grundlage für eine starke, mittelständische Ernährungswirtschaft in Niedersachsen. Regionale Rohstoffe senken die Transportkosten und stabilisieren Lieferketten.

- Die Kontrolle von Anteilskäufen und eine Obergrenze sind wirksame Instrumente, um eine breite Eigentumsstreuung zu erhalten und unerwünschte Konzentrationen zu begrenzen.

- Durch die Reduzierung der Flächenkosten und durch die Begrenzung außerlandwirtschaftlicher Konkurrenz wird die Leistungsfähigkeit ortsansässiger Betriebe gestärkt. Das stabilisiert regionale Wertschöpfung und Arbeitsplätze. Es gibt Hinweise darauf, dass außerlandwirtschaftliche Investoren weniger produktiv sind, als ortsansässige bäuerliche Betriebe.

- Die erhebliche Verbesserung der Transparenz auf dem Bodenmarkt nützt Landwirten, Bodeneigentümern, Agrarverwaltung, Politik und Wissenschaft gleichermaßen. Dies ermöglicht eine verbesserte Faktorallokation und faktenbasierte Entscheidungen.

Bewertung:

Die Landesregierung hat einen überzeugenden Entwurf für ein modernes Agrarstrukturgesetz vorgelegt, der gleichzeitig die größten Regulierungslücken schließt, agrarstrukturellen und volkswirtschaftlichen Mehrwert ermöglicht und die aktuelle „black box“ im Hinblick auf Anteilskäufe, Pachtverträge und Existenzgründungen beseitigt.

Gleichzeitig sind die Eingriffsschwellen und Obergrenzen moderat, so dass nicht mit überzogenen Verwerfungen auf dem Markt zu rechnen ist. Sollten sich künftig neue Erkenntnisse ergeben, können Eingriffsschwellen und Obergrenzen angepasst werden.

6. Literaturverzeichnis

[1] Die in dieser Ausarbeitung verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich gleichermaßen auf weibliche, männliche und diverse Personen. Auf durchgängige Doppelnennungen und gegenderte Bezeichnungen wird zugunsten einer besseren Lesbarkeit verzichtet.

[2] Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 12. Januar 1967 – 1 BvR 169/63.

[3] Europäischen Kommission, „Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen über den Erwerb von Agrarland und das Unionsrecht“, Amtsblatt der Europäischen Kommission, C 350/5 vom 18.07.2017, S. 1.

[4] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, „Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit“, FAO (2012), , Berlin, 2016.

[5] "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“ in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist, Art. 74, Abs. 1 Nr. 18.

[6] Statistisches Bundesamt, "Kaufwerte landwirtschaftlicher Grundstücke 2023", Destatis, Wiesbaden, 2024.

[7] Das Statistische Bundesamt weist von 2020 bis 2022 einen Flächenzuwachs von Unternehmensgruppen in Niedersachsen (Agrar-Holdings) von 23.400 ha aus. Unter der Annahme, dass der Flächenzuwachs über Anteilskäufe realisiert wurde, wären das rund 11.700 ha im Jahr 2022. Die Zahl kann einerseits überschätzt sein, da in dem Flächenzuwachs auch Umwandlungen von natürlichen Personen in juristischen Personen und außerdem Einzelflächenkäufe von jur. Personen enthalten sind. Andererseits ist die tatsächliche Zahl von Unternehmensgruppen und deren Flächen in Niedersachsen deutlich höher, als von Destatis für Niedersachsen ausgewiesen. Grund ist, dass bei der Auswertung eine Teilmenge von 838 Unternehmen der Sitz des Gruppenoberhauptes keinem Bundesland zugeordnet werden kann. Gleichwohl wird ein Teil dieser Unternehmen in Niedersachsen aktiv sein. (Mitteilung Destatis per Email vom 11.12.2024). In der Summe dürfte ein Flächenzuwachs über Anteilskäufe von 11.000 ha pro Jahr der Realität in Niedersachsen nahekommen.

[8] Statistisches Bundesamt, „Unternehmensgruppen in der Landwirtschaft 2023“, , Wiesbaden, November, 2024.

[9] "Grundstückverkehrsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7810-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 108 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) geändert worden ist"

[10] „Gesetz über Grundstücksgeschäfte im Bereich der Landwirtschaft (NGrdstLwG), vom 29. Juni 2022.

[11] "Reichssiedlungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2331-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2355) geändert worden ist"

[12] "Landpachtverkehrsgesetz vom 8. November 1985 (BGBl. I S. 2075), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 13. April 2006 (BGBl. I S. 855) geändert worden ist"

[13] Statistisches Bundesamt, a. a. O., 2024.

[14] Es wird angenommen, dass 60 % der Einzelflächen und 60 % der Anteilskäufe bei Anteilskäufe von Nichtlandwirten erworben werden. So werden in Bayern 67,6 % der Einzelflächen von Nichtlandwirten erworben (Tietz, A., Tölle, A., a. a. O., 2022). In Niedersachsen werden 87 % der Flächen von Unternehmensgruppen von einem nichtlandwirtschaftlichen Gruppenoberhaupt bewirtschaftet (Statistisches Bundesamt, a. a. O., 2024). Insofern dürfte ein Anteil von 60 % Erwerb durch Nichtlandwirte konservativ geschätzt sein.

[15] Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften, „Entwicklung des landwirtschaftlichen Boden-

marktes“, Berlin, 2023, S. 11.

[16] Bundesministerium für Inneres und Heimat, „Körperschaftsstatus“, https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gesellschaftlicher-zusammenhalt/staat-und-religion/koerperschaftsstatus/koerperschaftsstatus-node.html, Abruf 05.05.2025, 18:20 Uhr.

[17] Derzeit sind in Niedersachsen 13 Evangelische Landeskirchen, die Römisch-katholische Kirche, die Alt-katholische Kirche, 7 evangelische Freikirchen, der Bund Freireligiöser Gemeinden Deutschlands (BFGD), die Christliche Wissenschaft (Christian Science) in Niedersachsen, die Christengemeinschaft in Niedersachsen, die Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten, die Griechisch-Orthodoxe Metropolie von Deutschland, der Humanistische Verband Niedersachsen, Jehovas Zeugen in Deutschland, der Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Niedersachsen, der Landesverband der Israelitischen Kultusgemeinden von Niedersachsen, die Jüdische Gemeinde Hannover, die Jüdische Gemeinde Osnabrück, die Neuapostolische Kirche in Niedersachsen und die Russisch-Orthodoxe Kirche im Ausland als Religionsgemeinschaften Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt. („Austritt aus Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts“, Ministerium für Inneres, Sport und Integration, RdErl. d. MI v. 15. 3. 2010 — 44.13-120 204/59 — Niedersächsisches Ministerialblatt 15/2010 vom 21.04.2010, S. 463.)

[18] EU-Kommission, a. a. O., 2017, S. 11.

[19] Niedersächsisches Landvolk, a. a. O., 2024, S. 12.

[20] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, „Landwirtschaftliche Betriebe nach Besitzverhältnissen“, Bonn, 2015.

[21] Lipinsky, E., „Die Landpacht als Mittel der Strukturverbesserung“, Bonn, 1975 in „Probleme der Landpacht“, HLBS-Schriftenreihe Heft 78, Bonn, 1975, S. 55.

[22] Balmann, A., Demoustier, J., Grau, A., Graubner, M., Hüttel, S., Kahle, C., Müller, D., Odening, M., Plogmann, J., Ritter, M., Seifert, S., „Marktmacht in landwirtschaftlichen Bodenmärkten – Bedeutung, Messung, Abgrenzung“, Halle, 2021, S. 111.

[23] Strobl, M., Dorfner, G., „Was kosten Silagen von hoffernen Flächen?“, Landesanstalt für Landwirtschaft in Bayern, in top agrar, 23. Mai 2014.

[24] Statistisches Bundesamt, „Agrarstrukturerhebung 2023“, Pressemitteilung PD24/04/2024, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_153_41.html

[25] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, „Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik – Allgemeine Situation und Handlungsoptionen“, Bericht im Auftrag der Agrarministerkonferenz, Berlin, März 2015, S. 54.

[26] "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, a. a. O, Art. 74, Abs. 1 Nr. 18.

[27] Landesamt für Statistik Niedersachsen, „Katasterfläche in Niedersachsen“, Hannover, 2024.

[28] Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, „Wieviel Menschen ernährt ein Hektar?“, Referat 415, Bonn, 06.01.2023.

[29] Landvolk Niedersachsen – Landesbauernverband e. V., a. a. O., 2024.

[30] eigene Darstellung nach: "Bauernland in Bauernhand“: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, A. Tietz, A. Tölle, Thünen Report 99, Braunschweig / Berlin, 2022, S. 10.

[31] Landvolk Niedersachsen – Landesbauernverband e. V., „Stellungnahme des Landvolks Niedersachsen – Landesbauernverband e. V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Verbesserung einer bäuerlichen Agrarstruktur in Niedersachsen (Niedersächsischen Agrarstruktursicherungs- und Agrarstrukturverbesserungsgesetzes - NASVG), Hannover, 07.10.2024, S. 8.

[32] B. Osterburg, A. Ackermann, J. Böhm, M. Bösch, J. Dauber, T. de Witte, P. Elsasser, S. Erasmi, A. Gocht, H. Hansen, C. Heidecke, S. Klimek, C. Krämer, H. Kuhnert, A. Moldovan, H. Nieberg, C. Pahmeyer, E. Plaas, J. Rock, N. Röder, M. Söder, G. Tetteh, B. Tiemeyer, A. Tietz, J. Wegmann, M. Zinnbauer, „Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland“, Thünen Working Paper 224, Braunschweig 2023, S. 68.

[33] Osterburg, B., a. a. O., 2023, S. 34.

[34] Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML), „Flächeninanspruchnahme durch die Energiewende in Niedersachsen“, Referat 303, Loccum, 5.5.2023, S. 17.

[35] Umweltbundesamt, „Anpassung der Flächenkulisse für PV-Freiflächenanlagen im EEG vor dem Hintergrund erhöhter Zubauziele“, UBA-TEXTE 76/2022, Dessau-Roßlau, S. 17.

[36] Bundesamt für Naturschutz, „Eckpunkte für einen naturverträglichen Ausbau der Solarenergie“, Bonn, Oktober 2022, S. 5.

[37] Zinke, E., „Der Schutz landwirtschaftlicher Flächen als begrenzte Ressource – Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen“, in Natur und Recht (2024) 46: 145–151 145, Springer-Verlag, Berlin, Wiesbaden.

[38] Krug, L., „Analyse der Erfolgs- und Hemmfaktoren von Existenzgründungen in der Landwirtschaft – dargestellt am Beispiel von Brandenburg und Sachsen“, Hochschule Eberswalde, 2025, S. 75ff.

[39] Curtiss, J., Theesfeld, I, Schmidt-De Caluwe, R., Wähler, T., Höhl, J., Lang, K., Dreyer. P., „Neue Organisationsformen des Landeigentums - Boden in Gemeinschaft“, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle, 2022, S. 88ff.

[40] Laschewski, L., Tietz, A., „Auswirkungen überregional aktiver Investoren in der Landwirtschaft auf ländliche Räume“, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen-Report 80, Braunschweig, 2021, S. 73f, S. 86.

[41] EU-Kommission, a. a. O., 2017, S. 11.

[42] European Commission Joint Research Centre, a. a. O., 2021, S. 21f.

[43] Statistisches Bundesamt, „Unternehmensgruppen in der Landwirtschaft 2023“, Wiesbaden, 2024.

[44] Jungehülsing, J., „Wie nachhaltig handeln Agrarkonzerne?“, in Umwelt Aktuell, 10/2016, S. 2f.

[45] Landesamt für Statistik Niedersachsen, ASE 2020, https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp Abruf 07.05.2025 18:35 Uhr.

[46] EU-Kommission, a. a. O., 2017, S. 16.

[47] European Commission Joint Research Centre, a. a. O., 2021, S. 17f.

[48] "Bundesjagdgesetz“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1976 (BGBl. I S. 2849), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 25. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 332) geändert worden ist.

[49] "Ausgleichsleistungsgesetz“, in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Juli 2004 (BGBl. I S. 1665), das zuletzt durch Artikel 34 Absatz 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 411) geändert worden ist, § 3, Abs. 3, 5, 8 und 9.

[50] Nickerson, C. J. und Zhang, W., „Modeling the Determinants of Farmland Values in the United States“ in J. M. Duke und J. Wu (Hrsg.), The Oxford Handbook of Land Economics. New York, Oxford University Press, 2014, 111–138.

[51] Tietz, A., a. a. O., 2024, S. 69.

[52] Balmann, A. et al., a. a. O., 2021.

[53] Balmann, A. et al. a. a. O., 2021, S. 46.
[54] Balmann, A. et al. a. a. O., 2021, S. 44.

[55] Strobl, M., Dorfner, G., a. a. O., 2014.

[56] RICHTLINIE 2014/57/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. April 2014, Amtsblatt der Europäischen Union L 173 S. 179, Art. 5. über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (Marktmissbrauchsrichtlinie).

[57] Perloff, J.M., Karp, L.S. und Golan, A., „Estimating Market Power and Strategies“, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017.

[58] Thomas, F., Schmidt, G., Weiland, I., Wohlgemuth, M., Wolfram, M., Vieth, C., „Förderung von Existenzgründungen in der Landwirtschaft“, Projektbericht, Universität Kassel, Witzenhausen, 2006.

[59] Helms, Ch., Pölling, B., Lorleberg, W, „Inventory of new entrant case studies“, Fachhochschule Südwestfalen, 2019.

[60] Krug, L., a. a. O. 2025.

[61] EU-Kommission, „Eine Vision für Landwirtschaft und Ernährung Gemeinsam einen attraktiven EU-Agrar- und Lebensmittelsektor für künftige Generationen gestalten“; MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN, Brüssel, 19.02.2025, S. 12.

[62] Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG), „Entwicklung und Tätigkeit der gemeinnützigen Landgesellschaften 2022“, Berlin, 2023, S. 18.

[63] Jungehülsing, J., „Inkubator-Höfe zur Begleitung von Existenzgründungen – geeignet für Deutschland?“, in Unabhängige Bauernstimme, Berlin, 1/2024.

[64] Cornu, D., „Presentation Loi dite « SEMPASTOUS »“, Prefet de la region Normandie, Rouen, 2023.

[65] Statistisches Bundesamt, „Sonderauswertung Nahrungsmittel“, Wiesbaden, März 2025. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/sonderauswertung-nahrungsmittel.html

[66] Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) der Vereinten Nationen, „FAO Food Price Index (FFPI)“, Rom, 2025.

[67] EU-Kommission, a. a. O., S. 3, 14, 17ff.

[68] Niedersächsisches Landvolk, a. a. O. 2024, S. 10.

[69] Vgl. Maunz/Dürig/Papier/Shirvani, 93. EL Oktober 2020, GG Art. 14 Rn. 144, 145.

[70] BVerfG, Beschluss vom 07-02-1990 - 1 BvR 26/84, NJW 1990, 1469, beck-online.

[71] „Verfassung des Landes Brandenburg“, vom 20. August 1992 (GVBl.I/92, S.298) zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Juli 2022, Art. 41, 3.

[72] "Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. August 2019 (Brem.GBl. 2019, S. 524, 527), zuletzt Artikel 131d neu eingefügt durch Gesetz vom 19. Juni 2024 (Brem.GBl. S. 374), Art. 45, 1.

[73] „Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen“, vom 28. Juni 1950, (GV. NRW. S. 127), zuletzt geändert

durch Art. 1 G zur Einfügung des Europabezuges in die Landesverfassung vom 30.6.2020 (GV. NRW. S. 644), Art. 29, 1.

[74] „Verfassung des Freistaates Bayern“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist, Art. 103, 2; Art. 123, 3, Art. 161, Art. 163, 2, 3, 4.

[75] „Verfassung des Landes Hessen“, vom 1. Dezember 1946 (GVBl. I S. 229, GVBl. 1947 S. 106, 1948 S. 68), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752), Art. 42, 1 und 1.

[76] „Verfassung für Rheinland-Pfalz“, vom 18. Mai 1947, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2024 (GVBl. S. 253), Art. 61, 2.

[77] „Verfassung des Saarlandes“, vom 15. Dezember 1947, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Februar 2024 (Amtsbl. I S. 147), Art. 55, 3.

[78] "Baugesetzbuch“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist", § 1, Abs. 6, Satz 2.

[79] Tietz, A., Hubertus, L., „Erweiterte Untersuchung der Eigentumsstrukturen von Landwirtschaftsfläche in Deutschland: Ergebnisse der deskriptiven Analyse“, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Report 116, 2024, S. 50.

[80] Tietz, A., a. a. O., 2024, S. 68ff.

[81] Tietz, A., a. a. O., 2024, S. 71.

[82] Jänicke, C., Balmann, A., Müller, D., „Wem gehört das Land“, FORLand Policy Brief 07 Halle, 2024.

[83] „KTG Agrar geht in die Insolvenz“, agra europe 06.07.2016.

[84] „LFD Holding GmbH verkauft sämtliche Geschäftsanteile an die Terra Grundwerte AG“, Kanzlei Heuking Kühn Lüer Wojtek, Pressemitteilung, 20.04.2020, https://www.indat.info/Meldungen/Pressemitteilungen-Insolvenz-Sanierung/LFD-Holding-GmbH-verkauft-saemtliche-Geschaeftsanteile-an-die-Terra-Grundwerte-AG-7d9fede8ad9e45bbbd5ce45de8234005.

[85] Statistisches Bundesamt, a. a. O., 2024.

[86] Balmann, A. et al., a. a. O., 2021, S. 114.

[87] Gudat, R., Ache, P., „Immobilienmarkttransparenz – ihr Potenzial und eine neue Definition“, zfv – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement, DVW | zfv 6/2023 148. Jg., S. 370.

[88] Gudat, R., et al., a. a. O. 2023.

[89] Dass diese Begründung für die Angabe zu niedriger Pachtpreise den Pächtern in der Realität nicht hilft, liegt an dem „Verpächtermarkt“, der es den Verpächtern ermöglicht, ihre Preisvorstellungen in der Regel durchzusetzen, siehe Ziffer 2.2.