

Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen über den Erwerb von Agrarland und das Unionsrecht

(2017/C 350/05)

Einige Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten dienen dem Schutz landwirtschaftlicher Flächen. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei Agrarland um ein knappes und besonderes Gut handelt, unterliegt dessen Erwerb häufig bestimmten Bedingungen und Beschränkungen. Mit den einschlägigen Bodengesetzen, die in einigen EU-Mitgliedstaaten gelten, werden verschiedene Ziele verfolgt wie die Sicherstellung der weiteren landwirtschaftlichen Nutzung des Agrarlands und die Eindämmung der Landkonzentration. All diese Rechtsvorschriften haben gemeinsam, dass sie eine übermäßige Landspekulation vermeiden wollen. Einige der diesen Rechtsvorschriften zugrunde liegenden Bedenken, insbesondere die Landkonzentration und die Landspekulation, sind in letzter Zeit auf der politischen Tagesordnung weiter nach oben gerückt. Am 27. April 2017 hat das Europäische Parlament einen Bericht zum Thema Konzentration von Agrarland und Zugang von Landwirten zu Land angenommen ⁽¹⁾.

Der Erwerb von Agrarland fällt in den Geltungsbereich des Unionsrechts. Investoren innerhalb der EU kommen daher in den Genuss der Grundfreiheiten, in erster Linie des freien Kapitalverkehrs und der Niederlassungsfreiheit. Diese Freiheiten sind ein fester Bestandteil des Binnenmarktes, in dem Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital frei zirkulieren können. Der Binnenmarkt umfasst auch die Landwirtschaft ⁽²⁾. Die Kommission hat vor Kurzem betont, dass die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einen Beitrag zu den zehn Prioritäten der Kommission, so u. a. zu einem vertieften und gerechteren Binnenmarkt, leisten soll ⁽³⁾. Gleichzeitig wird im Unionsrecht auch die besondere Eigenart des Agrarlands anerkannt. Die Verträge lassen Beschränkungen von ausländischen Investitionen in Agrarland zu, wenn diese Beschränkungen dem Schutz legitimer öffentlicher Interessen wie der Vermeidung übermäßiger Landspekulation, dem Erhalt der ländlichen Bevölkerung und der Entwicklung und Aufrechterhaltung einer tragfähigen Landwirtschaft dienen. Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Im Gegensatz zu den anderen im Vertrag verankerten Grundfreiheiten gilt der Grundsatz des freien Kapitalverkehrs — mit den vom EuGH als legitim anerkannten möglichen Einschränkungen — auch für Investoren aus Drittländern. Diese Mitteilung zu Auslegungsfragen gilt somit für den Erwerb von Agrarland durch Investoren, die sowohl inner- als auch außerhalb der EU niedergelassen sind.

In dieser Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen wird auf die Vor- und Nachteile ausländischer ⁽⁴⁾ Investitionen in Agrarland eingegangen (1). Sie gibt einen Überblick über das geltende Unionsrecht (2) sowie über die einschlägige Rechtsprechung des EuGH (3). Abschließend werden einige generelle Schlussfolgerungen aus der Rechtsprechung darüber gezogen, wie Ziele von legitimem öffentlichem Interesse im Einklang mit dem Unionsrecht erreicht werden können (4). Die Mitteilung dient somit dazu, Fakten für die Debatte über ausländische Investitionen in Agrarland bereitzustellen, Mitgliedstaaten, die ihre Rechtsvorschriften derzeit anpassen oder dies in einem späteren Stadium zu tun wünschen, zu unterstützen und die weitere Verbreitung bewährter Verfahrensweisen in diesem komplexen Bereich zu fördern. Darüber hinaus kommt die Kommission mit ihrer Mitteilung der Forderung des Europäischen Parlaments nach, Vorgaben dafür zu machen, wie die Märkte für Agrarland im Einklang mit dem Unionsrecht reguliert werden können ⁽⁵⁾.

1. Erwerb von Agrarland in der EU

a) Weshalb die Märkte für Agrarland reguliert werden müssen

Agrarland ist ein besonderes Gut. Im Jahr 2012 haben die Vereinten Nationen die Staaten aufgefordert, für eine verantwortungsvolle Verwaltung des Landbesitzes Sorge zu tragen. Zu diesem Zweck hat die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) „Freiwillige Leitlinien“ für die Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land herausgegeben ⁽⁶⁾. In den Leitlinien wird die zentrale Bedeutung des Agrarlands für die Verwirklichung der Menschenrechte, die Ernährungssicherheit, die Beseitigung von Armut, die Schaffung nachhaltiger Existenzgrundlagen, die soziale Stabilität, die Gewährleistung gesicherter Wohnverhältnisse, die Entwicklung des ländlichen Raums sowie für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung hervorgehoben ⁽⁷⁾. Das Agrarland, das fast die Hälfte des Gebiets der EU ausmacht, steht aufgrund nichtlandwirtschaftlicher Nutzungsformen und zu bestimmten Zeiten aufgrund verstärkter Nachfrage nach

⁽¹⁾ Siehe den Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Thema „Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?“, (2016/2141(INI)).

⁽²⁾ Siehe Artikel 38 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽³⁾ IP/17/187 vom 2. Februar 2017; https://ec.europa.eu/commission/priorities_de

⁽⁴⁾ Der in dieser Mitteilung verwendete Begriff der „ausländischen Investoren“ bezieht sich auf ausländische Investoren innerhalb der EU, bei Anwendung des Grundsatzes des freien Kapitalverkehrs aber auch auf Investoren aus Drittländern (siehe Kapitel 2 a). In der Praxis ist es so, dass EU-Agrarland in der Mehrzahl der Fälle von Investoren innerhalb der EU erworben wird.

⁽⁵⁾ Siehe den Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Thema „Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?“ (2016/2141(INI)), Rn. 37.

⁽⁶⁾ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechten an Land, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit).

⁽⁷⁾ Siehe Abschnitt 2.4.1 der Freiwilligen Leitlinien. Die grundlegende Bedeutung des Agrarlands für die Ernährungssicherheit aufgrund seines nur begrenzten Angebots wird auch in der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 21. Januar 2015 zum Thema „Jagd nach Agrarland — ein Alarmsignal für Europa und eine Bedrohung für bäuerliche Familienbetriebe“ (Initiativstellungnahme), Abschnitt 6.3, hervorgehoben.

Nahrungsmitteln, Energie und Biomasse unter Druck. Jedes Jahr geht in Europa durch die fortschreitende Urbanisierung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur eine Bodenfläche verloren, die größer ist als die Fläche der Stadt Berlin ⁽⁸⁾.

Die Verfassungen einiger Länder ⁽⁹⁾ und viele nationale Bodengesetze gewähren dem Agrarland besonderen Schutz. Vor allem in letzter Zeit steht der Schutz von Agrarland weit oben auf der politischen Agenda zahlreicher Länder. Seit 2013 und insbesondere nach Ablauf der in den Beitrittsverträgen gewährten Übergangszeiträume ⁽¹⁰⁾ haben Ungarn, die Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien und Polen Bodengesetze erlassen, um unerwünschten Entwicklungen auf ihren Märkten für Agrarland zu begegnen.

Die Regulierung der Märkte für Agrarland könnte in den Ländern besonders dringlich sein, die in den vergangenen Jahren umfassende Bodenreformen durchgeführt haben ⁽¹¹⁾. In einigen Mitgliedstaaten hat eine Rückgabe und Privatisierung von staatseigenem Land stattgefunden, die in manchen Fällen noch nicht abgeschlossen ist ⁽¹²⁾. Darüber hinaus sind die Preise für Agrarland in diesen Mitgliedstaaten im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 1 des Anhangs) trotz des Anstiegs in den letzten zehn Jahren (siehe Abbildung 2 des Anhangs) noch recht niedrig ⁽¹³⁾. Vor diesem Hintergrund haben Landwirte Bedenken hinsichtlich des Interesses geäußert, das Agrarland im Hinblick auf Spekulationen anderer Investoren wecken könnte.

Die Rechtsvorschriften über den Verkauf von Land haben im Allgemeinen das Ziel, die landwirtschaftlichen Merkmale der Vermögenswerte beizubehalten, die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Flächen und die Überlebensfähigkeit bestehender Betriebe sicherzustellen sowie Vorkehrungen gegen Landspekulation zu treffen. Daher verlangen solche Rechtsvorschriften häufig eine behördliche Genehmigung für den Verkauf von Land und verleihen den zuständigen Behörden oder Stellen das Recht, einen Verkauf zu untersagen, der den Zielen der Rechtsvorschrift zuwiderläuft. Dies kann der Fall sein, wenn das Land an einen Nicht-Landwirt verkauft werden soll und ein vor Ort ansässiger Landwirt ebenfalls daran interessiert ist. Die zuständigen Behörden können auch dann einschreiten, wenn sie der Auffassung sind, dass der Verkaufspreis im Verhältnis zum Wert des Grundstücks unangemessen ist. Einige Rechtsvorschriften über den Verkauf von Land verleihen den Behörden oder anderen Stellen Vorkaufsrechte, sodass diese das Land an einen anderen Käufer verkaufen oder im Einklang mit der Agrarpolitik verpachten können. Ein anderer Regulierungsansatz, der der örtlichen Landkonzentration begegnen soll, besteht darin, bestimmten Kategorien von Beteiligten wie dem Pächter oder Eigentümern benachbarter Grundstücke ein Vorkaufsrecht einzuräumen ⁽¹⁴⁾.

b) *Ausländische Investitionen sind trotz steigender Tendenz noch immer gering*

Ausländische Investitionen in landwirtschaftliche Flächen scheinen in der EU recht begrenzt zu sein. Insbesondere in der EU-15 ⁽¹⁵⁾ bleiben ausländische Investitionen in Agrarland die Ausnahme ⁽¹⁶⁾. Das Interesse ausländischer Investoren konzentriert sich stärker auf die mittel- und osteuropäischen Länder, in denen es seit 1989 zu einem bemerkenswerten Übergang von staatlichen Landwirtschaftsbetrieben oder Genossenschaften hin zur privaten Landwirtschaft unter marktwirtschaftlichen Bedingungen gekommen ist.

Es ist schwer, zuverlässige Daten über ausländische Investitionen speziell in Agrarland zu erhalten. Informationen, die die Kommission über die „Land Matrix“-Datenbank ⁽¹⁷⁾ gesammelt hat, zeigen unter anderem, dass ausländische Investoren seit 2004 Nutzungs- oder Kontrollrechte über etwa 68 000 ha in Bulgarien, 8 000 ha in Litauen und 84 000 ha in Rumänien erworben haben. Diese Käufe (bei den Zahlen handelt es sich um Schätzungen) machten in Bulgarien 1,3 %

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ So heißt es z. B. in Artikel 21 Absatz 1 der bulgarischen Verfassung, dass Land ein grundlegendes nationales Kulturgut ist, das unter dem besonderen Schutz des Staates und der Gesellschaft steht.

⁽¹⁰⁾ Die Beitrittsverträge sahen vorübergehende Ausnahmen vom Grundsatz des freien Kapitalverkehrs in Bezug auf den Erwerb von Agrarland vor. Die beitretenden Mitgliedstaaten durften während des Übergangszeitraums ihre nationalen Vorschriften beibehalten, die den Erwerb von Land durch Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten oder anderer EWR-Länder untersagten. Diese Ausnahmeregelung endete für Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2014, für Ungarn, Lettland, Litauen und die Slowakei am 1. Mai 2014 und für Polen am 1. Mai 2016 (die Ausnahmeregelung für Kroatien endet 2020, wobei Kroatien die Möglichkeit hat, eine Verlängerung um drei Jahre zu beantragen).

⁽¹¹⁾ Dies wird beispielsweise in der Initiativstellungnahme des Landwirtschaftsausschusses der ungarischen Nationalversammlung vom 26. Mai 2015 zu der von ihm eingeleiteten Untersuchung von Rechtsvorschriften über die Verwendung und das Eigentum an Agrarland in den neuen Mitgliedstaaten hervorgehoben: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npo/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ M.H. Orbison, Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation (2013): <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

⁽¹³⁾ P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States, JRC Technical Reports (2016).

⁽¹⁴⁾ Siehe auch: J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes, *The Journal of Development Studies* (2016), Band 52, Nr. 2, S. 186-205.

⁽¹⁵⁾ Die EU-Länder bis 2004: Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich.

⁽¹⁶⁾ In letzter Zeit hat es Berichte z. B. über chinesische Investitionen in französische Landwirtschaftsbetriebe und Weingüter gegeben: R. Levesque, Chinese purchases in the Berry, *La Revue foncière* (Mai/Juni 2016), S. 10.

⁽¹⁷⁾ Eine Initiative der International Land Coalition (ILC): www.landmatrix.org

in Litauen 2,3 % und in Rumänien 0,4 % des gesamten Ackerlandes aus⁽¹⁸⁾. Die Lage scheint in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern nicht grundlegend anders zu sein. Die verfügbaren amtlichen Statistiken aus Ungarn und Polen sowie Studien über die Slowakei und Lettland deuten darauf hin, dass Ausländer rund 1 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen besitzen oder kontrollieren⁽¹⁹⁾.

Allerdings scheint das Interesse ausländischer Investoren an Agrarland zu wachsen. Anscheinend hatte insbesondere die weltweite Finanzkrise Auswirkungen auf Investitionen in Agrarland. Anleger, die in den auf den Finanzmärkten turbulenten Zeiten nach Alternativen suchten, investierten ihr Kapital in landwirtschaftliche Flächen⁽²⁰⁾. Im selben Zeitraum haben die Bedenken im Zusammenhang mit der Ernährungssicherheit und die Biokraftstoff- und Biogasprogramme zu einem gesteigerten Interesse der Anleger geführt⁽²¹⁾.

c) *Der Erwerb von Agrarland auf der politischen Agenda*

Die Bedenken in Bezug auf ausländische Investitionen in landwirtschaftliche Flächen sind nicht neu. Allerdings sind einige Mitgliedstaaten angesichts des jüngsten Anstiegs der Investitionen in Agrarland zunehmend besorgt. Erstens wird manchmal die Auffassung vertreten, dass ausländische Investoren die Landwirte vor Ort verdrängen. Zweitens besteht in der letzten Zeit die Sorge, dass die (immer kleiner werdenden) landwirtschaftlich nutzbaren Flächen Spekulanten oder skrupellosen Investoren zum Opfer fallen könnten. Ferner wurden Bedenken gegen die zunehmende Landkonzentration und Landspekulation und deren negative Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit, die Beschäftigung, die Umwelt, die Bodenqualität und die ländliche Entwicklung geäußert⁽²²⁾. Einige Kritiker bezweifeln den Nutzen ausländischer Landkäufe in der EU und machen geltend, dass große internationale Investmentfonds und Unternehmen kleinen armen Landwirten ihre Landressourcen nähmen und die Entwicklung des ländlichen Raums störten⁽²³⁾.

Diese Bedenken sind auch von den EU-Organen aufgegriffen worden. Am 21. Januar 2015 hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) eine Stellungnahme zum Thema „Jagd nach Agrarland — ein Alarmsignal für Europa und eine Bedrohung für bäuerliche Familienbetriebe“ abgegeben⁽²⁴⁾. Darin nennt er den freien Kapitalverkehr als Triebkraft für den Landerwerb und bezeichnet dieses Phänomen als „Jagd nach Agrarland“.

Das Europäische Parlament hat ebenfalls bereits Interesse an diesem Thema gezeigt. So hat es eine Studie über das Ausmaß des massenhaften Aufkaufs von Agrarland in der EU in Auftrag gegeben, die im Mai 2015 veröffentlicht wurde⁽²⁵⁾. Am 27. April 2017 nahm das Parlament einen Bericht zu dem Thema „Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?“ an⁽²⁶⁾. In dem Bericht wird auf die hohe Konzentration von Agrarland in den Händen einiger weniger landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Unternehmen und die damit verbundenen Risiken wie ein erschwerter Zugang zu Land für Landwirte (insbesondere für Klein- und Familienbetriebe) hingewiesen. Das Parlament fordert eine eingehendere Beobachtung der Entwicklungen auf den Märkten für den Verkauf von Agrarland. Insbesondere fordert es die Kommission auf, alle relevanten Politikfelder wie etwa Landwirtschaft, Finanzen und Investitionen daraufhin zu überprüfen, „ob sie die Konzentration von Agrarland

⁽¹⁸⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, *The Movement of Capital and the Freedom of Payments*, (SWD (2015) 58 final vom 5. März 2015, S. 21). Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht immer zuverlässige Daten verfügbar sind und die vorhandenen Schätzungen daher sehr unterschiedlich ausfallen. Z. B. wurde ebenfalls berichtet, dass das ausländische Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen in Rumänien von 2010 bis 2013 um 57 % zugenommen hat und dort im Jahr 2013 rund 7 % der landwirtschaftlichen Gesamtfläche ausmachte P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs, *Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States*, JRC Technical Reports, 2016, S. 10.

⁽¹⁹⁾ Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, Studie (2015), S. 19-20.

⁽²⁰⁾ Einige Beispiele werden genannt in: Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, Studie (2015), S. 23 (z. B. Investitionen der niederländischen Rabobank Group in Polen und Rumänien, des italienischen Versicherungsunternehmens Generali in Rumänien, des deutschen Unternehmens Allianz in Bulgarien und der belgischen Banken- und Versicherungsgruppe KBC in Ostdeutschland und Litauen).

⁽²¹⁾ Die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Landwirtschaft sind nach wie vor nicht eindeutig. Während sich die Krise bei den landwirtschaftlichen Einkommen im Jahr 2009 bemerkbar machte, erholten sich diese rasch, sodass sich die Differenz zum durchschnittlichen Bruttolohn der Wirtschaft insgesamt weiter verringerte. Gleichzeitig nahm die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft vorübergehend ab. In einigen Mitgliedstaaten kam es sogar zu einer Stagnation oder zu einer Zunahme an Arbeitskräften in diesem Sektor.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, *Die Grünen/Europäische Freie Allianz*, Europäisches Parlament (Herausgeber), *Landjäger — Europas Äcker im Ausverkauf* (2016); Friends of the Earth, *Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs* (2012): http://www.foeeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J.C. and Borrás, S.M. (Herausgeber) (2013), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Amsterdam, Transnational Institute; Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. & Borrás S.M. (2015), *Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis*, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, 147-162; Ecoruralis (2016), *Land Issues and Access to Land*: http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (Stand: 2016).

⁽²⁴⁾ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 21.1.2015 zum Thema „Jagd nach Agrarland — ein Alarmsignal für Europa und eine Bedrohung für bäuerliche Familienbetriebe“ (Initiativstellungnahme), Abschnitte 1.9 und 1.12.

⁽²⁵⁾ Europäisches Parlament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, *Extent of Farmland Grabbing in the EU*, Studie (2015), S. 17, 24 und 25.

⁽²⁶⁾ Siehe den Bericht des Europäischen Parlaments zu dem Thema „Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?“ (2016/2141(INI)).

in der EU fördern oder ihr entgegenwirken“. Das Parlament fordert die Kommission ferner auf, „einen eindeutigen und umfassenden Katalog von Kriterien ... zu veröffentlichen, ... aus dem für die Mitgliedstaaten klar hervorgeht, welche Maßnahmen der Bodenmarktregulierung“ nach dem Unionsrecht erlaubt sind.

Auf der weiter gefassten politischen Agenda werden andere politische Strategien als mögliche Einflussfaktoren betrachtet. Aus den Stellungnahmen, die auf die vor Kurzem durchgeführte öffentliche Konsultation über die Vereinfachung und Modernisierung der GAP eingegangen sind, ließ sich entnehmen, dass die Landwirte unter anderem erhebliche Bedenken in Bezug auf die administrativen Anforderungen, die Bodengesetze und insbesondere die hohen Preise für Agrarland in einigen Mitgliedstaaten haben. Darüber hinaus waren bereits zuvor Bedenken über die unterschiedliche Höhe der Direktzahlungen in den einzelnen Mitgliedstaaten geäußert worden, die möglicherweise nicht immer gleiche Voraussetzungen für den Zugang zu Agrarland gewährleistet haben. Die Unterschiede in der Höhe der Direktzahlungen sind im letzten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR 2014-2020) über die sogenannte externe Annäherung der Direktzahlungen angegangen worden. Möglicherweise wird dieses Thema erneut Aufmerksamkeit auf sich lenken.

Auch andere Maßnahmen der EU könnten im Hinblick auf den Erwerb von Agrarland relevant sein, so etwa die Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁷⁾, die seit Kurzem angewandt wird. Die Richtlinie hat das Ziel, die tatsächlichen Eigentumsverhältnisse von Gesellschaften und Trusts transparenter zu gestalten. Dies könnte auch dazu beitragen, die Bedenken auszuräumen, denen in einigen Ländern derzeit mit der Auferlegung von Beschränkungen für den Erwerb von Agrarland begegnet wird, da die Behörden befürchten, dass die Übertragung von Anteilen zwischen juristischen Personen, die Eigentümer von Agrarland sind, zur Umgehung von Auflagen für die Käufer genutzt werden könnte. Der kürzlich vorgelegte Vorschlag der Kommission zur Änderung dieser Richtlinie wird zu einer weiteren Verbesserung der Transparenz beitragen.

Im Hinblick auf Investoren aus Drittländern wird mit dem jüngsten Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen das Ziel verfolgt, Mitgliedstaaten, die über Mechanismen für die Überprüfung von Direktinvestitionen aus Drittländern verfügen oder solche Mechanismen einführen wollen, vor dem Hintergrund der ausschließlichen Zuständigkeit der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, unter die auch ausländische Direktinvestitionen fallen, mehr Rechtssicherheit zu bieten⁽²⁸⁾. Mit dem Vorschlag wird ein Rahmen geschaffen, der es den Mitgliedstaaten — und in bestimmten Fällen der Kommission — ermöglicht, Direktinvestitionen aus Drittländern in der Europäischen Union zu überprüfen. Gleichzeitig wird den Mitgliedstaaten die Freiheit gelassen, auch die jeweilige Situation vor Ort und nationale Gegebenheiten zu berücksichtigen, um wesentliche Interessen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit zu schützen. Nach den neuen Regeln können Mitgliedstaaten — vorbehaltlich bestimmter, in der Verordnung festgelegter Bedingungen — geeignete Mechanismen für die Überprüfung von ausländischen Direktinvestitionen verabschieden bzw. beibehalten⁽²⁹⁾.

d) *Die Vorteile ausländischer Investitionen in angemessen regulierte Bodenmärkte*

In ihren Forschungsarbeiten ist die FAO zu dem Schluss gekommen, dass ausländische Investitionen in die Landwirtschaft weltweit den betreffenden Volkswirtschaften, den örtlichen Gemeinschaften und dem Agrarsektor zugutekommen, sofern die nationalen Institutionen und Rechtsvorschriften allen Marktteilnehmern geeignete Anreize bieten⁽³⁰⁾. In Europa stellen ausländische Investitionen darüber hinaus eine wichtige Quelle für dringend benötigtes Kapital, Technologie und Wissen dar und haben dazu beigetragen, die Produktivität der Landwirtschaft und die Produktqualität zu verbessern⁽³¹⁾.

Der freie Kapitalverkehr ist für die Förderung grenzüberschreitender Investitionen und den Zugang lokaler Unternehmen zu Finanzmitteln von entscheidender Bedeutung. Landwirtschaftliche Betriebe haben oft Schwierigkeiten bei der Beschaffung der für ihre Investitionen erforderlichen Mittel. Wie andere kleine Unternehmen haben auch kleine landwirtschaftliche Betriebe Probleme, Kredite zu erhalten, und es gibt Anzeichen dafür, dass die Landwirtschaft in vielen Ländern unterkapitalisiert ist⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

⁽²⁸⁾ Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 207 Absatz 1 AEUV.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_de.htm

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/> Siehe auch: OECD, Policy Framework for Investment in Agriculture (2013).

⁽³¹⁾ Bericht der Kommission an den Rat — Überprüfung der im Beitrittsvertrag von 2005 vorgesehenen Übergangsmaßnahmen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen vom 14.12.2010, S. 2. Bericht der Kommission an den Rat — Überprüfung der im Beitrittsvertrag von 2003 vorgesehenen Übergangsmaßnahmen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen vom 16.7.2008, S. 7. Pressemitteilung der Europäischen Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_de.htm; Pressemitteilung der Europäischen Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en.

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist, The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU, in: Johan Swinnen und Louise Knops (Herausgeber), Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture, Centre for European Policy Studies (2013), S. 254; Sami Myyrä, Agricultural Credit in the EU, in: Johan Swinnen und Louise Knops (ebd.), S. 260. Für Landwirte relevante Unzulänglichkeiten der Kapitalmärkte wurden aufgezeigt und erörtert vom Centre for European Policy Studies (CEPS) und vom Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS) der Universität Löwen: Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate, Abschlussbericht 2007, S. 13-17; Centre for European Policy Studies (CEPS): Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate, Abschlussbericht, Oktober 2010, S. 19-23.

Die positiven Auswirkungen ausländischer Investitionen wurden in zahlreichen von der Kommission in Auftrag gegebenen Studien zur Überprüfung der Übergangszeiträume⁽³³⁾ sowie in externen Studien⁽³⁴⁾ nachgewiesen. Soweit ausländische Investitionen zugelassen wurden (z. B. im Rahmen der Verpachtung von Land, der Niederlassung, im Falle von juristischen Personen oder Investitionen in die Lebensmittelindustrie), ist es nachweislich zu Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft gekommen⁽³⁵⁾. Daher erscheint es gerecht, den Schluss zu ziehen, dass ausländische Investitionen einen Mehrwert für unzureichend genutztes Agrarland schaffen und dazu beitragen können, dass brachliegende Flächen wieder bewirtschaftet werden. Solche Investitionen können den Marktzugang für die Landwirte sowie die Arbeitsbedingungen für die Landarbeiter weiter verbessern. Schließlich können ausländische Investitionen das Exportpotenzial landwirtschaftlicher Erzeugnisse steigern.

e) *Die rechtlichen Schritte der Kommission in Bezug auf jüngere bodenrechtliche Vorschriften in einigen Mitgliedstaaten*

Die jüngsten Änderungen der Rechtsvorschriften in Ungarn, der Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien wurden zu dem Zeitpunkt vorgenommen, als die in den Beitrittsverträgen festgelegten Übergangszeiträume abliefen, während derer die neuen Mitgliedstaaten den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen durch Investoren aus anderen EU-Ländern beschränken durften.

Mit den neuen Rechtsvorschriften wurden die in den Beitrittsverträgen genannten Beschränkungen aufgehoben. Gleichzeitig aber wurden damit neue Beschränkungen eingeführt, deren erklärtes Ziel darin besteht, Landkonzentration und Landspekulation einzudämmen, das Agrarland weiter gut und effizient landwirtschaftlich zu nutzen, die ländliche Bevölkerung zu erhalten, gegen Flurzersplitterung vorzugehen und tragfähige mittlere landwirtschaftliche Betriebe zu fördern. Zu diesem Zweck wird der Erwerb von Land nach den in Rede stehenden Rechtsvorschriften an bestimmte Bedingungen geknüpft. Dazu zählen die vorherige behördliche Genehmigung und insbesondere Auflagen wie die, dass der Käufer einer landwirtschaftlichen Fläche das Land selbst bewirtschaften, über landwirtschaftliche Qualifikationen verfügen und seinen Wohnsitz oder eine Geschäftstätigkeit in dem jeweiligen Land haben muss. Darüber hinaus räumen die neuen Rechtsvorschriften bestimmten Kategorien von Käufern (z. B. Pächtern, benachbarten Landwirten oder Einheimischen) Vorteile ein und verbieten den Verkauf an juristische Personen.

Die Kommission erkennt die Gültigkeit der oben genannten Ziele an sich an. Nach Prüfung der neuen Rechtsvorschriften hat sie jedoch Bedenken, dass einige ihrer Bestimmungen gegen grundlegende Prinzipien der EU, insbesondere den Grundsatz des freien Kapitalverkehrs, verstoßen könnten. Nach Auffassung der Kommission diskriminieren sie — zwar nicht förmlich, aber in ihrer praktischen Wirkung — Staatsangehörige anderer EU-Länder oder erlegen ihnen unverhältnismäßige Beschränkungen auf, die einen negativen Einfluss auf Investitionen haben. Aus diesem Grund hat die Kommission im Jahr 2015 Vertragsverletzungsverfahren gegen Bulgarien, Ungarn, Litauen, Lettland und die Slowakei eingeleitet⁽³⁶⁾. Da keines dieser Länder in der Lage war, die Bedenken der Kommission auszuräumen, leitete die Kommission am 26. Mai 2016 die zweite Phase des Vertragsverletzungsverfahrens ein, die den letzten Schritt vor einer möglichen Anrufung des EuGH darstellt⁽³⁷⁾.

2. **Geltendes Unionsrecht**

Im EU-Sekundärrecht gibt es keine Rechtsvorschriften, die den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zum Gegenstand haben. Es liegt im Zuständigkeitsbereich und im Ermessen der Mitgliedstaaten, ihre Bodenmärkte zu regulieren. Dabei müssen sie jedoch die grundlegenden Prinzipien der Verträge, vor allem die Grundfreiheiten und den Grundsatz der Inländerbehandlung, einhalten.

a) *Freier Kapitalverkehr und Niederlassungsfreiheit*

Das Recht, landwirtschaftliche Flächen zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, fällt unter den in den Artikeln 63 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerten Grundsatz des freien Kapitalverkehrs⁽³⁸⁾. Diese Vertragsbestimmungen verleihen sowohl dem Investor als auch dem Empfänger der betreffenden Investition durchsetzbare Rechte. Grundsätzlich sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen Mitgliedstaaten, aber auch zwischen

⁽³³⁾ Siehe Centre for European Policy Studies (CEPS) und Centre for Institutions and Economic Performance (LICOS) der Universität Löwen: Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate, Abschlussbericht 2007, Zusammenfassung, S. ii; Centre for European Policy Studies (CEPS): Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate, Abschlussbericht, Oktober 2010, Zusammenfassung.

⁽³⁴⁾ Siehe zum Beispiel: J.F.M. Swinnen, L. Vranken, Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989-2005, *Journal of Productivity Analysis*, Juni 2010, Band 33, Ausgabe 3, S. 241-258, Kapitel 2 und 7 (abschließende Bemerkungen); L. Dries, E. Germenji, N. Noev, J.F.M. Swinnen, Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe, in *World Development*, 2009, Band 37, Nr. 11, S. 1755; L. Dries/J.F.M. Swinnen, Foreign Direct Investment, Vertical Integration. And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector, in: *World Development*, 2004, Band 32, Nr. 9, S. 1525 ff., 1541.

⁽³⁵⁾ J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken, The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes, *The Journal of Development Studies*, 2016, Band 52, Nr. 2, S. 202.

⁽³⁶⁾ Siehe: IP/15/4673 vom 23. März 2015 und IP/15/4877 vom 29. April 2015.

⁽³⁷⁾ Siehe: IP/16/1827 vom 26. Mai 2016.

⁽³⁸⁾ Bestätigt wurde dies durch mehrere Entscheidungen des EuGH, u. a. im Urteil des Gerichtshof vom 25. Januar 2007, Festersen, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, Rn. 21-23, und im Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 24.

Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten. Der EuGH hat den Begriff Beschränkung definiert als alle Maßnahmen, die Investitionen beschränken oder geeignet sind, sie zu behindern, zu verhindern oder weniger attraktiv zu machen⁽³⁹⁾.

Wenn eine Investition in Agrarland unternehmerischen landwirtschaftlichen Tätigkeiten dient, kann sie auch unter den Grundsatz der Niederlassungsfreiheit fallen: Artikel 49 AEUV verbietet alle Beschränkungen der Niederlassung von Staatsangehörigen (juristischen oder natürlichen Personen) eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zur Ausübung einer selbstständigen wirtschaftlichen Tätigkeit wie der Landwirtschaft.

Ein wesentliches Element aller Grundfreiheiten ist der Grundsatz der Inländerbehandlung. Er verbietet sowohl direkte als auch indirekte (verdeckte) Formen der Diskriminierung. Die indirekte Diskriminierung bezieht sich auf nationale Bestimmungen im Zusammenhang mit der Ausübung der Grundfreiheiten, die zwar keine ausdrückliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zur Folge haben, in der Praxis aber zu einem vergleichbaren Ergebnis führen.

In Artikel 345 AEUV heißt es: „Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“ Auch wenn die nationalen Rechtsvorschriften über den Erwerb oder die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen die Eigentumsrechte betreffen, führt Artikel 345 AEUV nicht dazu, dass die Grundfreiheiten und andere grundlegende Prinzipien der Verträge nicht eingehalten werden müssen. Der EuGH hat in seiner ständigen Rechtsprechung eine weite Auslegung des Artikels 345 AEUV abgelehnt. Beispielsweise hat der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache Konle über den Erwerb von Grundstücken in Bezug auf diesen Artikel, dem damals Artikel 222 des EG-Vertrags entsprach, Folgendes klargestellt: „Auch wenn die Regelung des Grundeigentums nach Artikel 222 EG-Vertrag weiterhin in die Zuständigkeit des einzelnen Mitgliedstaats fällt, entzieht diese Bestimmung eine solche Regelung doch nicht den Grundprinzipien des EG-Vertrags“⁽⁴⁰⁾. Folglich sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 345 AEUV zwar weiter dafür zuständig, Entscheidungen im Zusammenhang mit der Eigentumsordnung zu treffen, jedoch unterliegen sie dabei dem Unionsrecht.

b) Beschränkungen der Grundfreiheiten und mögliche Rechtfertigungen

Im Allgemeinen sind nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der Grundfreiheiten zu behindern, nur dann zulässig, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt sind: Die Maßnahmen müssen diskriminierungsfrei, durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und für die Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sein, sie dürfen nicht über das zur Verwirklichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgehen und sich nicht durch weniger restriktive Maßnahmen ersetzen lassen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, für weitere Einzelheiten siehe Abschnitt 3b). Darüber hinaus müssen nationale Maßnahmen mit anderen allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts wie der Rechtssicherheit im Einklang stehen.

Im Hinblick auf den freien Kapitalverkehr heißt es in Artikel 65 AEUV, dass diese Freiheit bestimmte Rechte der Mitgliedstaaten unberührt lässt. Dazu gehört das Recht, bestimmte nationale Steuervorschriften anzuwenden und Vorsorge- und Aufsichtsmaßnahmen — insbesondere auf dem Gebiet des Steuerrechts und der Aufsicht über Finanzinstitute — zu ergreifen. Darüber hinaus schützt Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe b AEUV das Recht der Mitgliedstaaten, „Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind“.

Für Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern gelten jedoch andere Erwägungen. In diesem Zusammenhang betonte der EuGH, dass diese „in einem anderen rechtlichen Rahmen ablaufen als solche, die innerhalb der Gemeinschaft stattfinden“. Folglich können nach dem Vertrag im Falle von Beschränkungen für Drittstaaten zusätzliche Rechtfertigungen annehmbar sein⁽⁴¹⁾. Die Rechtfertigungen können auch weiter ausgelegt werden⁽⁴²⁾. In der Praxis von noch größerer Bedeutung ist jedoch, dass alle Beschränkungen, die bereits vor der Liberalisierung des Kapitalverkehrs galten, nach Artikel 64 Absatz 1 AEUV bestandsgeschützt sind. Das maßgebliche Datum ist für alle Mitgliedstaaten der 31. Dezember 1993, mit Ausnahme von Bulgarien, Estland und Ungarn (31. Dezember 1999) und Kroatien (31. Dezember 2002). Dies bedeutet, dass Beschränkungen für Drittstaatsangehörige, die bereits vor diesen Fristen galten, nicht unter Berufung auf den im Vertrag verankerten Grundsatz des freien Kapitalverkehrs angefochten werden können.

⁽³⁹⁾ In Bezug auf die Definition von Beschränkungen des Kapitalverkehrs siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 23. Oktober 2007, Kommission/Deutschland (Volkswagen), C-112/05, ECLI:EU:C:2007:623, Rn. 19, das Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 44, sowie das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 2004, Lenz, C-315/02, ECLI:EU:C:2004:446, Rn. 21.

⁽⁴⁰⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juni 1999, Konle, C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271, Rn. 38. Siehe auch das Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2002, Kommission/Portugal, C-367/98, ECLI:EU:C:2002:326, Rn. 48, und das Urteil des Gerichtshofs vom 13. Mai 2003, Kommission/Spanien („Golden Shares“), C-463/00, ECLI:EU:C:2003:272, Rn. 56. Siehe auch das Urteil des Gerichtshofs vom 29. März 2001, Portugal/Kommission, C-163/99, ECLI:EU:C:2001:189, das Urteil des Gerichtshofs vom 13. Mai 2003, Kommission/Vereinigtes Königreich („Sonderaktie der BAA“), C-98/01, ECLI:EU:C:2003:273, das Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 24, das Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juni 2005, Kommission/Italien („Automatische Aussetzung von Stimmrechten bei privatisierten Unternehmen“), C-174/04, ECLI:EU:C:2005:350, das Urteil des Gerichtshofs vom 6. Dezember 2007, Federconsumatori u. a., C-463/04 und C-464/04, ECLI:EU:C:2007:752, und das Urteil des Gerichtshofs vom 8. November 2012, Kommission/Griechenland („Golden Shares strategischer Aktiengesellschaften“), C-244/11, ECLI:EU:C:2012:694, Rn. 15 und 16. Siehe auch die Schlussanträge des Generalanwalts Roemer vom 27. April 1966 in den verbundenen Rechtssachen 56/64 und 58/64, Consten und Grundig, ECLI:EU:C:1966:19 und das Urteil des Gerichtshofs vom 22. Oktober 2013, Essent u. a., C-105/12, ECLI:EU:C:2013:677, Rn. 36.

⁽⁴¹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2007, Skatteverket/A, C-101/05, ECLI:EU:C:2007:804, Rn. 36; Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, ECLI:EU:C:2006:774, Rn. 171.

⁽⁴²⁾ Siehe z. B. das Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, ECLI:EU:C:2006:774.

c) *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union*

Schließlich können auch andere Bestimmungen des Unionsrechts beim Erwerb, der Nutzung oder der Verfügung über landwirtschaftliche Flächen ins Spiel kommen wie das Eigentumsrecht (Artikel 17 der Grundrechtecharta), die Berufsfreiheit (Artikel 15 der Grundrechtecharta) und die unternehmerische Freiheit, einschließlich der Vertragsfreiheit (Artikel 16 der Grundrechtecharta).

d) *Der Grundsatz der Rechtssicherheit*

Außerdem müssen der Grundsatz der Rechtssicherheit und der Grundsatz des Vertrauensschutzes eingehalten werden. Diese Grundsätze sehen insbesondere vor, dass eine Regelung, die nachteilige Folgen für Einzelne hat, klar und bestimmt und ihre Anwendung für die Einzelnen voraussehbar sein muss⁽⁴³⁾. Auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes kann sich jeder berufen, bei dem eine Behörde begründete Erwartungen geweckt hat⁽⁴⁴⁾. Darüber hinaus müssen die Grundrechte gewahrt werden.

3. Der Ansatz des EuGH in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen

Einige nationale Bodengesetze, die den freien Kapitalverkehr beschränken, sind bereits vor nationalen Gerichten angefochten worden. In einigen dieser Fälle wandten sich die Gerichte wegen der korrekten Auslegung des Unionsrechts an den EuGH. Folglich hat der EuGH bereits in Vorabentscheidungsverfahren die Gelegenheit gehabt darzulegen, welchen Einfluss das Unionsrecht auf grenzüberschreitende Investitionen in Agrarland hat.

a) *Agrarpolitische Ziele, die Einschränkungen der Grundfreiheiten rechtfertigen können*

Der EuGH hat die besondere Eigenart des Agrarlands anerkannt. In seinen Urteilen über den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen hat er eine Reihe von Gemeinwohlzielen anerkannt, die grundsätzlich Beschränkungen von Investitionen in landwirtschaftliche Flächen rechtfertigen können, so z. B.:

- die Erhöhung der Größe von Betrieben, damit diese rentabel bewirtschaftet werden können, sowie die Verhinderung von Bodenspekulation⁽⁴⁵⁾;
- die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die Wahrung einer die Entwicklung lebensfähiger Betriebe sowie die Pflege des Raumes und der Landschaft ermöglichenden Aufteilung des Grundeigentums und die Förderung einer vernünftigen Nutzung der verfügbaren Flächen unter Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt und unter Vorbeugung gegen natürliche Gefahren sowie die Unterstützung und Entwicklung einer lebensfähigen Landwirtschaft im Hinblick auf Erwägungen sozialer Art und der Raumordnung (was die Beibehaltung der landwirtschaftlichen Bestimmung der zu diesem Gebrauch verwendeten Flächen und die Fortführung ihrer Bewirtschaftung unter zufriedenstellenden Bedingungen impliziert)⁽⁴⁶⁾;
- die Erhaltung traditioneller Bewirtschaftungsformen von Agrarflächen durch den Eigentümer selbst und die Gewährleistung, dass Bauernhöfe überwiegend von den Eigentümern bewohnt und bewirtschaftet werden, der Erhalt einer beständigen Bevölkerung in den ländlichen Gebieten sowie die Förderung einer vernünftigen Nutzung der verfügbaren Flächen unter Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt⁽⁴⁷⁾;
- die Erhaltung einer dauerhaft ansässigen Bevölkerung und einer in einigen Gebieten vom Tourismus unabhängigen Wirtschaftstätigkeit aus im Allgemeininteresse liegenden raumplanerischen Gründen⁽⁴⁸⁾;
- die Beibehaltung von Landesteilen, die zu Gebieten von militärischer Bedeutung erklärt worden sind, und der Schutz militärischer Interessen vor realen, konkreten und schweren Gefahren⁽⁴⁹⁾.

Der EuGH hat wiederholt betont, dass diese Ziele mit den Zielen der GAP im Sinne des Artikels 39 AEUV im Einklang stehen. Dieser Artikel zielt unter anderem darauf ab, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, und berücksichtigt die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit (u. a. den sozialen Aufbau und die strukturellen und naturbedingten Unterschiede zwischen den verschiedenen landwirtschaftlichen Gebieten). Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Rechtsprechung des EuGH auf Einzelfällen beruht, die in Abhängigkeit von den jeweiligen Umständen beurteilt werden. Nach der ständigen Rechtsprechung müssen Ausnahmen von den Grundfreiheiten eng ausgelegt werden. In jedem Falle können rein wirtschaftliche Beweggründe keine Ausnahmen von den Grundfreiheiten rechtfertigen.

⁽⁴³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juni 2005, VEMW u. a., C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, Rn. 80.

⁽⁴⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 22. Juni 2006, Belgien/Kommission, C-182/03 und C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, Rn. 147.

⁽⁴⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 1984, Fearon/Irish Land Commission, C-182/83, ECLI:EU:C:1984:335, Rn. 3.

⁽⁴⁶⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 39 und 43.

⁽⁴⁷⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007, Festersen, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, Rn. 27 und 28.

⁽⁴⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 1. Juni 1999, Konle, C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271, Rn. 40; Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2002, Reisch u. a., C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99, ECLI:EU:C:2002:135, Rn. 34.

⁽⁴⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juli 2000, Albore, C-423/98, Rn. 18 und 22.

b) *Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit*

Auch wenn der EuGH in diesem Bereich mehrere politische Ziele als legitim angenommen hat, prüft er nationale, die Grundfreiheiten einschränkende Maßnahmen doch grundsätzlich eingehend im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit sollten alle tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Falles sowohl aus der Perspektive der Ausübung der Grundfreiheiten durch die Verkäufer und potenziellen Käufer als auch im Hinblick auf das verfolgte Ziel von öffentlichem Interesse berücksichtigt werden. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die beschränkenden Bestimmungen zur Verwirklichung des beabsichtigten Ziels geeignet sind und in kohärenter und systematischer Weise zur Erreichung des Ziels von legitimum öffentlichem Interesse beitragen⁽⁵⁰⁾. Sie dürfen auch nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels von öffentlichem Interesse erforderlich ist. Schließlich ist eine beschränkende Maßnahme dann nicht verhältnismäßig, wenn es eine andere, für den freien Kapitalverkehr oder die Niederlassungsfreiheit weniger beschränkende Maßnahme gibt, mit der das Ziel von öffentlichem Interesse ebenfalls erreicht werden könnte⁽⁵¹⁾.

Es ist Aufgabe der nationalen Behörden nachzuweisen, dass ihre Rechtsvorschriften mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen. Das heißt, die in Rede stehende Rechtsvorschrift muss geeignet und erforderlich sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen, und dieses Ziel darf sich nicht durch Verbote oder Beschränkungen erreichen lassen, die weniger weit gehen oder den Handel innerhalb der Union weniger beeinträchtigen würden⁽⁵²⁾. Die Rechtfertigungsgründe, auf die sich ein Mitgliedstaat berufen kann, müssen von geeigneten Beweisen oder einer Untersuchung der Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der beschränkenden Maßnahme begleitet sein⁽⁵³⁾.

4. **Schlussfolgerungen zur Regulierung des Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen**

In dieser Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen ist bereits darauf eingegangen worden, aus welchen Gründen eine Regulierung des Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen erforderlich ist und in welcher Form eine solche Regulierung erfolgen kann. Viele Regulierungsmaßnahmen finden schon seit Jahren Anwendung, andere sind jüngeren Datums. In diesem letzten Kapitel werden die Merkmale der Rechtsvorschriften zur Regulierung der Märkte für Agrarland erörtert, die besondere Aufmerksamkeit erfordern. Es werden Schlussfolgerungen aus der Rechtsprechung gezogen, die den Mitgliedstaaten Anhaltspunkte dafür bieten können, wie die Märkte für Agrarland im Einklang mit dem Unionsrecht in einer Weise reguliert werden können, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der notwendigen Beschaffung von Kapital in ländlichen Gebieten und der Verfolgung legitimer politischer Ziele erreicht wird.

a) *Vorherige Genehmigung*

Es ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass das Erfordernis, für den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen eine vorherige behördliche Genehmigung einzuholen, zwar den freien Kapitalverkehr beschränkt, es jedoch unter bestimmten Umständen nach dem Unionsrecht gerechtfertigt sein kann. Der EuGH hat anerkannt, dass Kontrollen, die erst nach dem Verkauf einer landwirtschaftlichen Fläche stattfinden, nicht dazu geeignet sind, Veräußerungen zu verhindern, die dem verfolgten agrarpolitischen Ziel zuwiderlaufen. Alternativen zu einem System der vorherigen Genehmigung böten wahrscheinlich weniger Rechtssicherheit bei der Veräußerung. Zum Beispiel würden nachträgliche Eingriffe wie die Nichtigerklärung der Transaktion die Rechtssicherheit beeinträchtigen, die eines der wesentlichen Anliegen jeder Regelung der Übertragung von Grundeigentum ist⁽⁵⁴⁾. Auf dieser Grundlage können Regelungen, die eine vorherige Genehmigung verlangen, unter bestimmten Umständen zulässig sein.

Insbesondere hat der EuGH auch betont, dass ein System der vorherigen Genehmigung kein Ermessen einräumen darf, das von den zuständigen Behörden willkürlich genutzt werden oder zu willkürlichen behördlichen Entscheidungen führen kann. Ein solches System kann, so der EuGH, „keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen ..., die geeignet ist, den Bestimmungen des [Unionsrechts] ... ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen“. Damit ein solches System mit dem Unionsrecht vereinbar ist, „muss es daher auf objektiven, nicht diskriminierenden im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden⁽⁵⁵⁾“. Diese Kriterien müssen genau sein⁽⁵⁶⁾. Außerdem muss jedem Betroffenen ein Rechtsbehelf eröffnet sein⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2003, Gambelli u. a., C-243/01, ECLI:EU:C:2003:597, Rn. 67; Urteil des Gerichtshofs vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:141, Rn. 55, und darin zitierte Rechtsprechung.

⁽⁵¹⁾ Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit siehe insbesondere das Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 2010, Kommission/Portugal, C-543/08, ECLI:EU:C:2010:669, Rn. 83.

⁽⁵²⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 23. Dezember 2015, The Scotch Whisky Association, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 53.

⁽⁵³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 23. Dezember 2015, The Scotch Whisky Association, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 54.

⁽⁵⁴⁾ Siehe z. B. das Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 43 bis 45. In anderen Fällen kam der EuGH zu einem abweichenden Ergebnis: Im Urteil Reisch z. B. hat der EuGH entschieden, dass das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung in der betreffenden Rechtssache durch ein System der dem Erwerb vorausgehenden Erklärung ersetzt werden könnte, sodass die vorherige Genehmigung als unverhältnismäßig anzusehen sei (Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2002, Reisch u. a., C-515/99, ECLI:EU:C:2002:135, Rn. 37-38 und dort zitierte Rechtsprechung). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis einer Erklärung in der Regel eine Beschränkung darstellt, die gerechtfertigt werden und im Einklang mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Rechtssicherheit sowie mit den Grundrechten stehen muss (siehe z. B. das Urteil in der Rechtssache Reisch u. a., ebd., Rn. 32, und das Urteil des Gerichtshofs vom 1. Dezember 2005, Burtscher, C-213/04, ECLI:EU:C:2005:731, Rn. 43).

⁽⁵⁵⁾ Siehe z. B. das Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593, Rn. 35.

⁽⁵⁶⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, AGET Iraklis, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, Rn. 99-101.

⁽⁵⁷⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 14. März 2000, Église de scientologie, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, Rn. 17; Urteil des Gerichtshofs vom 20. Februar 2001, Analir u. a., C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, Rn. 38.

In Bezug auf ein System der vorherigen Genehmigung, in dessen Rahmen eine Genehmigung unter „anderen besonderen Umständen“ erteilt werden konnte, stellte der EuGH fest, dass die Genehmigungskriterien zu unbestimmt waren, sodass für den Einzelnen der Umfang seiner aus dem Grundsatz des freien Kapitalverkehrs herrührenden Rechte und Pflichten nicht erkennbar war⁽⁵⁸⁾. Ebenso war der EuGH der Auffassung, dass es unverhältnismäßig sei, den Kauf an die Bedingung zu knüpfen, dass „eine ausreichende Bindung zur Gemeinde“ besteht. Nach der in Rede stehenden Rechtsvorschrift besteht eine solche ausreichende Bindung dann, wenn der Käufer „aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung ... zu der betreffenden Gemeinde geknüpft“ hat⁽⁵⁹⁾.

b) Vorkaufsrechte für Landwirte

Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich, dass Vorkaufsrechte für bestimmte Kategorien von Käufern (wie für Landwirte, die das betreffende Land gepachtet haben) unter bestimmten Umständen aus agrarpolitischen Gründen gerechtfertigt sein können. Im Fall *Ospelt*⁽⁶⁰⁾ hat der EuGH ein System zur vorherigen Genehmigung für den Erwerb von Agrarland geprüft. Dabei ging es um die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die den Erwerb von Grundstücken durch Nicht-Landwirte untersagten, um eine lebensfähige landwirtschaftliche Bevölkerung zu erhalten und die landwirtschaftliche Nutzung der Grundstücke beizubehalten.

Der EuGH untersuchte unter anderem, ob auch andere Maßnahmen, die den freien Kapitalverkehr in geringerem Maße beeinträchtigen als ein Kaufverbot für Nicht-Landwirte, zur Verfügung standen. Dabei kam er zu dem Schluss, dass Vorkaufsmechanismen zugunsten der Pächter eingeführt werden könnten. Sollten die Pächter entscheiden, das Grundstück nicht zu kaufen, hätten Nicht-Landwirte die Möglichkeit, es zu erwerben, sofern sie sich dazu verpflichten, die landwirtschaftliche Nutzung des Grundstücks beizubehalten.

Wenn also das Ziel darin besteht, den Erwerb von Land durch Landwirte zu fördern, könnten Vorkaufsrechte für pachtende Landwirte oder Landwirte allgemein als eine verhältnismäßige Beschränkung des freien Kapitalverkehrs angesehen werden, sofern sie weniger restriktiv sind als ein Kaufverbot für Nicht-Landwirte.

c) Preiskontrollen

Staatliche Maßnahmen gegen überhöhte Preise für Agrarland können unter bestimmten Umständen nach dem Unionsrecht gerechtfertigt sein. Dies gilt insbesondere für Vorschriften, die es den nationalen Behörden ermöglichen, den Verkauf von Land zu untersagen, wenn der Preis nach objektiven Kriterien zu spekulativ erscheint.

Auch wenn Preisregulierungen nicht automatisch ausländische Investitionen in Agrarland beschränken, sind Einschränkungen der Freiheit der Parteien, die Preise selbst festzulegen, nach der vom EuGH gelieferten Definition grundsätzlich als Beschränkungen anzusehen⁽⁶¹⁾. Denn sowohl der grenzüberschreitende Investor als auch der Empfänger der Investition werden grundsätzlich in ihrer Freiheit eingeschränkt, wenn sie den Preis nicht frei nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage festsetzen dürfen. Allerdings kann eine Beschränkung der freien Preisbildung unter bestimmten Umständen gerechtfertigt sein⁽⁶²⁾. Die Vermeidung unangemessener (übermäßig spekulativer) Preise, ganz gleich, ob sie zu hoch oder zu niedrig sind, scheint ein vom EuGH anerkannter legitimer Rechtfertigungsgrund zu agrarpolitischen Zwecken zu

⁽⁵⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007, *Festersen*, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, Rn. 43.

⁽⁵⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, *Libert u. a.*, C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 57-59. Siehe auch die Zweifel des EuGH im Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593, Rn. 37 und 38 in Bezug auf das Kriterium „im Interesse des Sozialwohnungswesens“.

⁽⁶⁰⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, *Ospelt und Schlössle Weissenberg*, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 52.

⁽⁶¹⁾ In Bezug auf die Definition von Beschränkungen des Kapitalverkehrs siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 23. Oktober 2007, *Kommission/Deutschland (Volkswagen)*, C-112/05, ECLI:EU:C:2007:623, Rn. 19, das Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, *Libert u. a.*, C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 44, sowie das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 2004, *Lenz*, C-315/02, ECLI:EU:C:2004:446, Rn. 21. Nationale Vorschriften, die die Freiheit der Parteien einschränken, die Preise für ihre Transaktionen selbst festzusetzen, sind auch als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs angesehen worden (siehe z. B. das Urteil des Gerichtshofs vom 12. Dezember 2013, *Soa Nazionale Costruttori*, C-327/12, ECLI:EU:C:2013:827, Rn. 58, und das Urteil des Gerichtshofs vom 5. Dezember 2006, *Cipolla u. a.*, C-94/04 und C-202/04, ECLI:EU:C:2006:758, Rn. 60). Was den freien Warenverkehr betrifft, siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 24. Januar 1978, *Van Tiggele*, C-82/77, ECLI:EU:C:1978:10, Rn. 21, das Urteil des Gerichtshofs vom 29. Januar 1985, *Cullet/Leclerc*, C-231/83, ECLI:EU:C:1985:29, Rn. 29, das Urteil des Gerichtshofs vom 30. April 2009, *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft*, C-531/07, ECLI:EU:C:2009:276, Rn. 2, und das Urteil des Gerichtshofs vom 23. Dezember 2015, *The Scotch Whisky Association*, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 32, in dem der EuGH die Auffassung vertrat, dass „die im Ausgangsverfahren streitige Regelung allein deshalb, weil sie verhindert, dass sich niedrigere Gesteungskosten eingeführter Erzeugnisse im Endverkaufspreis niederschlagen können, geeignet [ist], alkoholhaltigen Getränken, die in anderen Mitgliedstaaten als dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland rechtmäßig vertrieben werden, den Zugang zum britischen Markt zu erschweren, und ... somit eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Art. 34 AEUV [darstellt]“.

⁽⁶²⁾ Siehe die oben zitierte Rechtsprechung und das Urteil des Gerichtshofs vom 7. März 2013, *DKV Belgium*, C-577/11, ECLI:EU:C:2013:146, in dem der EuGH die Auffassung vertrat, dass die belgische Preisregulierung von Versicherungsprämien im Gesundheitswesen eine gerechtfertigte und verhältnismäßige Beschränkung darstellt. In diesem Urteil betonte der EuGH unter anderem, dass eines der Merkmale der Krankenhausversicherung darin bestehe, dass die Wahrscheinlichkeit eines Tätigwerdens der Versicherer mit zunehmendem Alter der Versicherten wachse (Rn. 43). Er vertrat die Auffassung, dass ein Tarifierhöhungssystem, wie das in dem fraglichen belgischen Gesetz vorgesehene, sicherstelle, dass der Versicherte im fortgeschrittenen Alter, wenn er diese Versicherung wirklich brauche, nicht mit einer erheblichen und unerwarteten Erhöhung seiner Versicherungsprämien konfrontiert werde (Rn. 49).

sein. Preisregulierungen, die auf objektiven, diskriminierungsfreien, präzisen und auf den Einzelfall zugeschnittenen Kriterien basieren, können dazu geeignet sein, übermäßige Landspekulation einzudämmen oder professionelle Landwirte vor Kaufpreisen zu schützen, die die Wirtschaftlichkeit ihres Betriebs in Gefahr bringen könnten. Gleichzeitig können sie sich auch als notwendig erweisen, wenn sie nicht über das Maß hinausgehen, das zur Eindämmung übermäßiger Spekulation oder zur Aufrechterhaltung einer überlebensfähigen Landwirtschaft erforderlich ist. In einem solchen Fall ist zu prüfen, ob es nicht weniger belastende Maßnahmen zur Verhinderung unangemessener Preise gibt als Preiskontrollen. Die Verhältnismäßigkeit eines nationalen Preisregulierungsgesetzes muss anhand aller tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Einzelfalls geprüft werden. Auf Märkten, die für übermäßige Spekulation anfällig sind, wie es bei einigen Märkten für Agrarland der Fall ist, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass eine Maßnahme als verhältnismäßig angesehen wird.

Die Schlussfolgerungen zu Preiskontrollen werden durch die Rechtsprechung des EuGH zu staatlichen Beihilfen im Zusammenhang mit der Privatisierung von Agrarland bestätigt. So stellte der EuGH fest, dass ein Verkauf öffentlichen Grundeigentums zu einem geringeren Preis als dem Marktpreis eine staatliche Beihilfe darstellen kann⁽⁶³⁾. Grund dafür ist, dass ein solcher Verkauf dem Käufer einen Vorteil einräumt und gleichzeitig zu einem Einnahmenverlust für den Staat und somit zu einer Verringerung des Staatshaushalts führt. Um die Gewährung einer staatlichen Beihilfe zu vermeiden und die Bestimmungen des Artikels 107 AEUV einzuhalten, muss die Privatisierung von Agrarland zu einem möglichst nahe beim Marktwert liegenden Preis erfolgen. Daher muss die Methode zur Ermittlung des Grundstückswerts mit einem Aktualisierungsmechanismus verbunden sein, der jüngsten Marktentwicklungen (z. B. starken Preisanstiegen) Rechnung trägt⁽⁶⁴⁾.

In einem jüngeren Urteil hat der EuGH diese Rechtsprechung weiterentwickelt. Darin bietet er Erläuterungen zum Marktwert, zu dem öffentliches Grundeigentum verkauft werden muss. In dem fraglichen Fall stützte sich die zuständige Behörde auf eine Bestimmung des nationalen Rechts, um den Verkauf eines Grundstücks an den Meistbietenden einer öffentlichen Ausschreibung zu untersagen, da der angebotene Preis in einem groben Missverhältnis zu dem geschätzten Wert des Grundstücks stand. Der EuGH räumte ein, dass der Verkauf an den Meistbietenden nicht notwendigerweise zu einem den Marktwert widerspiegelnden Preis führt, da das höchste Angebot unangemessen sein kann. Dies könnte z. B. der Fall sein, wenn das Höchstgebot deutlich über den sonstigen Preisgeboten oder dem von Sachverständigen geschätzten Wert liegt⁽⁶⁵⁾. In Bezug auf die Ermittlung des Marktwerts verwies er auf die entsprechende eingehende Erörterung des Generalanwalts⁽⁶⁶⁾. Der EuGH gelangte zu dem Schluss, dass eine Preisregelung, die es verbietet, ein öffentliches landwirtschaftliches Grundstück an den Meistbietenden zu verkaufen, nicht als staatliche Beihilfe qualifiziert werden kann, sofern die Anwendung dieser Regelung zu einem Preis führt, der möglichst nahe beim Marktwert des betroffenen landwirtschaftlichen Grundstücks liegt⁽⁶⁷⁾.

d) *Verpflichtung zur Selbstbewirtschaftung*

Der EuGH hat den Wunsch, eine vorherrschende Bewirtschaftung von Agrarflächen durch den Eigentümer selbst zu gewährleisten, zwar als legitimes, im Allgemeininteresse liegendes Ziel anerkannt⁽⁶⁸⁾. Eine generelle Anforderung der Selbstbewirtschaftung kann laut seiner ständigen Rechtsprechung jedoch nicht als verhältnismäßige Voraussetzung für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen akzeptiert werden. Im Ospelt-Urteil hat sich der EuGH mit einer besonderen nationalen Beschränkung des Erwerbs von Agrarland befasst, durch die eine landwirtschaftliche Nutzung gewährleistet werden soll. Laut dem betreffenden Gesetz war der Erwerb von Agrarland nur zulässig, wenn sich der Käufer neben anderen Auflagen auch zur Selbstbewirtschaftung verpflichtete⁽⁶⁹⁾. In dem in Rede stehenden Fall wurde die Genehmigung abgelehnt, obwohl der Käufer (eine juristische Person) sich dazu bereit erklärte, die landwirtschaftlichen Grundstücke den gleichen Landwirten zu verpachten wie bisher. Der EuGH befand, dass die Verpflichtung zur Selbstbewirtschaftung als Voraussetzung für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen unverhältnismäßig sei, da dadurch die Möglichkeit, Flächen an Landwirte zu verpachten, die selbst nicht über hinreichende Mittel zum Erwerb von Flächen verfügen, eingeschränkt würde. Das verfolgte Ziel könnte durch weniger restriktive Maßnahmen erreicht werden, namentlich wenn vom Käufer verlangt wird, bei dem Erwerb die Zusage zu erteilen, dass das Grundstück weiter landwirtschaftlich genutzt würde⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Allgemein lässt sich das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe ausschließen, wenn die Veräußerung eines staatlichen Grundstücks unter marktüblichen Bedingungen stattfindet. Dies ist sichergestellt, wenn der Verkauf in einem wettbewerblichen, transparenten, diskriminierungsfreien und bedingungslosen Ausschreibungsverfahren erfolgt, das die Teilnahme aller interessierten und qualifizierten Bieter ermöglicht und mit den Vorschriften des AEUV zum öffentlichen Beschaffungswesen im Einklang steht (siehe Randnummern 89 ff. der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1) und die dort zitierte Rechtsprechung). Ansonsten müssen zur Vermeidung staatlicher Beihilfen und zur Einhaltung des Artikels 107 AEUV andere Methoden verwendet werden, mit denen sichergestellt werden kann, dass die Privatisierung von Agrarland zu einem Preis erfolgt, den ein privater Verkäufer unter marktüblichen Bedingungen akzeptiert hätte.

⁽⁶⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Dezember 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, Rn. 25, 43 und 54.

⁽⁶⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juli 2015, BVVG, C-39/14, ECLI:EU:C:2015:470, Rn. 39 und 40.

⁽⁶⁶⁾ Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón vom 17. März 2015 in der Sache C-39/14, Rn. 69-79.

⁽⁶⁷⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juli 2015, BVVG, C-39/14, ECLI:EU:C:2015:470, Rn. 55.

⁽⁶⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007, Festersen, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, Rn. 27 und 28.

⁽⁶⁹⁾ Hinzu kommen weitere Auflagen, insbesondere in Bezug auf landwirtschaftliche Qualifikationen (siehe Rechtssache C-452/01, Ospelt, Rn. 13).

⁽⁷⁰⁾ Urteil des Gerichtshofs, Ospelt und Schlösle Weissenberg, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 49-53.

Neben möglichen rechtlichen Einwänden hinsichtlich des freien Kapitalverkehrs scheint die Verpflichtung zur Selbstbewirtschaftung auch in Grundrechte einzugreifen. Wenn der Erwerb landwirtschaftlicher Flächen von einer Zusage des Käufers abhängig gemacht wird, das Land selbst zu bewirtschaften, hätte dies auch Auswirkungen auf seine Möglichkeit zur Ausübung anderer beruflicher Tätigkeiten und würde somit seine unternehmerische Freiheit einschränken (Artikel 16 der Charta der Grundrechte). Dies könnte auch für sein Recht, einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben, gelten (Artikel 15 der Charta der Grundrechte).

e) *Landwirtschaftliche Qualifikationen*

Unterliegt der Landerwerb der Bedingung, dass der Käufer über besondere landwirtschaftliche Qualifikationen verfügt, so stellt dies eine Beschränkung dar, die Fragen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit aufwirft.

Erstens erscheint es nicht erforderlich, dass der Käufer selbst über die entsprechenden Qualifikationen verfügt, solange er die Gewähr dafür bietet, dass die Flächen ordnungsgemäß bewirtschaftet werden ⁽⁷¹⁾.

Zweitens entsteht vor allem der Eindruck, dass das Qualifikationserfordernis generell über das zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung von Flächen oder einer hohen landwirtschaftlichen Produktivität und Qualität erforderliche Maß hinausgeht. Tatsächlich ist es so, dass der Beruf „Landwirt“ in keinem Mitgliedstaat ein reglementierter Beruf in dem Sinne ist, dass er aus rechtlicher Sicht bestimmte Qualifikationen erfordert ⁽⁷²⁾. Daher kann nicht behauptet werden, dass eine effiziente Landwirtschaft verpflichtende berufliche Qualifikationen voraussetzt. Vor diesem Hintergrund bedarf ein spezifisches Qualifikationserfordernis für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen in jeder nationalen Rechtsvorschrift einer besonderen Rechtfertigung, in deren Ermangelung es sich offenbar um eine ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Beschränkung des freien Kapitalverkehrs handelt. Wenn Mitgliedstaaten in dieser Frage zu einer anderen Bewertung kommen, müssten sie belegen, weshalb für den Grunderwerb bestimmte Qualifikationen erforderlich sind, während landwirtschaftliche Tätigkeiten im Allgemeinen ohne offiziellen Befähigungsnachweis zugelassen sind. Diese Erwägungen stellen nicht infrage, dass eine erfolgreiche und nachhaltige Landwirtschaft eine angemessene berufliche Ausbildung erfordert.

f) *Wohnsitzerfordernisse*

Der EuGH hat bereits mehrfach Urteile über nationale Vorschriften gefällt, denen zufolge der Käufer von Agrarland auf dem Grundstück oder in dessen Nähe wohnen muss. In einem frühen Stadium, als die Bestimmungen des Vertrags über den freien Kapitalverkehr noch nicht unmittelbar anwendbar waren, hat der EuGH in einer Vorabentscheidung festgestellt, dass ein solches Erfordernis unter ganz konkreten Voraussetzungen mit der Niederlassungsfreiheit vereinbar ist ⁽⁷³⁾. Aus der neueren Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass Wohnsitzerfordernisse nicht mit dem Grundsatz des freien Kapitalverkehrs vereinbar sind.

In der Rechtssache *Ospelt* hat der EuGH Gerichtshof jede Auflage, dass der Erwerber auf dem Grundstück wohnen muss, für unrechtmäßig erklärt ⁽⁷⁴⁾. Vier Jahre später, im Jahr 2007, hat der EuGH die dem Käufer auferlegte Wohnsitzpflicht auf dem Grundstück, das Gegenstand der Veräußerung ist, für unverhältnismäßig erklärt. Der EuGH befand, dass eine solche Wohnsitzpflicht in besonderem Maße restriktiv ist, da sie nicht nur den freien Kapitalverkehr und die Niederlassungsfreiheit beschränkt, sondern auch das Recht des Käufers, seinen Wohnsitz frei zu wählen ⁽⁷⁵⁾.

Im vorliegenden Fall ist die Auferlegung einer Wohnsitzpflicht auf dem Grundstück unter anderem durch den Wunsch der Verhinderung von Landspekulation begründet. Der EuGH hat mehrere Begründungen einer solchen Pflicht im Detail erörtert und sämtlich zurückgewiesen. Er kam dabei zu dem Schluss, dass zur Verringerung der Landspekulation Maßnahmen geprüft werden müssen, die sich weniger nachteilig auf den freien Kapitalverkehr und die Grundrechte auswirken als eine Wohnsitzpflicht. Der EuGH nannte als Beispiele höhere Steuern beim Wiederverkauf von Grundstücken kurz nach deren Erwerb oder das Erfordernis einer beträchtlichen Mindestdauer für die Pacht von landwirtschaftlichen Flächen ⁽⁷⁶⁾.

Was bezüglich der Wohnsitzpflicht auf dem zu erwerbenden Grundstück ausgeführt wurde, gilt gleichermaßen für jede Verpflichtung, seinen Wohnsitz in dem Land oder in der Gemeinde zu haben, in dem bzw. in der das Grundstück liegt. Ein Wohnsitzerfordernis läuft letzten Endes immer auf eine indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinaus. Der EuGH hat konsequent entschieden, dass „nationale Rechtsvorschriften, die eine Unterscheidung aufgrund des Kriteriums des Wohnsitzes treffen, indem sie Gebietsfremden bestimmte Steuervergünstigungen verweigern, die sie Gebietsansässigen gewähren, hauptsächlich zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirken, da Gebietsfremde meist Ausländer sind“ ⁽⁷⁷⁾. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass ein Erfordernis der Kenntnis der Sprache des betreffenden Landes auf sehr ähnliche Einwände stoßen würde.

⁽⁷¹⁾ Siehe Erwägungen zu *Ospelt* und *Schlössle Weissenberg*, C-452/01, Rn. 49-53.

⁽⁷²⁾ Siehe http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm

⁽⁷³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 1984, *Fearon/Irish Land Commission*, C-182/83, ECLI:EU:C:1984:335, Rn. 9-11.

⁽⁷⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, *Ospelt* und *Schlössle Weissenberg*, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 54.

⁽⁷⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007, *Festersen*, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, Rn. 35 und 40. Das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ist ein in Protokoll Nr. 4 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und in Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiertes Grundrecht.

⁽⁷⁶⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007, *Festersen*, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, Rn. 39.

⁽⁷⁷⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 1995, *Finanzamt Köln-Altstadt gegen Schumacker*, C-279/93, ECLI:EU:C:1995:31, Rn. 28; Urteil des Gerichtshofs vom 23. Februar 2006, *van Hilten-van der Heijden*, C-513/03, ECLI:EU:C:2006:131, Rn. 44; Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007, *Festersen*, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, Rn. 25. Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2008, *Eckelkamp*, C-11/07, ECLI:EU:C:2008:489, Rn. 46 (höhere Steuern für Gebietsfremde).

g) *Verbot des Verkaufs an juristische Personen*

Nationale Regelungen, die den Verkauf von Agrarland an juristische Personen untersagen, stellen eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs und gegebenenfalls der Niederlassungsfreiheit dar. Aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH kann der Schluss gezogen werden, dass solche Beschränkungen in der Regel nicht gerechtfertigt sind. Bei der Prüfung einer Auflage zur Selbstbewirtschaftung durch den Käufer urteilte der EuGH, dass eine solche Beschränkung juristische Personen vom Erwerb von Agrarland ausschließt. Im betreffenden Fall stellte der EuGH die Frage, ob dies erforderlich sei, um das angestrebte Ziel des in Frage stehenden Gesetzes, nämlich die Fortsetzung der landwirtschaftlichen Nutzung des Grundstücks, zu erreichen. Wenn das Ziel einer juristischen Person eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung ist, so stellt das Verbot des Verkaufs an juristische Personen ein Hindernis für Transaktionen dar, die als solche die landwirtschaftliche Nutzung nicht beeinträchtigen würden⁽⁷⁸⁾. Aus den Erwägungen des EuGH kann der Schluss gezogen werden, dass ein solches Verbot zur Erreichung des erklärten Ziels nicht erforderlich und somit nicht gerechtfertigt ist. In diesem Zusammenhang hat der EuGH auch auf Beispiele für weniger restriktive Maßnahmen verwiesen, insbesondere die Möglichkeit, die Übertragung an juristische Personen von der Verpflichtung zu einer langfristigen Verpachtung des Grundstücks abhängig zu machen⁽⁷⁹⁾.

h) *Erwerbsobergrenzen*

Obergrenzen für die Größe des Grundeigentums, das erworben oder gehalten werden kann, stellen Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs dar, da sie die Entscheidung von Investoren zum Erwerb landwirtschaftlicher Flächen einschränken. Auch wenn solche Einschränkungen zur Verfolgung bestimmter politischer Ziele gerechtfertigt sein können, werfen sie — je nach nationalen Gegebenheiten — doch einige Fragen hinsichtlich ihrer Verhältnismäßigkeit auf. Einige Erwerbsobergrenzen scheinen Zielen zuwiderzulaufen, die der EuGH als Ziele des überwiegenden öffentlichen Interesses anerkannt hat, nämlich die Erhöhung der Größe von Betrieben mit dem Ziel, diese rentabel bewirtschaften zu können, oder die Ermöglichung der Entwicklung lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe. Aus einem anderen Blickwinkel scheinen bestimmte Obergrenzen angesichts der Tatsache, dass Agrarland eine begrenzte Ressource ist, dazu geeignet, eine übermäßige Konzentration von Landbesitz zu verhindern, um die Existenz bäuerlicher Familienbetriebe und mittelgroßer landwirtschaftlicher Betriebe zu fördern. In diesem Fall müsste geprüft werden, ob entsprechende Maßnahmen nicht über das erforderliche Maß hinausgehen und ob sie durch alternative, weniger restriktive Maßnahmen ersetzt werden können. Begründung und Verhältnismäßigkeit solcher Obergrenzen müssen daher im jeweiligen nationalen Kontext und unter Berücksichtigung aller tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Falls geprüft werden.

Bisher hat die Kommission in nationalen Rechtsvorschriften zwei Arten von Maßnahmen zur Festlegung von Erwerbsobergrenzen zur Kenntnis genommen. Einige Mitgliedstaaten verlangen beim Erwerb von Flächen ab einer bestimmten Größe eine besondere Genehmigung einer Aufsichtsbehörde. Andere Mitgliedstaaten haben absolute Obergrenzen neu eingeführt oder bereits bestehende Grenzen bestätigt.

Nationale Erwerbsobergrenzen, die durch einen legitimen Grund des Allgemeininteresses (z. B. eine besser ausgewogene Eigentumsstruktur) gerechtfertigt sind und im Einklang mit den Grundrechten und allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts wie dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit stehen, könnten als mit dem EU-Recht vereinbar angesehen werden. Die Bewertung wird in hohem Maße davon abhängen, ob die nationalen Regelungen auf objektiven, klar definierten Kriterien basieren und ob für die betroffenen Personen Möglichkeiten des gerichtlichen Rechtsbehelfs vorgesehen sind.

i) *Vorrechte für ortsansässige Käufer*

Vorkaufsrechte und andere Vorrechte zugunsten ortsansässiger Käufer erfordern besondere Aufmerksamkeit und müssen eingehend geprüft werden. Vorrechte für Ortsansässige können zu einer Bevorzugung der Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats führen. Somit können sie eine verdeckte Form der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellen, die nach Artikel 63 (und Artikel 49 AEUV) verboten ist, da solche Vorrechte die Staatsangehörigen des jeweiligen Landes zwar nicht formell, aber in ihrer praktischen Wirkung bevorzugen. Es ist kaum zu bestreiten, dass die große Mehrheit ortsansässiger Käufer Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats sind und es somit wesentlich unwahrscheinlicher ist, dass Ausländer in den Genuss von Vorrechten für Ortsansässige kommen als Staatsangehörige des betreffenden Landes⁽⁸⁰⁾. Selbst bei unterschiedloser Anwendung würden solche Maßnahmen in jedem Fall den freien Kapitalverkehr und in manchen Fällen auch die Niederlassungsfreiheit beschränken, da sie geeignet sind, Investitionen in Agrarland durch nicht Ortsansässige zu behindern oder weniger attraktiv zu machen⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 51.

⁽⁷⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, Rn. 52.

⁽⁸⁰⁾ Siehe hierzu das Urteil des Gerichtshofs vom 14. Februar 1995, Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker, C-279/93, ECLI:EU:C:1995:31, Rn. 28, Urteil des Gerichtshofs vom 23. Februar 2006, van Hilten-van der Heijden, C-513/03, ECLI:EU:C:2006:131, Rn. 44; Urteil des Gerichtshofs vom 25. Januar 2007, Festersen, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, Rn. 25. und das Urteil des Gerichtshofs vom 11. September 2008, Eckelkamp, C-11/07, ECLI:EU:C:2008:489, Rn. 46 (höhere Besteuerung für Gebietsfremde).

⁽⁸¹⁾ Zur Definition von Beschränkungen des Kapitalverkehrs siehe siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 23. Oktober 2007, Kommission/Deutschland (Volkswagen), C-112/05, ECLI:EU:C:2007:623, Rn. 19, das Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 44, sowie das Urteil des Gerichtshofs vom 15. Juli 2004, Lenz, C-315/02, ECLI:EU:C:2004:446, Rn. 21.

Um mit dem Grundsatz des freien Kapitalverkehrs vereinbar zu sein, müssen Vorrechte für ortsansässige Käufer, wie andere Beschränkungen auch, in verhältnismäßiger Weise legitime im öffentlichen Interesse stehende Ziele verfolgen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Mitgliedstaaten auf öffentliche Ziele berufen, die der EuGH als legitim anerkannt hat, wie die Erhöhung der Größe des Grundbesitzes zur Entwicklung lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe und den Erhalt einer beständigen Bevölkerung in ländlichen Gebieten. Dabei gilt die Voraussetzung, dass die Vorrechte die sozioökonomischen Aspekte der angestrebten Ziele widerspiegeln müssen. Dies könnte z. B. der Fall sein, wenn Landwirten Vorkaufsrechte gewährt werden, um gegen eine Fragmentierung des Grundbesitzes vorzugehen, oder wenn Ortsansässigen besondere Rechte eingeräumt werden, um Bedenken in Bezug auf ihre geografische Lage auszuräumen (z. B. im Falle weniger entwickelter Regionen).

Vorrechte für Ortsansässige, die nicht für die Verwirklichung des angestrebten Ziels erforderlich sind, sind hingegen nicht gerechtfertigt⁽⁸²⁾. Dies ergibt sich insbesondere aus der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Libert. In diesem Fall hat der EuGH die Verhältnismäßigkeit einer nationalen Regelung geprüft, der zufolge Grundstücke in einer bestimmten Gemeinde nur unter folgenden Bedingungen erworben werden konnten: Erstens musste die Person, der das Grundstück übertragen werden sollte, vor der beabsichtigten Übertragung mindestens sechs Jahre lang ununterbrochen in der Zielgemeinde oder in einer angrenzenden Gemeinde wohnhaft gewesen sein. Zweitens musste der Käufer oder Mieter zum Zeitpunkt der Übertragung Tätigkeiten in der betreffenden Gemeinde verrichten, die durchschnittlich mindestens eine halbe Arbeitswoche in Anspruch nehmen. Drittens musste der Käufer oder Mieter aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung zu dieser Gemeinde aufgebaut haben. Der EuGH sah diese nationale Regelung als unverhältnismäßig an. Er erklärte, dass keine dieser Bedingungen in unmittelbarem Zusammenhang mit den sozioökonomischen Aspekten stehe, die dem vom Mitgliedstaat geltend gemachten Ziel entsprächen, ausschließlich die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen. Die Bedingungen der Vorschrift könnten nämlich nicht nur von dieser am wenigsten begüterten Bevölkerung erfüllt werden, sondern auch von anderen Personen, die über ausreichende Mittel verfügen und folglich keinen besonderen Bedarf an sozialem Schutz auf dem Immobilienmarkt haben. Daher war der EuGH der Auffassung, dass die betreffenden Maßnahmen über das hinausgehen, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist. Außerdem hätten andere, weniger einschränkende Maßnahmen als die mit der nationalen Rechtsvorschrift erlassenen in Betracht gezogen werden müssen⁽⁸³⁾.

j) Gegenseitigkeitsvoraussetzung

Ein Mitgliedstaat darf den Erwerb von Agrarland durch Unionsbürger aus einem anderen Mitgliedstaat nicht an die Bedingung knüpfen, dass die Staatsangehörigen seines eigenen Landes Agrarland im Herkunftsland des Unionsbürgers des anderen Mitgliedstaats erwerben dürfen. Die Voraussetzung der Gegenseitigkeit wird vom EuGH schon lange als unvereinbar mit den Grundsätzen des Unionsrechts zurückgewiesen. Die Pflicht zur Einhaltung des Unionsrechts hängt nicht davon ab, ob andere Mitgliedstaaten das Unionsrecht einhalten⁽⁸⁴⁾. Wenn ein Mitgliedstaat gegen Unionsrecht verstößt, hat jeder andere Mitgliedstaat das Recht, den EuGH anzurufen (Artikel 259 AEUV). Darüber hinaus überwacht die Kommission als Hüterin der Verträge die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten und ist befugt, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, in deren Rahmen sie erforderlichenfalls beim EuGH Klage gegen den betreffenden Mitgliedstaat erheben kann.

5. Abschließende Bemerkungen

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass die Mitgliedstaaten nach dem Unionsrecht legitimen politischen Anliegen Rechnung tragen dürfen. Sie können für ihre Märkte für Agrarland eine geeignete politische Strategie definieren. Der EuGH hat zahlreiche agrarpolitische Ziele anerkannt, die Einschränkungen der Grundfreiheiten rechtfertigen können. Dabei ist die wichtigste Voraussetzung, dass die Ziele klar festgelegt sein müssen sowie dass die gewählten Instrumente diskriminierungsfrei sein und in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stehen müssen, d. h. dass sie nicht über das erforderliche Maß hinausgehen dürfen.

Die Kommission als Hüterin der Verträge muss dafür sorgen, dass nationale Maßnahmen mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Die Dienststellen der Kommission helfen den Behörden der Mitgliedstaaten ggf. sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht im Einklang stehen. Als erster Schritt ist im November 2017 ein Treffen mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten geplant, bei dem diese Mitteilung präsentiert und besprochen werden soll. Diese Kontakte können die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, das Unionsrecht eingehend zu verstehen und richtig auszulegen.

⁽⁸²⁾ Der EuGH wies beispielsweise besondere Rechte für Käufer mit „einer ausreichenden Bindung zur Gemeinde“ im Sinne einer dauerhaften „gesellschaftlichen, familiären, sozialen oder wirtschaftlichen Bindung“ zurück, die gewährt wurden, um die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen. Der EuGH erklärte diesbezüglich, dass diese Bedingungen nicht nur von dieser am wenigsten begüterten Bevölkerung erfüllt werden könnten, sondern auch von anderen Personen, die über ausreichende Mittel verfügen und folglich keinen besonderen Bedarf an sozialem Schutz auf dem Immobilienmarkt haben (Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 54-56).

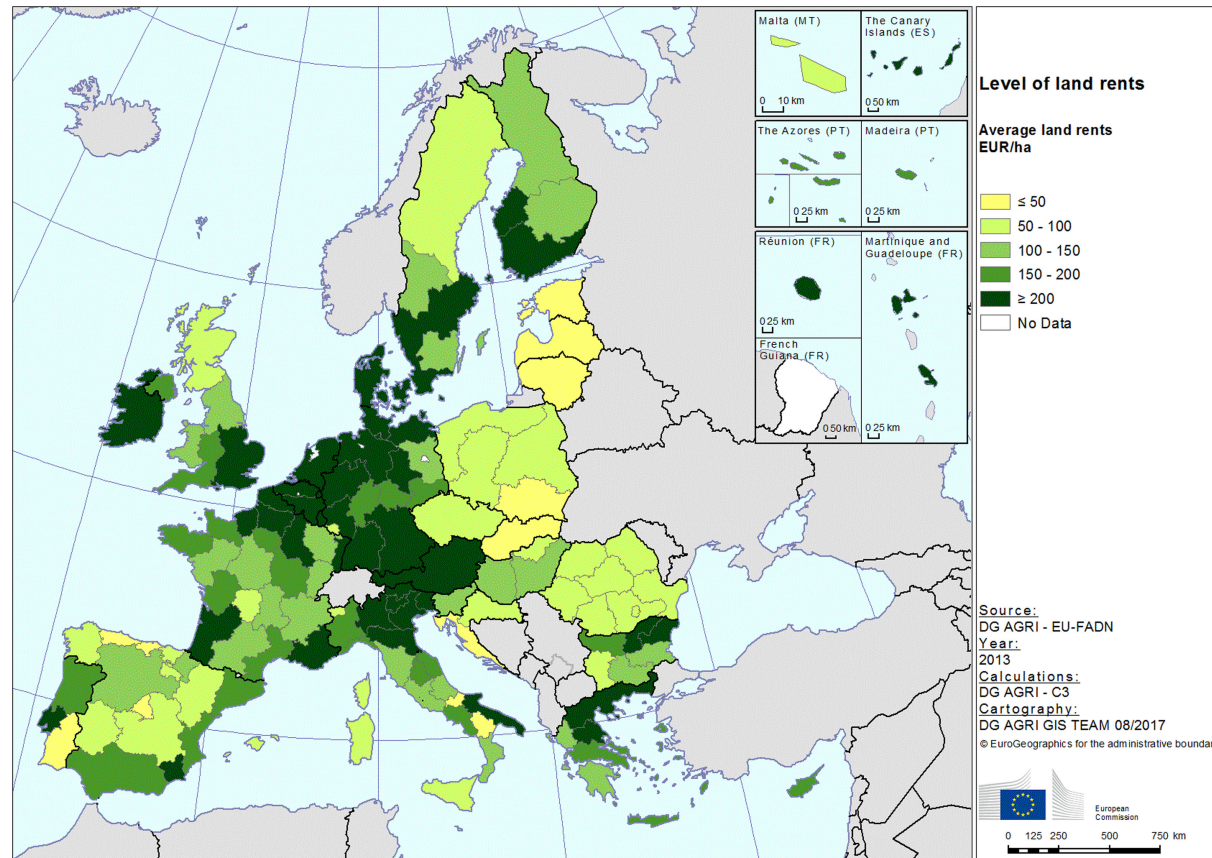
⁽⁸³⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 54-56.

⁽⁸⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 19. November 2009, Kommission/Finnland, C-118/07, ECLI:EU:C:2009:715, Rn. 48; Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juni 2005, Kommission/Luxemburg, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341, Rn. 35: „ein Mitgliedstaat [kann] nicht die Nichtbeachtung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit geltend machen oder sich auf eine mögliche Missachtung des EG-Vertrags durch einen anderen Mitgliedstaat berufen, um eine eigene Vertragsverletzung zu rechtfertigen“.

Darüber hinaus können sie den Dienststellen der Kommission helfen, die besonderen Umstände in den einzelnen Ländern besser zu verstehen. Die Kommission möchte die Mitgliedstaaten auch in Zukunft beim Austausch bewährter Verfahren im Bereich der Regulierung der Märkte für Agrarland unterstützen.

Abbildung 1

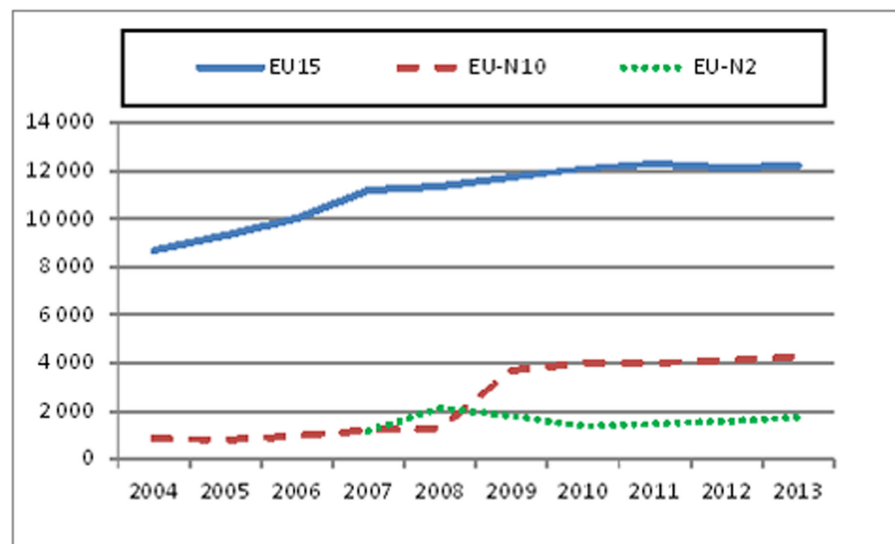
Höhe der Pachtzinsen als Indikator für die Bodenpreise ⁽¹⁾



Quelle: GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, basierend auf INLB.

⁽¹⁾ Die jährlichen Pachtzinsen, die Landwirte für einen Hektar Land zahlen müssen, werden in der Regel als bester Näherungswert für die Grundstückskosten angesehen. Die Karte zeigt, dass die Pachtzinsen in den einzelnen Regionen der EU sehr unterschiedlich hoch sind, was nicht nur auf angebots- und nachfrageseitige Faktoren, sondern auch auf Unterschiede im allgemeinen Preisniveau (Kaufkraft) zwischen den Ländern und das unterschiedliche regulatorische Umfeld zurückzuführen ist. Im Jahr 2013 waren die durchschnittlichen Pachtzinsen pro Hektar auf den Kanarischen Inseln und in den Niederlanden am höchsten (etwa 1 300 EUR bzw. 780 EUR). Auch in der Region Hamburg (670 EUR) und in Dänemark (610 EUR) waren sie sehr hoch. Besonders niedrig waren die Pachtzinsen hingegen in Lettland und Estland (unter 30 EUR/ha) sowie in vielen Regionen mit ungünstigen Bedingungen für die intensive landwirtschaftliche Produktion. Das in den Abbildungen 1 und 2 genannte Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (EU-INLB) erhebt jährliche Daten über den Wert landwirtschaftlicher Vermögenswerte (einschließlich Agrarland) und die Pachtzinsen für eine Stichprobe von 87 000 marktorientierten landwirtschaftlichen Betrieben in der gesamten EU. Die jährliche Erhebung nationaler Daten zu Bodenpreisen und Pachtzinsen von Eurostat befindet sich derzeit im Aufbau.

Abbildung 2

Langfristige Entwicklung des Bodenwerts/ha (Durchschnitt in EUR) ⁽¹⁾

Quelle: GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, basierend auf INLB.

⁽¹⁾ Der „Bodenwert“ wird in Abhängigkeit von der Bewertung der Flächen am Ende des Rechnungsjahres (Endbestand) bestimmt. „ha“ bezieht sich auf vom Eigentümer bewirtschaftete Flächen. „EU-N 10“ bezeichnet die zehn Länder, die der EU im Jahr 2004 beigetreten sind (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern). „EU-N 2“ bezeichnet die Länder, die der EU im Jahr 2007 beigetreten sind (Bulgarien und Rumänien).