



Geschäftsstelle Berlin  
Jean-Monnet-Straße 4  
10557 Berlin

Dr. Andreas Eisen  
Bereichsleiter

Betreuung Genossenschaften  
Telefon +49 30 26472-7043  
Mobil +49 174 3452647  
[andreas.eisen@genossenschaftsverband.de](mailto:andreas.eisen@genossenschaftsverband.de)

## Stellungnahme

21. Januar 2021

Entwurf eines Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt – ASG LSA

### 1) Vorbemerkung zu den Zielen des Gesetzesentwurfs

Der Entwurf für ein Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt – ASG LSA dient nach seinem Selbstverständnis dem Zweck *„der Abwehr von Gefahren und erheblichen Nachteilen für die Agrarstruktur und damit für den ländlichen Raum durch agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens ... Agrarstrukturelles Ziel ist insbesondere die Gewährleistung leistungsfähiger Unternehmen der Landwirtschaft ...“*

Begründet wird die Notwendigkeit des Gesetzes im Wesentlichen durch ein Leitbild der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt bzw. ein agrar-strukturelles und bodenmarktpolitisches Leitbild des Landes Sachsen-Anhalt.

Der Genossenschaftsverband – Verband der Regionen e.V. unterstützt jedes Anliegen, nachteilige Entwicklungen für die Landwirtschaft abzuwehren und durch Unterstützung der Landwirtschaft regionale Wertschöpfung zu stärken. Eine zukunftsweisende Agrarpolitik muss Möglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe schaffen, damit diese sich nachhaltig entwickeln können. Eine Agrarpolitik, welche die wirtschaftliche Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe fördert und unterstützt und damit zu einer Stärkung und Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe und der Agrarstruktur beiträgt, ist letztlich die beste Agrarstrukturpolitik.

Grundsätzlich sollten staatliche Eingriffe in den Bodenmarkt und ordnungspolitische Eingriffe in die Agrarstruktur mit hoher Sensibilität und nur insoweit erfolgen, als dass tatsächlich Gefahren für die nachhaltige Entwicklung einer zukunftsweisenden Landwirtschaft abzuwenden sind. Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang auch die wichtige Funktion des Bodens als Sicherheit für die Finanzierung von Investitionen.



Bei dem vorliegenden Gesetzesentwurf stellt sich allerdings die Frage, ob dieser dazu geeignet ist, die verfolgten Ziele zu erreichen. Nach unserer Auffassung bergen die dort enthaltenen Regelungen die Gefahr, dass bestehende örtlich ansässige Landwirtschaftsbetriebe in ihrer weiteren Entwicklung behindert werden. Wir befürchten, dass sich der Zweck des Gesetzes „*die Gewährleistung leistungsfähiger Unternehmen der Landwirtschaft*“ sogar in sein Gegenteil verkehren wird.

Agrargenossenschaften stehen mit Ihrer demokratischen und mitgliedschaftlichen Struktur für eine nachhaltige Agrarstruktur, für regionale Wertschöpfung, eine breite Streuung des Eigentums, örtliche Verankerung sowie für Verantwortung für und Wertschöpfung in der Region. Diese für Sachsen-Anhalt wesentliche strukturprägenden genossenschaftlichen Unternehmen dürfen durch gut gemeinte Agrarstrukturpolitik nicht in ihrer Entwicklung behindert werden. Dies wäre mit dem Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form der Fall.

Wir sind davon überzeugt, dass dies von den Vertretern der Regierungskoalition nicht intendiert sein kann. Dies zeigt sich auch darin, dass der besonderen Verfasstheit der Agrargenossenschaften im Gesetzesentwurf durchaus Rechnung getragen werden soll. Etwa bei der Regelung, dass der Erwerb von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken durch Mitglieder einer Agrargenossenschaft unter bestimmten Voraussetzungen per Definitionem keine agrarstrukturell nachteilige Verteilung von Grund und Boden hat. Inwieweit diese intendierte Privilegierung tatsächlich der besonderen Verfasstheit von Genossenschaften gerecht wird, wird allerdings aus rechtswissenschaftlicher Sicht angezweifelt. (Tölle 2021)

## **2) Zum agrarstrukturellen und bodenmarktpolitischen Leitbild des Landes Sachsen-Anhalt in der Begründung**

Das dem Gesetzesentwurf zugrunde gelegte Leitbild ist aus unserer Sicht in mehrfacher Hinsicht problematisch:

1. Das Leitbild ignoriert die agrarstrukturellen Gegebenheiten und die erfolgreiche Entwicklung der Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt der letzten Jahrzehnte. Es fokussiert einseitig auf eine Landwirtschaft kleiner und mittlerer bäuerlicher Einzelbetriebe und diskreditiert damit indirekt (möglicherweise ungewollt) auch die Leistungen von Agrargenossenschaften und auch anderer Betriebsformen.

Damit wird mit diesem Leitbild die Chance verpasst, die positiven und zukunftsweisenden Merkmale der Landwirtschaft und der Ag-



rarstruktur in Sachsen-Anhalt in den Fokus zu rücken und deren Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Stabilität im ländlichen Raum.

Die Agrargenossenschaften befürworten eine nachhaltige Landwirtschaft und eine vielfältige Agrarstruktur mit verschiedenen Bewirtschaftungsformen. Aus ihrer Sicht muss in einem Leitbild für die Landwirtschaft Sachsen-Anhalt auch den bewährten und für Sachsen-Anhalt mit strukturprägenden Prinzipien des Genossenschaftsmodells adäquat Rechnung getragen werden. Im Rahmen eines Leitbildes gilt es auch dessen Potenziale aktiv für eine nachhaltige agrarstrukturelle Entwicklung zu nutzen:

- Agrargenossenschaften stehen als *kooperative Mehrfamilienunternehmen* für eine nachhaltige Landwirtschaft und regionale Wertschöpfung. Gemeinsam werden Größenvorteile für eine ökonomisch, ökologisch und sozial verträgliche Entwicklung in der Landwirtschaft genutzt.
- Agrargenossenschaften stehen für die demokratische Beteiligung aller Mitglieder und eine gleichberechtigte *Mit-Unternehmenschaft*.
- Agrargenossenschaften bieten gerade auch für *Junglandwirte* durch die mitgliedschaftliche Eigentümerstruktur eine einfache und attraktive Möglichkeit, als Mitglied und Mit-Unternehmer unmittelbar und mit überschaubarem Kapitaleinsatz Verantwortung in einem landwirtschaftlichen Betrieb zu übernehmen. In keiner anderen Rechtsform ist eine gleichberechtigte Beteiligung so einfach möglich wie in Genossenschaften.

Die Agrargenossenschaften als wichtiger Bestandteil der Agrarstruktur und einer zukunftsfähigen sowie nachhaltigen Entwicklung in Sachsen-Anhalt, erwarten eine angemessene Berücksichtigung ihres zukunftsweisenden Geschäftsmodells in einem Leitbild für die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt.

2. Das Leitbild des Entwurfs zeichnet sich aus durch eine Vielzahl von unklaren und undefinierten Begriffen und wenig belegten Behauptungen zur agrarstrukturellen Situation in Sachsen-Anhalt (siehe dazu die Stellungnahme von Prof. Dr. Balmann 2020). Dies sei nur an einem Beispiel für viele verdeutlicht:

In der Einleitung zum Leitbild (S. 28) heißt es zu juristischen Personen *„Im Zuges des Generationswechsels ... ist zu beobachten, dass der Verkauf des kompletten Unternehmens an ... ohnehin schon*



*große landwirtschaftliche Unternehmen sowie an nicht ortsansässige, außerlandwirtschaftliche Investoren die dominierende Form des Eigentümerwechsels ist.“*

Leider entbehrt diese *Beobachtung* jeglicher statistischen Grundlage, vielmehr diskreditiert es die *überwiegende Zahl etwa der Agrargenossenschaften*, die es in den letzten Jahren trotz der Herausforderungen des demografischen Wandels und der schwierigen Nachwuchsgewinnung geschafft haben, den Generationswechsel in Management und Mitgliedschaft erfolgreich und geräuschlos zu vollziehen.

3. Leitbild und Begründung des ASG - LSA dienen letztlich bei der Umsetzung der Regelungen des Agrarstrukturgesetzes als Auslegungsmaxime bzw. Anhaltspunkte für die vollziehende Verwaltung und letztlich auch in unvermeidlichen rechtlichen Auseinandersetzungen. Die an vielen Stellen unklaren, unbestimmten und teilweise widersprüchlichen Begrifflichkeiten würden zwangsläufig zu erheblichem bürokratischen Aufwand und langwierigen Gerichtsverfahren führen. Dies kann grundsätzlich, aber insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft nicht gewollt sein.
4. Das im ASG LSA zugrunde gelegte Leitbild ist von seiner Entwicklung nicht nachzuvollziehen. Es ist unklar, wessen Leitbild dies eigentlich ist und von wem es getragen wird. Eindeutig ist jedoch, dass es von einer breiten Mehrheit der betroffenen Landwirte und ihrer Verbände abgelehnt wird. Zudem gibt es sehr kritische Stellungnahmen aus agrarökonomischer und rechtswissenschaftlicher Sicht.

Ein Leitbild für die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt sollte allerdings auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens gründen und vor allem die Landwirte als die wesentlich Betroffenen adäquat berücksichtigen. Auch wenn das Leitbild für die Landwirtschaft Sachsen-Anhalt im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die demokratische Legitimation durch den Gesetzgeber erhalten sollte, ist die gesellschaftspolitische Legitimität dieses Leitbildes nicht gegeben.



### 3) Grundstücksverkehr und Genehmigungsverfahren

Die im Entwurf zum ASG LSA vorgeschlagenen Regelungen zum Grundstücksverkehr sind, soweit sie über die aktuellen Regelungen des Grundstücksverkehrsgesetzes hinausreichen, nicht geeignet die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Im Gegenteil: Sie gefährden durch erhebliche Eingriffe in den Bodenmarkt die wirtschaftliche und nachhaltige Entwicklung bestehender landwirtschaftlicher Betriebe.

Es wird nicht die Chance genutzt, unklare und unbestimmte Regelungen des Grundstücksverkehrsgesetzes aufzulösen, welche Antragsteller und Vollzugsbehörden schon heute vor eine Reihe schwieriger Auslegungsfragen stellen, da unklare Definitionen durch weitere unklare Definitionen erläutert wird:

*So darf nach dem Gesetzesentwurf die Veräußerung keine agrarstrukturell nachteilige Verteilung von Grund und Boden bedeuten (§ 8 Abs. 1 Ziff.1). Diese liegt nach dem Gesetzesentwurf in der Regel vor, wenn die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht (§ 8 Abs.2).*

Aus unserer Sicht sind vor allem folgende Regelungen die eine Versagung oder Einschränkung von Genehmigungen ermöglichen, problematisch bzw. veränderungs- und ergänzungsbedürftig:

- Eine Versagung oder Einschränkung der Genehmigung ist dann möglich wenn: „eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs auf dem regionalen Bodenmarkt für landwirtschaftliche Grundstücke zu befürchten ist“ (§ 8 Abs. 1 Ziff. 4).

Dies ist nach § 8 Abs. 7 dann der Fall, „wenn der Erwerber eine marktbeherrschende Stellung am regionalen Bodenmarkt hat oder durch den Erwerb eine Konzentration des **Bodeneigentums und der Pacht (sic!) in einer Hand entsteht.**“ Definiert wird diese marktbeherrschende Stellung und die Konzentration am regionalen Bodenmarkt nach dem Gesetzesentwurf dadurch, dass eine Person Eigentümer und/oder Pächter von mind. 50% der LN in einer Gemarkung ist.

Vor dem Hintergrund der Agrarstruktur in Sachsen-Anhalt kann die Definition der Gemarkung als Kriterium für die Bestimmung regionaler Bodenmärkte nur als willkürlich und unbrauchbar bezeichnet werden. Dies würde bereits heute eine marktbeherrschende Stellung vieler ortsansässige Betriebe in ungefähr 50% der Gemarkungen in Sachsen-Anhalt unterstellen. Diese könnten sich dann vor dem Hintergrund des ASG LSA nicht mehr weiterentwickeln. Die



Gemarkung als Abgrenzungskriterium für einen regionalen Bodenmarkt ist völlig ungeeignet. Wenn dies so wäre, dann müssten bereits heute deutlich geringere Bodenpreise vorherrschen, wenn die (Verkäufer-)Bodenmärkte von marktbeherrschenden Käufern (!) dominiert würden.

Letztlich werden mit der Definition der marktbeherrschenden Stellung im ASG LSA größere Betriebe, insbesondere juristische Personen, die in der Region aktiv und verwurzelt sind, faktisch und rechtlich benachteiligt.

In der Konsequenz könnte dies bedeuten, dass zum Verkauf stehender landwirtschaftlicher Boden nicht von örtlich ansässigen landwirtschaftlichen Betrieben gekauft werden dürfen, sondern letztlich nur Investoren außerhalb der Region zum Zuge kommen könnten!

- *Positiv* ist, dass der besonderen unternehmerischen Verfasstheit der Agrargenossenschaften versucht wird in dem Gesetzentwurf Rechnung zu tragen. So soll der Erwerb von Boden durch Mitglieder von Agrargenossenschaften unter bestimmten Voraussetzungen per Definition nicht als agrarstrukturell nachteilig gelten.

Es ist anzuerkennen, dass der Gesetzesentwurf die besondere mitgliedschaftliche Verfasstheit von Agrargenossenschaften würdigt, die für eine breite Eigentumsstreuung und Einkommen und Wertschöpfung in der Region steht.

Allerdings könnte die gewollte Privilegierung von Genossenschaften auf den zweiten Blick sogar eine Benachteiligung gegenüber anderen Rechtsformen bedeuten (Tölle 2021).

Was das Gesetz zudem nicht berücksichtigt ist, dass unabhängig davon, ob nun die Agrargenossenschaft selbst oder ihre Mitglieder Boden erwerben, dies vor dem Hintergrund der Regelungen zum Grundstücksverkehr und zur Pacht (50% in der Gemarkung) ggf. nicht genehmigt bzw. beanstandet wird.

Konsequent ist es, Mitglieder von Agrargenossenschaften nicht nur beim Erwerb landwirtschaftlicher Flächen Einzellandwirten gleich zu stellen. Bei der Beurteilung einer agrarstrukturell nachteiligen Verteilung von Grund und Boden sowie bei der Definition einer wesentlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs bzw. einer marktbeherrschenden Stellung, ***muss die Anzahl der Mitglieder einer Agrargenossenschaft als demokratisch gleichberechtigte Mit-eigentümer berücksichtigt werden.***



#### 4) Landpachtverkehr und Beanstandung

Eine Durchsetzung der Anzeigepflicht bei Pachtverträgen wie sie das Gesetz intendiert wird befürwortet. Dadurch könnte eine größere Transparenz am Pachtmarkt erreicht werden. Inwieweit die Einordnung einer Nichtanzeige als Ordnungswidrigkeit hierzu hinreichend geeignet ist oder es nicht vielmehr einer Verbesserung des Vollzugs der bereits geltenden Regelung bedarf sei dahingestellt.

Unklar bleibt wie die nach § 25 (2) vorgesehene Beanstandung eines Pachtvertrages, wenn dieser *„zu einer Anhäufung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken in einem Gebiet entsteht, die geeignet ist, anderen Unternehmen der Landwirtschaft jegliche Entwicklungsmöglichkeit zu nehmen“*, zu verstehen ist.

Da weder im Teil 4 noch in der Gesetzesbegründung eine Erläuterung dieser Voraussetzungen im Landpachtverkehr vorgenommen wird, steht zu befürchten, dass die Regelungen in Teil 2 (Grundstücksverkehr) analog angewendet werden sollen. Eine analoge Größenbegrenzung von 50% Flächenanteil innerhalb von Gemarkungen wäre ein fundamentaler Eingriff in die bestehenden Pachtverhältnisse und die Agrarstruktur.

Bei Veränderungen oder Auslaufen von Pachtverträgen würde dies mittelfristig zum Verlust von Flächen größerer ortsansässiger Betriebe führen. Darüber hinaus würde dies agrarstrukturpolitische Effekte der Flurbereinigung ad absurdum führen.

Aus Sicht der Agrargenossenschaften, würde dies dazu führen, dass Mitglieder einer Agrargenossenschaft, die durch ihre Satzung verpflichtet sind landwirtschaftliche Nutzfläche an ihre Agrargenossenschaft zu verpachten, ggf. gezwungen wären gegen ihre Satzung oder - falls sie Boden neu erwerben - diesen nicht wie im ASG LSA gefordert an ihre Genossenschaft verpachten dürfen, zu verstoßen.



## 5) Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen

Die im Gesetzesentwurf geplante Regulierung beim Erwerb von Beteiligungen an Unternehmen mit Eigentum an landwirtschaftlichen Grundstücken ist in vielfacher Hinsicht problematisch und dürfte u.a. erhebliche Vollzugsprobleme bei den Vollzugsbehörden mit sich bringen. So dürfte es für die Grundstücksverkehrsbehörden nahezu unmöglich sein, zu prüfen ob der Gegenwert eines Unternehmens in einem groben Missverhältnis zum anteiligen Wert der landwirtschaftlichen Grundstücke des landwirtschaftlichen Unternehmens steht.

Grundsätzlich halten wir eine Einbeziehung von sog. „share deals“ in das Grundstücksverkehrsrecht für nicht sinnvoll und rechtsicher machbar. Trotzdem haben wir aus Sicht der Agrargenossenschaften zu den geplanten Regulierungen von Beteiligungen an Unternehmen folgende Anmerkungen:

- Da in Agrargenossenschaften das demokratische Prinzip „ein Mitglied – eine Stimme“ gilt und ein bestimmender Einfluss von Mitgliedern nur in extremen Ausnahmefällen denkbar ist, wäre eine solche Regelung für Agrargenossenschaften nicht einschlägig. Auch sind Genossenschaftsanteile grundsätzlich nicht handelbar, sondern mit Zustimmung der Genossenschaft lediglich auf andere Mitglieder übertragbar.
- Der Besonderheit des genossenschaftlichen Eigentums könnte ggf. dadurch Rechnung getragen werden, dass im Falle einer Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft – also einer Kapitalisierung genossenschaftlichen Eigentums – eine Genehmigungspflicht entsteht
- Um die Position der Verpächter bei kompletten Übernahmen von Unternehmen durch Dritte zu stärken, könnte für diesen Fall ein verbindliches Sonderkündigungsrecht für Verpächter eingeführt werden.
- Bedeutsam werden die im ASG LSA vorgesehenen Regelungen für Agrargenossenschaften dann, wenn diese selbst als Käufer - beispielsweise von benachbarten Betrieben ohne Nachfolgeregelung - gefragt sind. Dies trägt durchaus häufig dazu bei, die bestehende Agrarstruktur in der Region zu stärken und zu festigen.



In diesen Fällen wäre es wiederum ein taugliches Mittel, bei Agrar-genossenschaften bei der Beurteilung einer agrarstrukturell nachteiligen Verteilung von Grund und Boden sowie bei der Definition einer wesentlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs bzw. einer marktbeherrschenden Stellung, wiederum auf die **Anzahl der Mitglieder einer Agrar-genossenschaft als demokratisch gleichberechtigte Miteigentümer abzustellen.**

## 6) Schlussfolgerungen

Der vorliegende Entwurf des Agrarstrukturgesetz Sachsen-Anhalt ASG LSA und das ihm zu Grunde gelegte Leitbild wird grundsätzlich abgelehnt. Dieser Gesetzesentwurf müsste aus sachlichen aber auch juristischen Gründen grundlegend überarbeitet werden:

1. Der Entwurf des Agrarstrukturgesetzes Sachsen-Anhalt und insbesondere das ihm zu Grunde gelegte Leitbild geht an der Realität der Agrarstruktur in Sachsen-Anhalt vorbei.
2. In den Ausführungen zum Gesetzesentwurf die nachhaltig problematische wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft ignoriert. Als kapitalintensive Branche benötigt die Landwirtschaft auch Kapital, um die landwirtschaftliche Produktion in Sachsen-Anhalt zu stabilisieren. Dies wird vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen zur Umgestaltung der Landwirtschaft noch an Bedeutung gewinnen. Es gilt v.a. intelligente Lösungen zu finden, wie die Landwirtschaft durch zusätzliches Kapital gestärkt werden kann, gerade um eine zukunftsweisende Agrarstruktur zu sichern. Ebenso wird in den Überlegungen zum ASG LSA nicht berücksichtigt, dass die Funktion des Bodens als Sicherheit für Investitionen für die landwirtschaftlichen Betriebe von erheblicher Bedeutung ist.
3. Die durch das ASG LSA geplanten Eingriffe in die vorhandene Wirtschafts- und Agrarstruktur behindern bestehende ortsansässige Betriebe in erheblichem Maße in ihrer nachhaltigen Entwicklung mit negativen Auswirkungen auf Wertschöpfung, Arbeitsplätze und die Stabilität des ländlichen Raums und bergen die Gefahr erheblicher Strukturbrüche. Das proklamierte Ziel leistungsfähige landwirtschaftliche Betriebe, die in der Region verankert sind zu stärken, könnte sich geradezu in sein Gegenteil verkehren.



4. Agrargenossenschaften sind strukturprägend für die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt. Die Potenziale des Genossenschaftsmodells sollten aktiv für eine nachhaltige agrarstrukturelle Entwicklung genutzt und müssen in einem Leitbild für die Landwirtschaft deutlicher berücksichtigt werden.

## **Agrargenossenschaften**

Agrargenossenschaften prägen als Mehrfamilien- und kooperative Gruppenbetriebe die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt maßgeblich. Sie bieten vielen Mitgliedern und Beschäftigten einen Ausbildungs- und Arbeitsplatz – sie beschäftigen fast doppelt so viele Arbeitskräfte je 100ha wie Einzelunternehmen. Im Bereich der Tierhaltung sind Agrargenossenschaften mit einem überproportional hohen Anteil vertreten. Damit leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung der ländlichen Räume in Sachsen-Anhalt.

Agrargenossenschaften sind als mittelständische Unternehmen in ihren Regionen engagiert und unterstützen den Unterhalt oder die Förderung von sozialen und kulturellen Einrichtungen. Als Auftraggeber für örtliche Unternehmen stärken sie regionale Wertschöpfung und Wirtschaftskreisläufe. Agrargenossenschaften stehen für demokratische Beteiligung aller Mitglieder sowie für eine gleichberechtigte Mitunternehmerschaft, die eine breite Streuung des Bodeneigentums gewährleistet.