

Bauernland in Bauernhand? – Eine unionsrechtliche Untersuchung des polnischen Gesetzes über die Gestaltung der landwirtschaftlichen Flächenstruktur

I. Einführung

Polen hält 8,8 % der bewirtschafteten Agrarflächen der EU28,¹ nimmt damit den fünften Platz ein und ist mithin ein wichtiger Akteur auf dem europäischen Agrarmarkt. Allein schon aus dieser ökonomischen Perspektive heraus ergibt sich die Bedeutung des am 1. Mai 2016 ausgelaufenen zwölfjährigen Moratoriums für den Schutz polnischer Agrarflächen.² Das bis dahin geltende Gesetz schloss den Erwerb polnischer Agrarflächen durch Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten weitestgehend aus.³ Aufgrund des Auslaufens der Übergangsfrist hat die nationalkonservative Partei PiS⁴ das Ustawa z dnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵ (UKUR, dt.: Gesetz über die Gestaltung der landwirtschaftlichen Flächenstruktur vom 11. April 2003) modifiziert. Die Modifikation erfolgte durch das am 14. April 2016 in Kraft getretene Gesetz über die Einstellung des Verkaufs von Böden des öffentlichen Agrarflächenbestandes und über die Änderung einiger sonstiger Gesetze⁶ und durch das am 6. Juli 2016 in Kraft getretene Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die Gestaltung des landwirtschaftlichen Systems und des Gesetzes über Grundbuchämter und Hypo-

1 Vgl. Eurostat Agriculture, forestry and fishery statistics (2016), S. 29, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7777899/KS-FK-16-001-EN-N.pdf/cae3c56f-53e2-404a-9e9e-fb5f57ab49e3>, 15.6.2018.

2 Vgl. Anhang XII der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl. 2003 L 236, 23.9.2003, S. 875 (878): „Unbeschadet der Verpflichtungen aus den Verträgen, auf die sich die Europäische Union gründet, kann Polen die Vorschriften über den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen und Wäldern des Gesetzes vom 24. März 1920 über den Erwerb von Immobilien durch Ausländer (Dz.U. 1996 Nr. 54, poz. 245, geändert) nach dem Beitritt zwölf Jahre lang beibehalten.“.

3 Siehe zur bis ins Jahr 2007 geltenden Rechtslage *Dohme*, Erwerb landwirtschaftlicher Nutzflächen in Polen, Frankfurt am Main 2008, *passim*.

4 *Prawo i Sprawiedliwość* (dt.: Recht und Gerechtigkeit).

5 Dz. U. 2003 Nr. 64 poz. 592.

6 Dz. U. poz. 585; ROZPORZĄDZENIE MINISTRA ŚRODOWISKA z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie specjalnego obszaru ochrony siedlisk Opole Lubelskie (PLH060054).

theken.⁷ In Anbetracht des nunmehr vollumfänglich geltenden Unionsrechts stellt sich die Frage der Unionsrechtskonformität der modifizierten polnischen Regelung.

II. Die polnische Rechtslage und kontextuale Betrachtungen

Angesichts der Begrenztheit von Agrarland ist dieses, nicht nur in Polen, Gegenstand umfassender Reglementarien.

1. Die modifizierte polnische Rechtslage

Die neu erlassenen Regelungen schränken den Erwerb von Agrarland stark ein, indem unter anderem zahlreiche Erfordernisse für den Erwerb einer Agrarfläche aufgestellt werden.

a) Regelungsziele

Neben den ausdrücklich im Gesetz genannten Zielen lassen sich weitere Ziele der polnischen Neuregelung eruieren; namentlich aus der Gesetzesbegründung.⁸ Schon in dieser Begründung wird darauf hingewiesen, dass sich die Ziele mit den Zielen der Europäischen Union decken würden.⁹ Allein ein solcher – lediglich deklaratorisch wirkender – Hinweis, dass eine Regelung in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht sei, erweckt Zweifel an der Unionsrechtskonformität.¹⁰

Nach der Präambel des modifizierten Gesetzes ist primäres Ziel die Stärkung, der Schutz und die weitere Entwicklung von Familienbetrieben. Daneben soll nach Art. 1 Nr. 2 UKUR eine übermäßige Konzentration von Agrarland verhindert werden. Dies soll ebenfalls dazu beitragen, dass nur familiäre Landwirtschaftsbetriebe in Polen existieren.¹¹

Ein weiteres Ziel stellt die Sicherung einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung dar, wie sich aus der Existenz von Art. 1 Nr. 3 UKUR ergibt, welcher statuiert, dass

7 Dz. U. poz. 1159; OBWIESZCZENIE MINISTRA ROLNICTWA I ROZWOJU WSI z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

8 1101 UZASADNIENIE do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości (dt.: 1101 Begründung zum Gesetzentwurf über die Aussetzung des Immobilienverkaufs), <http://www.minrol.gov.pl/eng/Media/Files/1101-UZASADNIENIE-do-projektu-ustawy-o-wstrzymaniu-sprzedazy-nieruchomosci>, 15.6.2018.

9 Vgl. überblicksartig zu den Zielen der EU die Mitteilung der Kommission, C/2017/6168, ABl. EU C 350 v. 18.10.2017, S. 5 (11 f.).

10 Zu einem ähnlichen Gedanken in Bezug auf die damalige Rechtslage der DDR vgl. *Stern*, DVBl. 97 (1982), S. 165 (167, Fn. 10).

11 *Bieluk*, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz, Warszawa 2016, Art. 1 Rn. 7.

landwirtschaftliche Betriebe durch Personen geführt werden müssen, die entsprechend qualifiziert sind.¹²

Das bereits in der Präambel genannte Ziel familiäre Betriebe zu stärken, zu schützen und weiterzuentwickeln, impliziert, dass eine ansässige Bevölkerung auf dem Land erhalten werden soll. Da Landwirtschaft überwiegend in ländlichen Regionen betrieben wird, wird eine Vermehrung der Anzahl familiärer Betriebe dazu führen, dass sich mehr Familien ansiedeln und ihren Lebensmittelpunkt auf das Land verlagern. Je mehr familiäre Betriebe entstehen, desto größer wird somit die ansässige Bevölkerung. Auch die Nummer III der Verordnung Nr. 20/16 spricht für dieses Ergebnis.¹³ Diese besagt, dass eine Überprüfung dahingehend stattfinden soll, ob die Vermehrung der Anzahl familiärer Betriebe dazu führt, dass sich mehr Familien ansiedeln und ihren Lebensmittelpunkt auf das Land verlagern. Auch entstehen durch eine stabile Landwirtschaft Arbeitsplätze, welche zum Erhalt einer ansässigen Landbevölkerung beitragen.

Nach der Gesetzesbegründung sei insbesondere problematisch, dass ohne das Anschlussgesetz polnische Agrarflächen auf den „freien Markt“ gelangen würden.¹⁴ Für Unionsbürger der EU15-Mitgliedsstaaten, in denen der Preis für den Erwerb einer Agrarfläche deutlich höher ist, ist eine Investition in günstige polnische Agrarflächen lukrativ. Vor diesem Hintergrund und der naturgegebenen Begrenztheit von Agrarfläche sind Spekulationen auf diese nicht unwahrscheinlich. Dies will die polnische Regelung verhindern. Wie die damalige Ministerpräsidentin Polens *Beata Szydło* und die Gesetzesbegründung erläutern, bestehe die Motivation für das neue Gesetz in dem „Wohlergehen“ der Landwirte. Die neue Regelung biete einen realen Schutz für Polen vor dem unkontrollierten Ausverkauf, der gerade stattfände und Polen schade.¹⁵ Ziel sei zu verhindern, dass Agrarland zukünftig – vor allem durch Ausländer – für Kapitalanlagen oder Investitionen genutzt wird.¹⁶ Des Weiteren ist die wirtschaftliche Situation polnischer Landwirte im Vergleich zu anderen Landwirten in der Europäischen Union deutlich schlechter.¹⁷ Diese missliche Situation führe dazu, dass die polnischen Landwirte nicht konkurrenzfähig seien, da sie keine ausreichenden Mittel hätten, Agrarflächen zu erwerben. Somit könnten polnische Agrarwirte sich nicht entsprechend vergrößern.

Sollten nur noch Investoren Agrarflächen halten und kein Interesse an der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung haben, berge das die Gefahr, dass die Ernährung der Bevölkerung nicht gewährleistet werden könne. Auch die polnische Wirtschaft, in der die landwirtschaftliche Produktion eine wichtige Rolle spielt, wäre in Gefahr.

Ein weiteres Ziel des UKUR ist die dauerhafte Erhaltung der traditionellen Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Gemeinschaft. Dies wird dadurch sicherge-

12 *Bieluk*, Fn. 11, Art. 1 Rn. 8.

13 Vgl. Zarządzenia Nr. 20/16 Prezesa Agencji nieruchomości rolnych z dnia 13.5.2016, Nr. III.

14 Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 2.

15 Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 2. Die Äußerung *Szydłos* siehe unter <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ziemi-rolnej-juz-nie-kupisz-chyba-ze-jestes,206,0,2070734.html>, 15.6.2018.

16 *Kondratowska*, *Nieruchomosci* 2016 Nr. 6, „Reforma ustroju rolengo – analiza zmian“, S. 4.

17 EU farm economics overview based on FADN data 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/rca/pdf/EU_FEO_FADN_2011_web.pdf, 15.6.2018; Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 4.

stellt, dass das primäre Ziel des UKUR die Förderung familiärer Betriebe ist, in denen der Erwerber persönlich die landwirtschaftliche Fläche betreiben muss (vgl. Art. 9 Abs. 3 Nr. 1 UKUR). Das soll gewährleisten, dass landwirtschaftliches Eigentum überwiegend von den Eigentümern bewirtschaftet wird und eine dauerhafte landwirtschaftliche Gemeinschaft erhalten wird und damit einhergehend auch eine angemessene Nutzung des verfügbaren Bodens sichergestellt ist.

b) Erwerb einer Agrarfläche

Der Anwendungsbereich des UKUR ist weitreichend, da das Gesetz gem. Art. 1 UKUR lediglich auf landwirtschaftliche Immobilien, die im Eigentum des staatlichen Schatzamtes (Skarbu Państwa) stehen und auf Agrarflächen, die kleiner als 0,3 ha sind, keine Anwendung findet.

Zentral ist das in Art. 3 UKUR verankerte Vorkaufsrecht, wonach derjenige vorkaufsberechtigt ist, der mindestens drei Jahre Pächter des Grundstücks war. Macht der Pächter von seinem Vorkaufsrecht keinen Gebrauch oder sollte es keinen Pächter geben, so steht gem. Art. 3 Abs. 4 UKUR der Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (KOWR)¹⁸ ein Vorkaufsrecht zu.

aa) Grundsätzlich Berechtigte

Käufer einer Agrarfläche kann gem. Art. 2 a Abs. 1 S. 1 UKUR grundsätzlich nur ein individueller Landwirt sein, soweit das Gesetz nicht etwas anderes vorsieht. Ein solcher individueller Landwirt ist gem. Art. 6 Abs. 1 UKUR eine natürliche Person, die entweder Eigentümer, Inhaber eines Nießbrauchsrechts oder Pächter einer Agrarfläche ist, welche eine Gesamtfläche von 300 ha nicht übersteigt und darüber hinaus eine landwirtschaftliche Qualifikation besitzt. Letztere wird nach Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 UKUR angenommen, wenn die Person:

- lit. a) eine landwirtschaftliche Ausbildung abgeschlossen hat, oder
- lit. b) einen ähnlichen Titel erlangt und eine drei jährige Berufserfahrung in der Agrarbranche vorweisen kann, oder
- lit. c) eine höhere Ausbildung genossen hat, welche anders ist als eine landwirtschaftliche Ausbildung und eine drei jährige Berufserfahrung in der Agrarbranche vorzuweisen hat oder
- lit. d) einen universitären Abschluss hat, der niedriger als Diplom ist in einem Fach, welches eine Ähnlichkeit zur Landwirtschaft ausweist oder
- lit. e) eine andere „mittlere“ Ausbildung als Landwirt und drei Jahre in einem landwirtschaftlichen Betrieb gearbeitet hat oder
- lit. f) eine schulische Grundausbildung (Grundschule, Gymnasium, u. s. w.) absolviert und dazu eine fünf jährige Berufserfahrung in einem landwirtschaftlichen Betrieb hat.

18 Agencja Nieruchomości Rolnych (Agencja, dt.: Agentur landwirtschaftlicher Immobilien), seit dem 1.9.2017 Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (im Folgenden: KOWR)

Letzte Voraussetzung ist, dass die Person mindestens fünf Jahre ihren Wohnsitz in der Gemeinde hatte, in der zumindest ein Teil der Agrarfläche liegt, die sie erwerben möchte. Die Person muss in diesem angegebenen Zeitraum den landwirtschaftlichen Betrieb persönlich geführt haben. Dies ist nach Art. 6 Abs. 2 Nr. 1 UKUR der Fall, wenn sie in dem landwirtschaftlichen Betrieb arbeitet und alle Führungsentscheidungen trifft. Sollte die Person alle Voraussetzungen erfüllen, darf sie das Agrarland erwerben, außer sie mit ihrem Erwerb insgesamt mehr als 300 ha Agrarland besitzen würde (Art. 2 a Abs. 2 UKUR).

Nach Art. 2 a Abs. 3 UKUR finden Art. 2 a Abs. 1 und 2 UKUR keine Anwendung auf folgende Gruppen, die somit uneingeschränkt Agrarfläche erwerben können:

- lit. a) eine nahestehende Person des Verkäufers;
- lit. b) lokale Regierungseinheiten;
- lit. c) Skarb Państwa (Staatliches Schatzamt) oder für dieses handelnde Krajowy Ośrodek (Nationales Zentrum);
- lit. d) Katholische Kirche, andere Kirchen und Glaubensgemeinschaften gehörende juristische Personen;
- lit. e) Nationalparks, die landwirtschaftliches Eigentum zu Naturschutzzwecken erwerben.

bb) Ausnahmegenehmigung

Sollte eine Privatperson die Voraussetzungen eines individuellen Landwirts gem. Art. 2 a Abs. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 UKUR nicht erfüllen, besteht die Möglichkeit eine Ausnahmegenehmigung von der KOWR nach Art. 2 a Abs. 4 UKUR zu erhalten.

Für diesen Fall müssen sowohl Käufer als auch Verkäufer gewisse Voraussetzungen erfüllen. Lehnt die KOWR den Antrag des Veräußerers ab, ist sie verpflichtet das Grundstück gegen Zahlung des Marktpreises anzukaufen. Gem. Art. 2 Abs. 4 Nr. 1 UKUR muss der Verkäufer nachweisen, dass:

- lit. a) keiner der aufgezählten Personen oder Gruppen in Abs. 1 und 3 die landwirtschaftliche Fläche erwerben wollte,
- lit. b) der Käufer die ordnungsgemäße Durchführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit garantiert und
- lit. c) infolge des Erwerbs es keine übermäßige Konzentration landwirtschaftlicher Flächen geben wird.

Hinzukommend muss der Käufer, der gem. Art. 2 a Abs. 4 Nr. 4 UKUR als „eine natürliche Person, die einen landwirtschaftlichen Familienbetrieb gründen möchte“, beschrieben wird:

- lit. a) eine landwirtschaftliche Qualifikation besitzen,
- lit. b) garantieren, dass er die landwirtschaftliche Tätigkeit ordnungsgemäß durchführt, und sich
- lit. c) verpflichten, fünf Jahre nach dem Erwerbsdatum, in der Gemeinde, in der die Immobilie sich befindet, wohnhaft zu sein bzw. zu bleiben.

Alle Käufer verpflichten sich gem. Art. 2 b Abs. 1 UKUR dazu, dass sie die erworbene Agrarfläche mindestens zehn Jahre ab Erwerb als einen landwirtschaftlicher Be-

trieb persönlich führen. Somit besteht eine Eigenbewirtschaftungspflicht von zehn Jahren. Des Weiteren ist gem. Art. 2 b Abs. 2 UKUR in diesem Zeitraum der Verkauf oder die Aufgabe/Schenkung der Fläche an andere grundsätzlich untersagt.

c) Ausschluss von Gesellschaften

Zu einer Möglichkeit des Erwerbs einer Agrarfläche durch eine Gesellschaft äußert sich das Gesetz nicht; außer in der bereits erwähnten Ausnahme nach Art. 2 a Abs. 3 lit. d UKUR für Glaubensgemeinschaften, welche als juristische Personen organisiert sind. Die durch das UKUR geschaffene Regelung ist aufgrund der Regelungsdichte und der differenzierten Bestimmung in Art. 2 a Abs. 1 S. 1 UKUR als abschließend anzusehen. Aus der Nichtnennung von Gesellschaften resultiert im Umkehrschluss, dass Gesellschaften keine Möglichkeit haben Agrarland zu erwerben.¹⁹ Dieser Ausschluss ist unabhängig davon, ob die Gesellschaft Agrarland landwirtschaftlich betreiben möchte oder nicht.²⁰ Das führt dazu, dass bereits bestehende Gesellschaften, beispielsweise familiäre Zusammenschlüsse, keine weitere Agrarfläche erwerben können.²¹

Zugleich ergibt sich eine weitere Besonderheit aus Art. 3 b Abs. 2 UKUR für Gesellschaften: Danach kann im Falle einer Gesellschaft mit Grundbesitz bei einem Wechsel der Gesellschafter oder Beitritt eines neuen Gesellschafters, die KOWR durch eine Gestaltungserklärung und eine anschließende Zahlung des Grundstücks-wertes den landwirtschaftlichen Grundbesitz der Gesellschaft übernehmen.

d) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Regelungen

Art. 9 UKUR normiert die Rechtsfolgen bei einem Verstoß des Erwerbers. Es wird hierbei unterschieden zwischen dem Verstoß gegen die Voraussetzungen die beim Erwerb vorliegen müssen und einem Verstoß gegen die nachträglichen Pflichten, die sich aus dem Kauf ergeben und über einen längeren Zeitraum erfüllt werden müssen.

Sollte es beim Erwerb von landwirtschaftlichem Eigentum, Anteilen an landwirtschaftlichem Eigentum, Aktien oder Anteilen einer handelsrechtlichen Gesellschaft im Besitz landwirtschaftlichen Immobilien, zum Verstoß gegen eine Bestimmung des Gesetzes gekommen sein, dann ist der Erwerb nichtig (Vgl. Art. 9 Abs. 1 UKUR). Im polnischen Recht führt die Nichtigkeit dazu, dass das Eigentum an den ursprünglichen Eigentümer zurückfällt.

Art. 9 Abs. 3 UKUR besagt, dass ein Gericht auf Antrag der KOWR, darüber entscheiden kann, dass die Agrarfläche zum marktüblichen Preis an das staatliche Schatzamt (Skarbu Państwa) verkauft wird, wenn der Eigentümer seiner Eigenbewirtschaftungs- und Wohnsitzpflicht nicht nachgeht. Das Gericht kann hiervon allerdings eine Ausnahme machen, wenn wichtige landwirtschaftliche oder soziale Gründe vorliegen oder ein Schicksalsschlag gegeben ist.

19 *Bieluk*, Fn. 11, Art. 2 a Rn. 3.

20 *Bieluk*, Fn. 11, Art. 2 a Rn. 3.

21 *Bieluk*, Fn. 11, Art. 2 a Rn. 3.

e) Zusammenfassung

Alle Privatpersonen, einschließlich Ausländer haben nach der polnischen Rechtslage theoretisch die Möglichkeit, eine Agrarfläche in Polen zu erwerben. Jedoch muss ein Erwerber einige Voraussetzungen erfüllen und nachträgliche Pflichten einhalten. Diese treten sowohl dann ein, wenn der Erwerber ein Landwirt ist, als auch dann, wenn der Erwerber aufgrund einer Genehmigung nach Art. 2 a Abs. 4 UKUR zum Erwerb berechtigt ist.

Der Erwerber muss eine landwirtschaftliche Qualifikation aufweisen und sich verpflichten die Agrarfläche für zehn Jahre selbst zu bewirtschaften (Art. 2 a Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 1, 2 Nr. 2 UKUR bzw. Art. 2 a Abs. 4 UKUR). Zudem existiert ein Wohnsitzerfordernis. Dieses unterscheidet sich dahingehend, dass Landwirte nach Art. 2 a Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 6 Abs. 1, 2 Nr. 2 UKUR fünf Jahre vor dem Erwerb in der entsprechenden Gemeinde wohnen müssen und der Käufer sich im Rahmen der Genehmigung verpflichtet fünf Jahre nach dem Kauf in der Gemeinde wohnhaft zu bleiben.

Ferner ist eine Besonderheit im polnischen Recht, dass Gesellschaften völlig vom Erwerb ausgeschlossen werden und Privatpersonen nicht mehr als insgesamt 300 ha erwerben dürfen.

2. Rechtslage in Deutschland

In Deutschland untersteht die rechtsgeschäftliche Veräußerung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken bereits seit einer Bundesratsbekanntmachung von 1918 einem behördlichen Genehmigungszwang,²² womit Spekulationen mit land- und forstwirtschaftlichen Grund und Boden unterbunden werden sollten.²³ Mit dem vom 1. Januar 1962 in Kraft getretenen Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz [GrdstVG]) und seiner marktstabilisierenden und damit ordnungsrechtlichen Funktion wurde das staatspolitische Ziel verfolgt, die bäuerlichen Betriebe in möglichst weitem Umfang in der Hand selbstständiger und als Eigentümer wirtschaftenden Familien zu erhalten. Dadurch sollte auch der weiteren Entstehung von Zwergparzellen und die Wiederzersplitterung der mit bedeutenden öffentlichen Mitteln zusammengelegten und neu geordneten Flur entgegengewirkt werden.²⁴

22 Bekanntmachung Bundesrat v. 15. März 1918, RGBI. S. 123.

23 *Martinez*, in: Düsing/ders., Agrarrecht, München 2016, GrdstVG, Vorb. Rn. 1. Die Bekanntmachung stellte die Verfügung der Landwirte über landwirtschaftliche Grundstücke unter Genehmigungspflichten. Sie war zunächst nur zur Überwindung der durch den Krieg bedingten Not vorgesehen, wurde dann aber in den folgenden Jahren zum dauerhaften Instrument zur Steuerung von agrar- und sozialpolitischen Zielen.

24 *Martinez*, in: Düsing/ders., Fn. 22, Vorb. Rn. 4.

a) Vorkaufsrecht und Genehmigungszwang

Auch in Deutschland gibt es beim Erwerb von Agrarflächen ein Vorkaufsrecht. Das Vorkaufsrecht von Siedlungsunternehmen²⁵ ist in § 4 Reichssiedlungsgesetz (RSG) verankert und wird in §§ 4, 6, 9 und 12 GrdstVG erwähnt. Hauptaufgabe des RSG ist die Regelung des Landerwerbs und der -veräußerung zum Zwecke der Regulierung des Bodenmarktes. Hinsichtlich landwirtschaftlicher Grundstücke ab einer Größe von 2 ha²⁶ schafft das RSG ein Vorkaufsrecht für das Siedlungsunternehmen, in dessen Bezirk die Fläche liegt, wenn die Veräußerung einer Genehmigung nach dem GrdstVG bedarf und die Genehmigung nach § 9 GrdstVG nach Auffassung der Genehmigungsbehörde zu versagen wäre, § 4 Abs. 1 RSG. Besteht keine Genehmigungspflicht oder ist die Genehmigung gem. § 8 GrdstVG zu erteilen, besteht kein Vorkaufsrecht. Auch aufgrund eines partiellen Ausschlusses des Vorkaufsrechts (vgl. § 4 Abs. 2 RSG) ist das Vorkaufsrecht der Siedlungsbehörde daher stark begrenzt.

§ 2 Abs. 1 GrdstVG schreibt einen Genehmigungszwang vor, wobei es für die Auffassung genügt, wenn der schuldrechtliche Vertrag genehmigt wird. Hiervon können die Länder jedoch gem. § 2 Abs. 3 GrdstVG abweichende Regelungen treffen.²⁷ Ferner kann dem Erwerber einer Fläche nach § 10 GrdstVG eine Auflage gemacht werden bzw. die Genehmigung gem. § 11 GrdstVG unter eine Bedingung gestellt werden. In eng umgrenzten Fällen entfällt der Genehmigungszwang (vgl. § 4 GrdstVG hinsichtlich genehmigungsfreien Geschäften).

b) Pflicht zur Erteilung der Genehmigung

In § 8 GrdstVG wird konkreter geregelt, wann eine Genehmigung zu erteilen ist, wann also ein Anspruch auf eine Genehmigung besteht. Bei § 8 GrdstVG ist eine Genehmigung anders als bei § 4 GrdstVG erforderlich. Die Voraussetzungen für eine solche Pflicht zur Erteilung der Genehmigung sind in § 8 Nr. 1–8 GrdstVG geregelt. Beispielsweise besteht ein Anspruch, wenn eine Gemeinde beteiligt ist oder wenn ein Betrieb geschlossen an den Ehegatten des Eigentümers bzw. an eine Person veräußert wird, die mit dem Eigentümer verwandt ist. Das gleiche gilt auch, wenn es durch die Veräußerung zu Grenzverbesserungen kommt oder ein Grundstückstausch zur Verbesserung des Landbedarfs der Roh- und Grundstoffindustrie dient sowie wenn durch

25 In Deutschland gibt es heute neun gemeinnützige Siedlungsunternehmen. Die Bezeichnung variiert zwischen Landgesellschaften und Landsiedlungsgesellschaften. Es handelt sich um folgende Unternehmen, die in zehn Flächenländern und zwei Stadtstaaten tätig sind: BBV LandSiedlung GmbH, München; HLG – Hessische Landgesellschaft mbH, Kassel; LGMV – Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH, Schwerin; LGSA – Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH, Magdeburg; LGSH – Landgesellschaft Schleswig-Holstein mbH, Kiel; LSBW – Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH, Stuttgart; NLG – Niedersächsische Landgesellschaft mbH, Hannover; SLS – Sächsische Landsiedlung GmbH, Meißen; ThLG – Thüringer Landgesellschaft mbH, Erfurt.

26 Eine Erweiterung der Mindestgröße ist nach Landesrecht möglich, § 4 IV RSG.

27 Es gibt fünf Gruppen: Länder mit Freigrenze von 2 ha (u. a. Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt), 1 ha (Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen), 0,5 ha (Rheinland-Pfalz, Sachsen), 0,25 ha (u. a. Bremen, Hessen) und 0,15 ha (Saarland).

Veräußerungen Enteignungen abgewendet werden. Zweck dieser Regelungen ist es somit vor allem die landwirtschaftlichen Betriebe in ihrer Gesamtheit zu erhalten,²⁸ durch Grenzverbesserungen die Bewirtschaftung an Ort und Stelle zu erleichtern, also Verschachtelungen zu beseitigen und somit Grenzen zu begradigen.²⁹ Anders als Polen will Deutschland somit keiner Konzentration landwirtschaftlicher Flächen entgegenwirken, sondern begünstigt eine solche durch Grenzbegradigung und durch Verhinderung einer Zersplitterung von Betrieben und Flächen.

c) Versagung der Genehmigung

Die Versagung der Genehmigung regelt § 9 GrdstVG. Dieser bildet den Mittelpunkt des GrdstVG, da sich hier die Funktion des GrdstVG als Hilfsmittel der staatlichen Agrarstrukturpolitik realisiert.

Die Genehmigung darf demnach versagt werden, wenn:

- nach Nr. 1 eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens befürchtet wird, welche gem. § 9 Abs. 2 GrdstVG dann vorliegt, wenn die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht,
- nach Nr. 2 eine unwirtschaftliche Zerschlagung des Betriebs und der zusammenhängenden Flächen aus der Veräußerung resultieren würde (und somit die Leistungsfähigkeit der Betriebe zu erhalten, die Flächen sollen nicht kleiner als 1 ha werden),
- nach Nr. 3 der Gegenwert in einem groben Missverhältnis zu dem Wert des Grundstücks steht (um Spekulationsblasen zu vermeiden).

Besonderes Augenmerk wird hierbei auf Nr. 1, der ungesunden Verteilung von Grund und Boden, gelegt. Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sind durch eine langjährige Rechtsprechung des BGH über den unbestimmten Rechtsbegriff der ungesunden Verteilung von Grund und Boden konkretisiert. In erster Linie soll hierbei auf die Schaffung und Erhaltung selbstständiger und lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe abgezielt werden.³⁰ So liegt z. B. schon dann eine ungesunde Bodenverteilung vor, wenn ein landwirtschaftliches Grundstück an einen Nichtlandwirt veräußert wird, obwohl ein Landwirt die Fläche zur Aufstockung seines Betriebes benötigen würde und bereit und in der Lage sei, das Land zu denselben Bedingungen zu erwerben.³¹ Zwar regelt das GrdstVG nicht ausdrücklich, wer Erwerber einer Agrarfläche sein darf, jedoch wird durch die Rechtsprechung zu § 9 Abs. 1 Nr. 1 GrdstVG dieser Bereich bestimmt.

28 BGH 26.10.1999, LwRZ 11/98, Beck RS 1999, 30078949.

29 OLG Köln, Ur. v. 9.11.1987, WLw 30/78, AgrarR 1979, 144; OLG Hamm, Ur. v. 5.8.2003, 10 W 3/03, Beck RS 2010, 03588, Rn. 45.

30 BGH 25.4.2014, BLw 7/13, BzAR 2014, 281, Rn. 13; *Stresemann*, Das Grundstücksverkehrsgesetz im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, Agrar- und Umweltrecht 44 (2014), S. 415 (417).

31 BGH BLw 14/09, NL-BzAR 2011, 115 (116) Rn. 10; BLw 11/06, NL-BzAR 2007, 98 (99) Rn. 11; BLw 32/05, NL-BzAR 2006, 329 (331) Rn. 18 f.; OLG Naumburg 2 Ww 6/12, BeckRS 2013, 10555 Rn. 36; *Martinez*, in: Düsing/ders., Fn. 22, § 9 Rn. 5 ff.

Bezüglich der Abgrenzung Landwirt/Nichtlandwirt nutzt die Rechtsprechung einen Rückgriff auf das Gesetz zur Alterssicherung der Landwirte und definiert Landwirt als jemanden, der eine unternehmerische Tätigkeit ausübt, die eine auf Bodenbewirtschaftung beruhende planmäßige Aufzucht von Pflanzen oder eine damit verbundene Tierhaltung zum Gegenstand hat.³² Hierbei ist jedoch die Nutzung auf eigenem Grund und Boden entscheidend und nicht eine solche in einem Pacht- oder pachtähnlichen Verhältnis.³³ Bezüglich des Pächters regelt das Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (LPachtVG) die Voraussetzungen, um Agrarflächen zu pachten bzw. zu verpachten. Das LPachtVG schreibt in § 4 vor, dass Landpachtverträge im Nachhinein von einer zuständigen Behörde beanstandet werden können, wenn gewisse Voraussetzungen, die nahezu identisch mit den Versagungsgründen der Genehmigung aus dem GrdstVG sind, nicht eingehalten wurden. Wirkt sich die Verpachtung also auf eine ungesunde Verteilung des Bodens aus oder wird ein Grundstück durch die Verpachtung in unwirtschaftlicher Weise aufgeteilt, so kann der Vertrag beanstandet werden. Der Pächter muss demnach ebenso Voraussetzungen erfüllen, wie ein Landwirt. Nichtlandwirt ist jeder, der seine Arbeitskraft in vollem Umfang außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe einsetzt.³⁴ Einem Nichtlandwirt steht ferner ein solcher Landwirt gleich, dessen landwirtschaftliches Grundstück sich in zu großer Entfernung zu seinem Hof befindet,³⁵ ebenso wie ein Landwirt, der ein Grundstück erwerben will, das von seinem Hof aus überhaupt nicht bewirtschaftet werden kann.³⁶ Es ist jedoch keine Selbstbewirtschaftung mit eigenen Maschinen und eigenem Personal nötig, was sowohl für natürliche, als auch für juristische Personen gilt. Einzig das betriebswirtschaftliche Risiko darf nicht auf einen Lohnunternehmer verlagert werden.³⁷ Auch Personen, die bislang keine Landwirte i. S. d. § 9 Abs. 1 GrdstVG sind, können als künftige Landwirte qualifiziert werden, wenn eine landwirtschaftliche Betätigung in absehbarer Zeit erfolgen soll und schon konkrete Vorkehrungen zur Übernahme einer leistungsfähigen Haupt- oder Nebenerwerbslandwirtschaft³⁸ getroffen worden sind.³⁹

Neben Landwirten, die zunächst als natürliche Personen verstanden werden, sind auch juristische Personen, die Land- oder Forstwirtschaft im größerem Umfang betreiben und dass der Betriebsleiter fachlich qualifiziert, grundsätzlich als Landwirte anzusehen.⁴⁰

32 BGH BLw 14109, NJW-RR 2011, 521 Rn. 12; BLw 32/05, NJW-RR 2006, 1245 Rn. 23; *Netz*, RdL 2013, S. 317.

33 BGH BLw 7/13, BzAR 2014, 281 Rn. 19; *Martinez*, in: Düsing/ders., Fn. 22, § 9, Rn. 8 ff.

34 BGHZ 116, 348.

35 BGH V BLw 10/64, RdL 1965, 45 (46).

36 OLG Naumburg 2 Ww 7/11 (Lw), BeckRS 2012, 15462, Rn. 27.

37 *Martinez*, in: Düsing/ders., Fn. 22, § 9 Rn. 10; a. A. *Netz*, RdL 2013, 312 (318).

38 Landwirt ist zunächst der Haupterwerbslandwirt. Der Nebenerwerbslandwirt ist diesem gleichzusetzen, soweit er einen leistungsfähigen Betrieb führt, wobei insoweit maßgeblich ist, ob seine Existenzgrundlage durch die Gewinne des Betriebs wesentlich verbessert wird. Siehe BGHZ 112, 86 (94).

39 BGH BLw 14/09, NJW-RR 2011, 521 Rn. 13; BLw 32/05, NJW-RR 2006, 1245 Rn. 25.

40 OLG Celle 13.1.2014, 7 W 81/13 (L), BeckRS 2014, 0711 Rn. 20; *Martinez* in: Düsing/ders., Fn. 22, § 7 Rn. 14 f.

Der Erwerb einer landwirtschaftlichen Fläche durch einen Gesellschafter ist jedoch grundsätzlich zu versagen, wenn dieser die Fläche nicht selbst bewirtschaften will.⁴¹ Die Ortsansässigkeit des Landwirts ist hingegen kein notwendiges Kriterium. Das GrdstVG schützt nicht den ortsansässigen Betrieb vor auswärtiger Konkurrenz.⁴²

d) Zusammenfassung

Das GrdstVG zielt auf die Schaffung und die Erhaltung selbstständiger und lebensfähiger landwirtschaftlicher Betriebe ab. Der Genehmigungszwang wirkt dabei als ein Kontrollinstrument. Es gibt zwar Ausnahmen vom Genehmigungszwang, worunter auch das Vorkaufsrecht der Siedlungsunternehmen fällt, allerdings gibt es in bestimmten Fällen eine Pflicht zur Erteilung einer Genehmigung und einen Ausschluss des besagten Vorkaufsrechts. Letztlich zielt das Regelungsgefüge darauf ab, dass es nicht zu einer ungesunden Verteilung von Grund und Boden kommt, zusammenhängende Grundstücke in zu kleinen Teilen auseinandergerissen werden und Flächen unter Wert veräußert werden.

3. Vergleichende Gesamtschau

Sowohl in Polen als auch in Deutschland unterliegen Verfügungen über Agrarnutzflächen einer staatlichen Regulierung und Aufsicht, welche ähnliche Ziele verfolgt. Derartige Reglementierungen finden sich grundsätzlich in allen Mitgliedsstaaten der EU und stellen mithin keine Besonderheit dar.

Der erste Unterschied zeigt sich aber bereits darin, dass in Deutschland stets eine Genehmigungspflicht herrscht, wohingegen in Polen eine Genehmigung nur als Ausnahme anzusehen ist. Obwohl Deutschland eine strengere Konzeption wählt, ist der Erwerb in Polen stärker begrenzt als in Deutschland.

Betrachtet man die unterschiedlichen Regelungsziele, so sind weitere Unterschiede festzustellen. Während Polen durch die flächenmäßige Begrenzung auf 300 ha versucht, in erster Linie die Erhaltung bzw. Stärkung von kleinen, familiären Betrieben aufrechtzuerhalten, zielt das GrdstVG auf die Schaffung von wirtschaftlichen und produktiven Betrieben ab, mit der auch eine Konzentration von Agrarflächen einhergeht, solange diese volkswirtschaftlich gerechtfertigt ist. Polen strebt zudem die Erhaltung einer ansässigen Bevölkerung und die Förderung der traditionellen ländlichen Wirtschaft an, was durch das Qualifikations- und Wohnsitzerfordernis der Landwirte und den Ausschluss von Gesellschaften erreicht werden soll. Ferner findet sich in Deutschland keine dem polnischen Wohnsitzerfordernis vergleichbare Regelung.

Ebenso ergeben sich Unterschiede hinsichtlich der Vorkaufsrechte. In Polen steht dieses Recht zunächst einem Pächter zu, der die zu verkaufende Fläche bereits mindestens drei Jahre gepachtet hat. Sollte es einen derartigen Pächter nicht geben bzw. macht dieser keinen Gebrauch von seinem Recht, steht das Vorkaufsrecht der KOWR

41 BGH BLw 14/09, NJW-RR 2011, Rn. 10, 22.

42 OLG Rostock 14 W XV 4/12, BeckRS 2015, 03742; OLG Jena 27.10.2011, Lw U 183/11, BeckRS 2012, 00111 Rn. 9; *Martinez* in: Düsing/ders., Fn. 22, § 9, Rn. 18.

zu. In Deutschland steht ein – eng begrenztes – Vorkaufsrecht nur den Siedlungsunternehmen der Länder zu.

Es sind jedoch auch Gemeinsamkeiten zu erkennen. Zum einen zielen beide Staaten darauf ab, eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung und lebensfähige Betriebe zu gewährleisten. Zum anderen wollen beide Staaten verhindern, dass Agrarflächen zum Gegenstand von Spekulationen werden.

Die Ziele, die Polen verfolgt, sind folglich keine Besonderheit auf dem Gebiet des Agrarrechts, wie man an dem Vergleich mit Deutschland sieht. Doch unterscheidet sich die Regelungen beider Staaten hinsichtlich der Art und Weise, wie die Ziele erreicht werden sollen, teilweise sehr stark.

4. Intervention seitens der Kommission gegen vergleichbare Regelungen

Nicht nur Polen, sondern auch andere osteuropäische Mitgliedsstaaten haben vergleichbar rigide Regelungen erlassen. Diese sind auf regen unionalen Widerstand seitens der Kommission – im Wege von Vertragsvertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV – gestoßen. Im Mai 2016 hat die Europäische Kommission Bulgarien, Ungarn, Lettland, Litauen und die Slowakei aufgefordert, die EU-Vorschriften über den Verkauf landwirtschaftlicher Flächen einzuhalten.⁴³ Dies stellt nach Art. 258 Abs. 2 AEUV den letzten Schritt vor einer Klage vor dem EuGH dar. Daraufhin änderte beispielsweise Lettland seine Vorschriften, wobei allerdings die Unionrechtskonformität weiterhin zu verneinen ist.⁴⁴ Im Falle Ungarns ist im März 2018 ein Vorabentscheidungsverfahren entschieden worden, in welchem ein ungarisches Gericht die Vereinbarkeit einer ungarischen Regelung, welche ein automatisches Erlöschen von Nießbrauchrechten an landwirtschaftlichen Flächen vorsieht, mit dem Unionsrecht, insbesondere Art. 49 und Art. 63 Abs. 1 AEUV sowie Art. 17 und Art. 47 GRC, erfragte.⁴⁵ Der EuGH entschied, dass der von Ungarn aufgestellte Löschmechanismus von Nießbrauchrechten, der nur griff, wenn die Inhaber der Nießbrauchrechte keine nahen Angehörigen des Eigentümers der Flächen sind, den freien Kapitalverkehr einschränkt und Ausländer mittelbar diskriminiert.⁴⁶ Mangels Rechtfertigung verstoße die Regelung gegen Art. 63 AEUV.⁴⁷

Die groben Rahmenbedingungen sind dabei in allen Situationen gleich: Es handelt es sich um Staaten, die im Zuge der Osterweiterung 2004 – mit Ausnahme Bulgariens, welches erst 2007 Mitgliedsstaat der EU wurde – in die EU aufgenommen wurden. Um einen sanften wirtschaftlichen Übergang zu ermöglichen, wurden diesen Staaten gewisse Übergangsregelungen in Form von Ausnahmen von der Kapitalver-

43 Förmliche Aufforderung der Kommission vom 26. Mai 2016, IP/16/1827.

44 Instruktiv zur Unionsrechtswidrigkeit der neuen lettischen Regelung, welche unter anderem ein Spracherfordernis vorsieht *Mayr/Daniels/Klauberg*, Die Reform des lettischen Landprivatisierungsgesetzes vom 1. Juli 2017 und ihre Vereinbarkeit mit dem Europarecht, Agrar- und Umweltrecht 47 (2017), S. 450–457.

45 EuGH, C-52/16 und C-113/16, *Segro*, EU:C:2018:157.

46 EuGH, C-52/16 und C-113/16, *Segro*, EU:C:2018:157, Rn. 61–74.

47 EuGH, C-52/16 und C-113/16, *Segro*, EU:C:2018:157, Rn. 76–129.

kehrsfreiheit gewährt, welche alle zum jetzigen Zeitpunkt ausgelaufen sind.⁴⁸ Somit erklärt sich das jetzige Einschreiten der Kommission. Auch in wirtschaftlicher Hinsicht sind die Staaten vergleichbar, denn die Bodenpreise in den betreffenden Staaten liegen weit unter dem Durchschnitt der EU15-Mitgliedsstaaten.⁴⁹

5. Sozioökonomischer Hintergrund

Die staatliche Regulierung des Erwerbs von Agrarflächen, insbesondere seitens der osteuropäischen Mitgliedsstaaten darf nicht isoliert von einer sozioökonomischen Analyse betrachtet werden. Offensichtlich beschließen nicht nur diese, sondern auch etablierte EU15-Mitgliedsstaaten entsprechende Schutzvorschriften für heimische Agrarflächen, wie der Blick auf die deutsche Regelung beispielhaft zeigt. Wie in beinahe allen Fällen geschieht dies nicht aufgrund politischer Willkür, sondern aus gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erwägungen.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Produktionsfaktoren ist die Fläche des weltweit verfügbaren Bodens nicht weiter vermehrbar.⁵⁰ Agrarnutzflächen haben somit eine spezifische Natur, die sie von den meisten anderen Gütern unterscheidet. Dies wird besonders in der Landwirtschaft virulent, da der Boden in diesem Wirtschaftszweig der bestimmende Produktionsfaktor ist. Diesen Kontext hebt auch die polnische Gesetzesbegründung hervor, indem statuiert wird, dass die Fläche landwirtschaftlich nutzbaren Bodens durch Urbanisierung, Zerstörung der Umwelt und Verschlechterung der produktiven Eigenschaften rapide abnehme.⁵¹ Verstärkt wird die Nachfrage nach Agrarflächen dadurch, dass Landwirte versuchen mehr Agrarnutzfläche zu erwerben, da dies einen wirtschaftlichen Vorteil begründet und nur eine Mindestgröße überhaupt das wirtschaftliche Überleben möglich macht. Aufgrund der starken Nachfrage nach Agrarflächen sind die Preise in den letzten Jahren, insbesondere in Osteuropa, stark angestiegen.⁵² Trotzdem liegt das Preisniveau in den osteuropäischen Mitgliedsstaaten weiterhin unter dem der EU15-Mitgliedsstaaten.⁵³

Konsequenterweise ist es für Investoren aus den EU15-Mitgliedsstaaten deshalb lukrativ Agrarflächen in den osteuropäischen Mitgliedsstaaten zu erwerben, wie auch die polnische Gesetzesbegründung betont.⁵⁴ Insofern verwundert es nicht, dass Agrarflächen Gegenstand von Investitionsspekulationen sind und eine Konzentration von Agrarnutzfläche eingesetzt hat, die sich gesellschaftlich nachteilig auswirkt.⁵⁵ Generell haben die nationalen Regularien zum Ziel die Spekulation mit Agrarflächen zu verhindern sowie dessen angemessene Bewirtschaftung und das Überleben von exis-

48 Hierzu zusammenfassend Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (6, Fn. 10).

49 Vgl. Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (19 f. und Anhang Abbildung 1 und 2).

50 Vgl. nur BVerfGE 21, 73 (82 f., Rn. 23).

51 Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 1.

52 Vgl. Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (20 und Anhang, Abbildung 2).

53 Vgl. Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (19 f. und Anhang, Abbildung 1 und 2).

54 Vgl. Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 1 f.

55 Vgl. den Bericht des Europäischen Parlaments vom 30.3.2017 zu dem Thema „Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?“, 2016/2141(INI).

tierenden Landwirtschaftsbetrieben zu sichern.⁵⁶ Der Tendenz des Erwerbs großer Teile der heimischen Agrarflächen durch ausländische Investoren und der gleichzeitigen Konzentration von Agrarflächen in den Händen Weniger versuchen die Regelungen osteuropäischer Staaten entgegenzuwirken. Sozioökonomisch ist es sinnvoll eine lebensfähige Landbevölkerung zu haben. Dies ist allerdings nur möglich, wenn diese finanziell in der Lage ist Agrarfläche zu erwerben bzw. zu pachten. Ein rasanter Preisanstieg steht dem entgegen. Dies betont auch die Präambel der polnischen Regelung, wenn darauf abgestellt wird, dass familiäre Betriebe geschützt werden sollen.

Allerdings muss auch gesehen werden, dass Beschränkungen des einheitlichen europäischen Binnenmarkts grundsätzlich im Konflikt mit den Grundfreiheiten stehen. Die Grundfreiheiten dienen der Wirtschaftsförderung. Auch die Kapitalverkehrsfreiheit ist ein wichtiger Eckpfeiler wirtschaftsfördernden Rechts, mit deren Hilfe durch grundsätzlich beschränkungslosen Kapitalverkehr die bestmögliche Allokation des Kapitals gesichert und damit der gesamtwirtschaftliche Nutzen gesteigert werden soll.⁵⁷ Dies zeigt sich auch im Agrarsektor, da oft nur ausländische Investitionen das benötigte Kapital verschaffen können.⁵⁸

6. Zusammenfassung

Die polnischen Regelungen bilden keine Singularität in der europäischen Rechtslandschaft. Vielmehr ist es aufgrund sozioökonomischer Erwägungen die Regel, dass entsprechende Regularien für den Erwerb von Agrarflächen durch die Mitgliedsstaaten aufgestellt werden, welche den Erwerb in eine gesellschaftlich wünschenswerte Richtung kanalisieren.

III. Untersuchung der Unionsrechtskonformität der polnischen Regelung

Im Bereich des Erwerbs von Agrarland existieren keine sekundärrechtlichen Vorgaben, sodass die mitgliedsstaatlichen Regelungen allein am Unionsprimärrecht zu messen sind und maßgeblich somit die Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten ist.

1. Neutralitätsgebot aus Art. 345 AEUV

Zwar lassen nach Art. 345 AEUV „die Verträge [...] die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt“; die Norm statuiert mithin den Grundsatz der Neutralität gegenüber der Eigentumsordnung der Mitgliedsstaaten.⁵⁹ Allerdings steht die Norm keineswegs etwaigen Beschränkungen mitgliedsstaatlicher Regelun-

⁵⁶ Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (6).

⁵⁷ Bröhmer, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, AEUV, Art. 63 Rn. 4.

⁵⁸ Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (8 f.), m. w. N.

⁵⁹ Zuletzt z. B. EuGH, Gutachten 2/15 v. 16. Mai 2017, EU:C:2017:376, Rn. 107.

gen seitens des Unionsprimärrechts entgegen.⁶⁰ Mithin führt die Norm nicht zu einer Freistellung von der Grundfreiheitskompatibilität. Als Primärrecht hat Art. 345 AEUV den gleichen Rang, wie die Grundfreiheiten oder sonstiges Primärrecht.⁶¹ Aufgrund dieses gleichstufigen Verhältnisses kann Art. 345 AEUV nicht als Argument herangezogen werden, dass eine Regelung nicht an den Grundfreiheiten zu messen ist. Wie auch in sonstigen Bereichen, kann der Schutz aus Art. 345 AEUV nicht absolut sein,⁶² da ansonsten ein unausgewogenes Verhältnis zulasten anderer primärrechtlicher Bestimmungen bestehen würde. Es bedarf immer einer Abwägung mit widerstreitenden Interessen, welche sich z. B. aus den Binnenmarktregelungen ergeben können.

Insofern geht die polnische Gesetzesbegründung fehl, wenn diese statuiert, dass die Gestaltung der Regeln für den Erwerb von Eigentum und die Anwendung entsprechender Beschränkungen den souveränen Entscheidungen der Mitgliedstaaten überlassen bleibe.⁶³

2. Abgrenzung Niederlassungsfreiheit – Kapitalverkehrsfreiheit

Aufgrund der gemeinsamen Schnittmenge zwischen Niederlassungsfreiheit (Art. 49 Abs. 1 AEUV) und Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 Abs. 1 AEUV) ist eine Abgrenzung beider voneinander erforderlich. Die in diesem Kontext zentrale Norm des Art. 49 Abs. 2 AEUV hat bisher keine abschließende Beurteilung durch den EuGH erfahren.⁶⁴ Der EuGH scheint jedoch von einer parallelen Anwendbarkeit beider Grundfreiheiten auszugehen,⁶⁵ wobei allerdings bei Bejahung eines Verstoßes gegen Niederlassungs- bzw. Kapitalverkehrsfreiheit die andere Grundfreiheit nicht mehr geprüft wird.⁶⁶ Zur Bestimmung der zur prüfenden Grundfreiheit scheint der EuGH auf den Schwerpunkt der Maßnahme abzustellen.

Bei Zugrundelegung dieses Ansatzes ist die polnische Regelung an der Kapitalverkehrsfreiheit gem. Art. 63 Abs. 1 AEUV zu messen.⁶⁷ Zuerst ist aus ökonomischer Perspektive zu sehen, dass der Erwerb einer Immobilie ein Mittel der Kapitalanlage ist, da Grund und Boden dem Produktionsfaktor des Kapitals zugeordnet sind.⁶⁸ Auch

60 Zuletzt z. B. EuGH, C-52/16 und C-113/16, *Segro*, EU:C:2018:157, Rn. 51; C-105/12 bis C-107/12, *Essent u. a.*, EU:C:2013:677, Rn. 36. So schon zu der Vorgängerregelung des Art. 295 EG EuGH, C-302/97, *Konle*, Slg. 1999 I-03099, Rn. 38; C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 24.

61 Wernicke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 63. EL, München 2017, AEUV, Art. 345 Rn. 7.

62 Wernicke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Fn. 60, AEUV, Art. 345 Rn. 6.

63 Vgl. Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 9.

64 Frenz, Handbuch Europarecht, Band 1, 2. Auflage, Berlin 2012, Rn. 3646.

65 Frenz, Fn. 63, Rn. 3647 f.

66 Vgl. EuGH, C-302/97, *Konle*, Slg. 1999 I-03099, Rn. 55; C-423/98, *Albore*, Slg. 2000 I-5965, Rn. 25; C-397/98 und C-410/98, *Metallgesellschaft*, Slg. 2001 I-1727, Rn. 75.

67 Sofern man die Niederlassungsfreiheit als einschlägig ansehen würde, würden sich keine inhaltlichen Unterschiede ergeben, vgl. Schlussanträge des GA Saugmandsgaard in EuGH, C-52/16 und C-113/16, *Segro*, EU:2017:410, Rn. 63. Mayr/Daniels/Klauber, Fn. 43, S. 450–457 prüfen beide Vorschriften, wobei sich allerdings keine inhaltlichen Unterschiede zeigen.

68 Dohme, Fn. 3, S. 134.

die Nomenklatur für den Kapitalverkehr nach Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG unterstützt diese Zuordnung, indem Immobilieninvestitionen dem Kapitalverkehr ausdrücklich zugeordnet werden.⁶⁹ Zusätzlich für den Fall Polens unterstützt die Systematik der für Polen vereinbarten Übergangsvorschriften dieses Ergebnis. Die Ausnahmebestimmung⁷⁰ befindet sich unter der Überschrift „Freier Kapitalverkehr“. Insofern sind die Mitgliedsstaaten augenscheinlich davon ausgegangen, dass etwaige Beschränkungen bzgl. des Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen durch Ausländer – wie von dem UKUR geregelt – an der Kapitalverkehrsfreiheit zu messen sind.⁷¹ Die reine Ermöglichung einer Niederlassung durch Nutzung einer Immobilie zu geschäftlichen Zwecken genügt nicht, um die Anwendung der Kapitalverkehrsfreiheit auszuschließen.⁷² Da es um den direkten Erwerb von Agrarfläche und nicht um den Erwerb von Beteiligungen an Gesellschaften geht, bedarf es keiner Unterscheidung zwischen Direkt- und Portfolioinvestitionen, welche zum Teil vorgenommen wird um die beiden Grundfreiheiten gegeneinander abzugrenzen.⁷³

Mithin ist zu konstatieren, dass nationale Maßnahmen, welche die Investitionen in Immobilien regeln, der Kapitalverkehrsfreiheit unterfallen.⁷⁴

3. Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit

Mehrere der durch die reformierte polnische Regelung aufgestellten Erfordernisse verstoßen gegen die Kapitalverkehrsfreiheit nach Art. 63 Abs. 1 AEUV.

Die polnische Regelung erfasst aufgrund ihres weiten Anwendungsbereichs beinahe jeden Erwerb polnischer Agrarflächen und schließt damit auch grenzüberschreitende Sachverhalte mit ein, womit der für Art. 63 Abs. 1 AEUV erforderliche grenzüberschreitende Bezug gegeben ist.

Nach seinem Wortlaut schützt Art. 63 Abs. 1 AEUV vor „alle[n] Beschränkungen des Kapitalverkehrs“ und somit vor allen Maßnahmen, die Investitionen beschränken oder geeignet sind diese zu behindern, zu verhindern oder weniger attraktiv zu machen.⁷⁵

69 EuGH, C-52/16 und C-113/16, *Segro*, EU:C:2018:157, Rn. 56 f.; C-515/99 u.a., *Reisch u. a.*, Slg. 2002 I-02157, Rn. 30; C-302/97, *Konle*, Slg. 1999 I-03099, Rn. 22.

70 „Unbeschadet der Verpflichtungen aus den Verträgen, auf die sich die Europäische Union gründet, kann Polen die Vorschriften über den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen und Wäldern des Gesetzes vom 24. März 1920 über den Erwerb von Immobilien durch Ausländer (Dz.U. 1996 Nr. 54, poz. 245, geändert) nach dem Beitritt zwölf Jahre lang beibehalten.“

71 In diesem Sinne Schlussanträge des GA *Saugmandsgaard*, Fn. 66, Rn. 58–61.

72 Schlussanträge des GA *Saugmandsgaard*, Fn. 66, Rn. 55.

73 Siehe hierzu *Ress/Ukrow*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Fn. 60, AEUV, Art. 63 Rn. 312–317.

74 St. Rspr. Siehe nur EuGH, C-515/99 u. a., *Reisch u. a.*, Slg. 2002 I-02157, Rn. 28–30; C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 24; C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 22 f.

75 EuGH, C-112/05, *Volkswagen*, Slg. 2007 I-08995, Rn. 19; C-315/02, *Lenz*, Slg. 2004 I-07063 Rn. 21; C-197/11 und C-203/11, *Libert u. a.*, EU:C:2013:288, Rn. 44.

a) Beschränkende Regelungen

Eine rechtfertigungsbedürftige Beschränkung ist durch folgende Regelungen gegeben:

- das Vorkaufsrecht für den Pächter der Agrarfläche bzw. der KOWR,
- die Pflicht zur Eigenbewirtschaftung,
- das Wohnsitzerfordernis,
- das Qualifikationserfordernis,
- die Höchstgrenze von 300 ha der erwerbbaaren Agrarfläche und
- das Erwerbsverbot für Gesellschaften.

Obwohl der Wortlaut des Art. 63 Abs. 1 AEUV allgemein auf Beschränkungen abstellt sind aufgrund einer gebotenen weiten Auslegung sowohl diskriminierungsfreie als auch diskriminierende Regelungen erfasst,⁷⁶ sodass im Folgenden zwischen Beschränkungen ohne diskriminierende und solchen mit diskriminierender Wirkung zu unterscheiden ist.

b) Legitime Regelungsziele

Hinsichtlich einer Rechtfertigung der Beschränkungen ist zunächst zu konstatieren, dass eine Rechtfertigung nur aufgrund ungeschriebener Rechtfertigungsgründe in Betracht kommt, da keiner der geschriebenen Rechtfertigungsgründe aus Art. 65 AEUV einschlägig ist. Insbesondere der *ordre-public*-Vorbehalt des Art. 65 Abs. 1 lit. b Var. 3 AEUV ist nicht einschlägig, denn die öffentliche Ordnung kann aufgrund der wirtschaftlichen Zielsetzung der Maßnahmen nicht zur Rechtfertigung herangezogen werden.⁷⁷ Bei den ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen existiert ein Gleichlauf von Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit, welcher seinen Ausdruck unter anderem in Art. 49 Abs. 2 und Art. 65 Abs. 2 AEUV findet.⁷⁸ Folglich wirkt es sich im Ergebnis nicht anders aus, wenn man die Niederlassungsfreiheit als zu prüfende Grundfreiheit zugrunde legt.

Die durch das UKUR verfolgten Ziele stellen allerdings zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Sinne der *Cassis-de-Dijon*-Rechtsprechung dar und sind mithin potentiell geeignet Beschränkungen zu rechtfertigen.

Die durch das UKUR verfolgten Ziele müssen vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass polnische Agrarflächen in großem Umfang durch ausländische Investoren aufgekauft werden (sogenanntes „land grabbing“).⁷⁹ Dies ist angesichts der Eigenart der Ressource Land problematisch, da dieses gerade nicht weiter vermehrbar ist. Deshalb müssen die vorhandenen Agrarflächen sinnvoll bewirtschaftet werden. Das UKUR trägt diesem Umstand Rechnung, indem die polnische Regelung gewähr-

⁷⁶ Siehe hierzu Frenz, Fn. 63, Rn. 3705 f.

⁷⁷ Mayr/Daniels/Klaueberg, Fn. 43, S. 450 (453).

⁷⁸ Frenz, Fn. 63, Rn. 3660. Dies sieht man auch bei der gleichlaufenden Prüfung von Mayr/Daniels/Klaueberg, Fn. 43, S. 450 (456 f.).

⁷⁹ Siehe hierzu die Studie „Extent of Farmland Grabbing in the EU“ des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments, S. 24 (PE 540.369).

leisten soll, dass Agrarflächen ordnungsgemäß bewirtschaftet werden, vgl. Art. 1 Nr. 3 UKUR. Eine unsachgemäße Bewirtschaftung stellt sowohl im Hinblick auf Nachbargrundstücke (durch Unkraut oder Schädlinge)⁸⁰ als auch für die Gesellschaft allgemein, da eine unsachgemäße Bewirtschaftung zu einem Abfall der Produktionsrate führen könnte und somit die Bevölkerung nicht mehr angemessen mit Nahrung versorgt werden könnte, eine Gefahr dar (vgl. Art. 39 Abs. 1 lit. d AEUV).⁸¹ Insofern handelt es sich um ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel.⁸²

Zudem sollen lebensfähige Betriebe erhalten werden. Der Erhalt von lebensfähigen Betrieben hat eine bedeutende Rolle für ländliche Regionen und eine gesunde Volkswirtschaft. Insofern ist der Erhalt und die Entwicklung lebensfähiger Betriebe ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel.⁸³ Dies zeigt auch Art. 39 Abs. 1 lit. b AEUV. Dieses Interesse ist besonders in Polen virulent, da polnische Landwirte in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation sind. So belief sich das Einkommen polnischer Landwirte im Jahr 2011 auf unter 10.000€/Jahr.⁸⁴ Dagegen verdienen Landwirte in Dänemark (49.000€/Jahr) und Großbritannien (43.000€/Jahr) wesentlich mehr.⁸⁵ Dies wird weiterhin dadurch verstärkt, dass die zwischen Russland und der Europäischen Union verhängten Wirtschaftssanktionen Polen besonders stark treffen.⁸⁶

Die polnische Regelung strebt weiterhin die Erhaltung einer dauerhaft ansässigen Bevölkerung auf dem Land an, welches ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel ist,⁸⁷ da hiermit die wirtschaftliche Lebensfähigkeit ländlicher Gebiete gesichert wird.

Auch ist das Ziel der Förderung von familiär geführten Bauernhöfen, als eine Form traditioneller Landwirtschaft ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel.⁸⁸

Zudem hat die polnische Regelung zum Ziel der Situation entgegenwirken, dass Agrarland zu Spekulationszwecken missbraucht wird. Spekulationen führen dazu, dass Agrarflächen nicht vernünftig genutzt werden. Es soll mithin eine vernünftige Nutzung der verfügbaren Fläche erreicht werden, was ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel ist.⁸⁹ Wie die polnische Gesetzesbegründung richtig ausführt handelt es sich bei Agrarflächen um ein knappes Gut, welches nicht nur nicht unbegrenzt verfügbar ist, sondern infolge von Klimawandel und Urbanisierung weiter abnimmt.⁹⁰ Aus diesem Grunde darf Grund und Boden nicht Gegenstand von Spekulationen werden, da Spekulationen dazu führen, dass Agrarflächen nicht mehr ihrer eigentlichen

80 So auch die österreichische Regierung im *Ospelt*-Fall, vgl. Schlussanträge des GA *Geelhoed* EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 90.

81 Dies betont auch die Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 1.

82 Im Ergebnis EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 49-53.

83 EuGH, C-52/16 und C-113/16, *Segro*, EU:C:2018:157, Rn. 83; C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 39.

84 EU farm economics overview 2011, Fn. 17, S. 7.

85 EU farm economics overview 2011, Fn. 17, S. 7.

86 Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 4.

87 EuGH, C-52/16 und C-113/16, *Segro*, EU:C:2018:157, Rn. 82; C-302/97, *Konle*, Slg. 1999 I-03099, Rn. 40; C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 28; C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 39.

88 EuGH, C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 27, 28.

89 Vgl. EuGH, C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 27 f.

90 Vgl. Gesetzesbegründung, Fn. 8, S. 1.

Bestimmung der Versorgung der Bevölkerung dienen. Insofern ist es ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel Agrarflächen gegen Spekulationen zu schützen.⁹¹

Auch die Verhinderung einer übermäßigen Konzentration von Agrarland in den Händen weniger Personen (vgl. Art. 1 Nr. 2 UKUR) ist ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel, wenn man beachtet, dass Agrarland eine stark begrenzte Ressource ist, die gerade nicht weiter vermehrt werden kann.

c) Vorkaufsrecht für den Pächter und die KOWR

Gem. Art. 3 UKUR genießt der Pächter der zu verkaufenden Agrarfläche und subsidiär die KOWR ein Vorkaufsrecht.

Dieses Vorkaufsrecht stellt eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit dar,⁹² da potentielle Investoren nur dann die Agrarfläche erwerben können, wenn der Pächter bzw. die KOWR von dem Vorkaufsrecht keinen Gebrauch macht und somit die Erwerber von einem Erwerb abgehalten werden. Zwar ist es im Falle des Vorkaufsrechts möglich, dass andere potentielle Erwerber Angebote für das Grundstück abgeben, doch werden sich regelmäßig wesentlich weniger potentielle Erwerber für das Grundstück interessieren, da im Zweifel kein Erwerb stattfindet. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die polnische Regelung ein doppeltes Vorkaufsrecht vorsieht, welches nicht nur einen (eventuell wenig liquiden) Pächter berechtigt, sondern auch die mit staatlichen Mitteln und somit finanzkräftige KOWR. Die damit einhergehende Ungewissheit potentieller Erwerber, ob der Kauf zustande kommen wird, wird viele potentielle Erwerber abschrecken, macht mithin eine Investition weniger attraktiv und stellt insofern eine Beschränkung dar.

Diese Beschränkung verfolgt zwar im Allgemeininteresse liegende Ziele und ist geeignet diese zu erreichen, geht jedoch zum Teil über das erforderliche Maß hinaus und ist mithin nicht gerechtfertigt.

Das Vorkaufsrecht zugunsten des Pächters trägt dazu bei, dass die Agrarfläche durch eine qualifizierte Person bewirtschaftet wird und ist damit geeignet die ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Land zu fördern.⁹³ Weiterhin wird eine lebensfähige landwirtschaftliche Bevölkerung erhalten.⁹⁴ Auch das Vorkaufsrecht der KOWR ist bezüglich dieser Ziele geeignet, denn die KOWR verkauft die Agrarfläche ausschließlich an einen individuellen Landwirt zur Erweiterung seines familiären Betriebs (vgl. Art. 8 a Abs. 1 UKUR).⁹⁵

Weiterhin trägt das Vorkaufsrecht des Pächters dazu bei, eine übermäßige Konzentration von Agrarflächen zu verhindern, indem gerade die Vielzahl an Pächtern primär berechtigt ist, die Fläche zu erwerben und somit eine Diversifizierung erfolgt, welche verhindert, dass große Investoren systematisch Land aufkaufen. Dadurch wer-

91 EuGH, C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 33.

92 Auch die Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (13) geht implizit von dem Vorliegen einer Beschränkung durch Vorkaufsrechte aus.

93 Vgl. Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (13).

94 Vgl. EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 52.

95 Vgl. Zarządzenia Nr. 20/16 Prezesa Agencji nieruchomości rolnych z dnia 13.5.2016, Nr. IV; *Bieluk*, Fn. 11, Art. 1 Rn. 6.

den auch Spekulationen mit Agrarflächen bekämpft, da durch das Vorkaufsrecht der Druck auf den Grundstücksmarkt gesenkt wird, was die Preise niedrig hält und somit Spekulation verhindert. Wie beschrieben ist das Vorkaufsrecht geeignet potentielle Erwerber von einer Angebotsabgabe abzuhalten und somit den Druck auf den Grundstücksmarkt zu verringern. Dieses Ziel der Verhinderung von Spekulationen trägt auch das Vorkaufsrecht der KOWR Rechnung.

Hinsichtlich des Vorkaufsrechts des Pächters bestehen keine Bedenken. Jedoch geht das subsidiäre Vorkaufsrecht der KOWR über das erforderliche Maß hinaus. Anders als das Vorkaufsrecht der deutschen Siedlungsbehörde,⁹⁶ ist das Vorkaufsrecht der KOWR nicht an enge Voraussetzungen gekoppelt. Diese kann vielmehr in allen Fällen das Vorkaufsrecht ausüben, in denen der Pächter hiervon keinen Gebrauch macht. Zwar finden sich Begrenzungen des Vorkaufsrechts in Art. 3 Abs. 5 und 7 UKUR. Nach Art. 3 Abs. 5 UKUR gibt es z. B. kein Vorkaufsrecht wenn eine nahstehende Person, das staatliche Schatzamt (Skarb Państwa) oder lokale Regierungseinheiten die Agrarfläche erwerben möchten. Weiterhin enthält Art. 3 Abs. 7 UKUR eine Beschränkung des Vorkaufsrechts der KOWR, wenn durch den Erwerb ein familiärer Betrieb eines ansässigen Landwirtes in der Gemeinde entstehen soll. Nichtsdestotrotz handelt es sich hierbei um eine sehr geringe Hürde. Durch diese kaum vorhandene Beschränkung kann die KOWR quasi nach Belieben den Erwerb einer Agrarfläche durch einen anderen Marktteilnehmer verhindern. Die damit einhergehende Ungewissheit potentieller Erwerber, ob der Kauf zustande kommen wird, wird viele Erwerber abschrecken. Die Kapitalverkehrsfreiheit wird stark beeinträchtigt. Hingegen ließen sich die angestrebten Ziele durch weniger stark eingreifende Maßnahmen erreichen. Ähnlich wie in Deutschland wäre ein stark eingegrenztes Vorkaufsrecht denkbar, welches nur dann eingreift, wenn die angestrebten Ziele gefährdet sind, z. B. wenn durch den Kauf eine übermäßige Konzentration von Agrarland stattfinden würde oder familiäre Betriebe verdrängt werden würden. Auch wäre es beispielsweise denkbar stark erhöhte Steuern für einen baldigen Wiederverkauf des Grundstücks anzuordnen, um Spekulationen zu bekämpfen. Zudem könnte auch ein Qualifikationsanfordernis für den bewirtschaftenden Landwirt eingeführt werden, um eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung zu sichern.

Das Vorkaufsrecht der KOWR verstößt gegen die Kapitalverkehrsfreiheit. Würde das Vorkaufsrecht allein zugunsten des Pächters bestehen läge hingegen kein Verstoß vor.⁹⁷

d) Pflicht zur Eigenbewirtschaftung

Die polnische Regelung über die Pflicht zur Eigenbewirtschaftung über zehn Jahre verstößt gegen Art. 63 Abs. 1 AEUV.

Eine Pflicht zur Eigenbewirtschaftung der Agrarfläche reduziert den Käuferkreis auf Landwirte, welche die entsprechende Fläche bewirtschaften können und wollen und darüber hinaus über ausreichend Mittel für den Kauf einer Agrarfläche verfü-

⁹⁶ Siehe oben II. 2. a).

⁹⁷ In diesem Sinne wohl EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 52; Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (13).

gen.⁹⁸ Dies wird durch die beträchtliche Dauer der Eigenbewirtschaftungspflicht von zehn Jahren verstärkt. Damit einhergehend werden auch die Pachtmöglichkeiten für Landwirte eingeschränkt.⁹⁹ Da nur Personen, die die Fläche selbst bewirtschaften wollen und können, diese erwerben dürfen, werden andere Investoren, die die Fläche nicht selbst bewirtschaften, aber möglicherweise verpachten wollen, von einem Kauf der Agrarfläche abgehalten. Die Pflicht zur Eigenbewirtschaftung stellt somit eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit dar.¹⁰⁰

Diese Beschränkung ist nicht gerechtfertigt. Die Pflicht zur Eigenbewirtschaftung ist zwar geeignet legitime Ziele zu erreichen, geht jedoch über das erforderliche Maß hinaus.

Es ist nicht ersichtlich, wieso Pachtmöglichkeiten fast vollständig ausgeschlossen werden müssen, wie dies durch die Pflicht zur Eigenbewirtschaftung geschieht, um die angestrebten Ziele zu erreichen. So ist nicht essentiell, dass Landwirte Eigentümer von Agrarflächen sind; sondern auch die Bewirtschaftung durch Pächter kann den verfolgten Zielen Rechnung tragen.¹⁰¹ Auch die Bewirtschaftung durch einen Pächter dient dem Erhalt von familiären Bauernhöfen, welche eine ständig auf dem Land lebende Bevölkerung gewährleisten können. Für diesen Zweck macht es keinen Unterschied, ob die Bevölkerung Eigentümer oder Pächter der Fläche ist. Auch eine vernünftige Nutzung der verfügbaren Fläche wird durch Pächter gewährleistet. Für diesen Zweck können entsprechende Anforderungen an die Pächter gestellt werden. Um eine Nutzung der Fläche zu gewährleisten kann auch eine Pflicht zur Verpachtung der Fläche, bei Nichtbewirtschaftung durch den Eigentümer, aufgestellt werden. Spekulationen können ferner durch wesentlich weniger stark eingreifende Mittel, wie z. B. einen stark erhöhten Steuersatz bei baldigem Wiederverkauf bekämpft werden.

Insofern geht die Pflicht zur Eigenbewirtschaftung über das erforderliche Maß hinaus.

e) Wohnsitzerfordernis

Das fünfjährige Wohnsitzerfordernis, wonach der Käufer entweder vor oder nach dem Kauf in der entsprechenden Gemeinde wohnen muss, verstößt gegen Art. 63 Abs. 1 AEUV.

Dieses Wohnsitzerfordernis stellt eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit dar, die allerdings nicht diskriminierend wirkt. Eine mittelbar diskriminierende Regelung liegt dann vor, wenn eine von nationalen Vorschriften verlangte Voraussetzung, obwohl sie formell nicht nach der Herkunft unterscheidet, leichter von den Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedsstaats erfüllt wird als von denen anderer Mitgliedsstaaten.¹⁰² Das Wohnsitzerfordernis benachteiligt zwar ausländische Investoren im Vergleich zu Investoren aus der Gemeinde des zu erwerbenden Grundstücks, je-

⁹⁸ EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 51.

⁹⁹ EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 51.

¹⁰⁰ Vgl. EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 51.

¹⁰¹ Vgl. das Vorbringen der Beschwerdeführerin im *Ospelt*-Fall, Schlussanträge des GA Geelhoed EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 100.

¹⁰² Siehe hierzu *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, Fn. 56, AEUV, Art. 18, Rn. 13.

doch werden in gleichem Maße auch polnische Staatsangehörige aus anderen Gemeinden benachteiligt, da diese ebenfalls in die entsprechende Gemeinde umziehen müssten.¹⁰³ Es greift nicht durch, wenn man einwenden würde, dass polnische Staatsangehörige leichter in eine polnische Gemeinde umziehen können. Dies ist eine Frage des Einzelfalls und kann nicht pauschal beantwortet werden. Eine Person, die außerhalb der Gemeinde wohnt, in der sich die betreffende Agrarfläche befindet, ist in der gleichen Situation wie eine Person, die in einem anderen Mitgliedsstaat wohnt.¹⁰⁴ Das Wohnsitzerfordernis wirkt somit nicht diskriminierend. Gleichwohl handelt es sich um eine Beschränkung des Kapitalverkehrs, da Investoren abgehalten werden.¹⁰⁵

Diese Beschränkung ist nicht gerechtfertigt, obwohl das Wohnsitzerfordernis geeignet ist, legitime Ziel zu erreichen. Durch das Wohnsitzerfordernis werden Käufer gezwungen vor (Art. 2 a Abs. 1 UKUR) oder nach (Art. 2 a Abs. 4 UKUR) dem Kauf in der entsprechenden Gemeinde zu wohnen. Hierdurch wird eine dauerhaft auf dem Land ansässige Bevölkerung erhalten. Mithin ist das Wohnsitzerfordernis geeignet dieses legitime Ziel zu erreichen. Weiterhin wird die Zahl potentieller Käufer reduziert, sodass aufgrund geringerer Nachfrage die Preise nicht mehr nach oben getrieben werden, mithin der Druck auf den Grundstücksmarkt gemildert und damit auch Spekulationen entgegengewirkt wird.¹⁰⁶ Durch die Reduzierung des Käuferkreises wird weiterhin auch verhindert, dass sich Land übermäßig in den Händen Weniger konzentriert.

Die polnische Regelung geht jedoch über das zur Erreichung des Ziels Erforderliche hinaus. Bei dieser Abwägung ist, über den Eingriff in Art. 63 Abs. 1 AEUV hinaus zu berücksichtigen, dass das Recht des Käufers seinen Wohnsitz frei zu wählen aus Art. 2 Protokoll Nr. 4 zur EMRK eingeschränkt wird.¹⁰⁷ Durch diese Gesamtschau im Rahmen der Erforderlichkeit wird dem Achtungsgebot aus Art. 6 Abs. 2 EUV Rechnung getragen. Sowohl durch das Prä-Wohnsitzerfordernis für Landwirte als auch das Post-Wohnsitzerfordernis im Rahmen der Genehmigung werden Erwerber gezwungen fünf Jahre lang ihren Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde zu haben und sind somit nicht frei in der Wahl ihres Wohnsitzes, da sie ansonsten das Grundstück verlieren würden, indem entweder der Erwerb nichtig wäre (vgl. Art. 9 Abs. 1 UKUR) oder ein Zwangsverkauf angeordnet werden würde (vgl. Art. 9 Abs. 3 UKUR). Die Zeitspanne von fünf Jahren ist beträchtlich.¹⁰⁸ Die Eingriffsintensität der Wohnsitzpflicht ist infolgedessen besonders hoch.

103 In diesem Sinne EuGH, 182/83, *Fearon*, Slg. 1984 I-03677, Rn. 10; C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 25; Urt. v. 23.9.2003, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 37; Schlussanträge des GA *Geelhoed* EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 126–128.

104 In diesem Sinne Schlussanträge des GA *Geelhoed* EuGH, C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 128.

105 In diesem Sinne EuGH, C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 25; C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2003 I-09743, Rn. 37 f.

106 In diesem Sinne EuGH, C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 33.

107 Insofern nimmt der EuGH eine Gesamtschau vor, vgl. EuGH, Rs. C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 35.

108 Der EuGH spricht im Falle eines Erfordernisses von acht Jahren davon, dass dieses *offenkundig* über das Maß hinausgeht, welches als erforderlich betrachtet werden könnte, vgl. EuGH, C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 41.

Dies wird dadurch verstärkt, da es denkbar ist, dass eine Person Agrarflächen in zwei benachbarten Gemeinden erwerben möchte. In einer dieser Gemeinden könnte die Person nicht ihren Wohnsitz haben und somit keine dort gelegenen Agrarflächen erwerben. Mithin kann das Wohnsitzerfordernis auch dann beschränkend wirken, wenn eine Person auf dem Lande lebt und somit dem Ziel Rechnung trägt eine landwirtschaftliche Bevölkerung zu erhalten. Zwar wird in diesem Falle durch das Wohnsitzerfordernis wirksam einer übermäßigen Konzentration von Land und Spekulationen entgegengewirkt, jedoch sind für die Verfolgung dieser Ziele weniger stark einschränkende Möglichkeiten gegeben. So könnte beispielsweise eine stark erhöhte Steuer im Falle eines baldigen Wiederverkaufs oder das Erfordernis einer Mindestverpachtungsfrist eingeführt werden.¹⁰⁹ Auch die Erhaltung einer landwirtschaftlichen Bevölkerung ließe sich durch weniger einschneidende Maßnahmen erreichen, wie z. B. eine spezielle Förderung von Wohnen auf dem Lande oder durch Ausbau der ländlichen Infrastruktur und Erhöhung der Lebensqualität.

f) Qualifikationserfordernis

Durch das Qualifikationserfordernis wird jenen potentiellen Käufern der Erwerb untersagt, welche die entsprechende landwirtschaftliche Qualifikation nicht aufweisen. Insofern werden diese von einer Investition abgehalten, sodass eine Beschränkung vorliegt.¹¹⁰ Die Regelung hat keinen diskriminierenden Charakter, da ausländische Qualifikationen nicht benachteiligt werden.

Diese Beschränkung ist nicht gerechtfertigt, da sie unverhältnismäßig ist. Durch das Qualifikationserfordernis wird der Kreis der potentiellen Käufer eingeschränkt, sodass sich der Druck auf dem Grundstücksmarkt verringert und Spekulationen entgegengewirkt wird. Insofern wirkt das Qualifikationserfordernis wie das zuvor beschriebene Wohnsitzerfordernis und ist mithin geeignet Spekulationen zu verhindern. Das Erfordernis einer landwirtschaftlichen Qualifikation ist auch bzgl. des Ziels einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung geeignet, da durch die Qualifikation das nötige Fachwissen gesichert wird, das für eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung notwendig ist.

Das Qualifikationserfordernis geht allerdings über das erforderliche Maß hinaus. Es erscheint nicht ersichtlich, wieso allein Personen mit entsprechender Qualifikation Agrarland erwerben dürfen. Eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung ließe sich z. B. auch durch entsprechende Vorschriften oder Kriterien an den bewirtschaftenden Landwirt (und nicht an den Eigentümer) sicherstellen.¹¹¹ Denn ausschlaggebend ist, ob der Bewirtschaftende (und nicht ob der Eigentümer) qualifiziert ist.

g) Höchstgrenze für erwerbbarer Agrarflächen von 300 ha

Die Höchstgrenze von 300 ha für zu erwerbende Agrarflächen steht im Widerspruch mit der Kapitalverkehrsfreiheit.

¹⁰⁹ In diesem Sinne EuGH, C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I-01129, Rn. 39.

¹¹⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (15).

¹¹¹ Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (15).

Durch eine Höchstgrenze für zu erwerbende Agrarflächen werden jene Investoren von dem Kauf ausgeschlossen, welche bereits über eine Agrarfläche von 300 ha verfügen. Insofern liegt durch Ankaufshöchstgrenzen eine Beschränkung vor.¹¹²

Diese Beschränkung ist nicht durch das verhältnismäßige Erreichen im Allgemeininteresse liegender Ziele gerechtfertigt.

Eine Höchstgrenze für erwerbbarer Agrarflächen verhindert eine übermäßige Konzentration derselben in den Händen Weniger und ist insofern eine geeignete Maßnahme.

Um die Eingriffsintensität zu ermitteln muss die konkrete Höchstgrenze betrachtet werden. Die polnische Regelung setzt diese bei 300 ha an. Sieht man das Gros der existierenden Agrarbetriebe, könnte argumentiert werden, dass bereits unter 300 ha generell eine Lebensfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe gegeben und mithin die Eingriffsintensität gering ist. Legt man die durchschnittliche Größe von Agrarbetrieben zugrunde – welche im Jahr 2013 in den EU28-Mitgliedsstaaten 16,1 ha betrug¹¹³ – sieht man, dass die polnische Höchstgrenze weit darüber hinaus geht und nur wenige Betriebe betreffen würde; so waren im Jahr 2013 nur 3,1 % der Agrarbetriebe über 100 ha groß.¹¹⁴ Insofern werden nur wenige Personen von dem Erfordernis einer Höchstgrenze von 300 ha beeinträchtigt, sodass der Beschränkung insofern keine allzu hohe Eingriffsintensität zukommt. Jedoch können mit einer Höchstgrenze von 300 ha auch andere legitime Ziele, wie z. B. der Erhalt lebensfähiger Betriebe, beeinträchtigt werden.¹¹⁵ Zwar ist es möglich, dass eine Höchstgrenze dem Ziel der Erhaltung lebensfähiger Betriebe nicht entgegensteht, dies hängt allerdings entscheidend von der konkreten Höchstgrenze ab, denn ein Betrieb ist erst ab einer gewissen Größe lebensfähig.

Deshalb ist ein substanziell untermauertes Verfahren für die Ermittlung der konkreten Höchstgrenze zu fordern.¹¹⁶ Es fragt sich aufgrund welcher Parameter die konkrete Höchstgrenze von 300 ha ermittelt wurde. Ob Polen hierzu ein substanziell untermauertes Verfahren eingehalten hat, lässt sich an dieser Stelle nicht eruieren. Allerdings ist zu beachten, dass es eine pauschale Höchstgrenze handelt. Augenscheinlich findet keine Differenzierung zwischen verschiedenen Landwirten je nach Anbauschwerpunkt statt. In diesem Kontext muss beachtet werden, dass ein Landwirt bei der Verwendung von Sonderkulturen weniger Fläche benötigt um den gleichen Gewinn zu erwirtschaften, wie ein Landwirt der keine Sonderkulturen anbaut, da Sonderkulturen einen höheren Marktpreis erzielen. Für einen auf Sonderkulturen spezialisierten Betrieb ist somit die Höchstgrenze von 300 ha keine wirtschaftlich allzu stark einschneidende Beschränkung, da auch mit einer Anbaufläche von weniger als 300 ha ein Überleben gesichert sein wird. Dieses Bild verschiebt sich allerdings bei nicht auf Sonderkulturen spezialisierten Betrieben. Vergleichbare Höchsterwerbsgrenzen an anderen Mitgliedsstaaten sind wesentlich höher angesetzt, so sieht beispielsweise die

112 Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (16).

113 Eurostat Agriculture, forestry and fishery statistics (2015), S. 32 ff. (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7158355/KS-FK-15-101-EN-N.pdf/79470e8c-abf3-43d3-8cd4-84880962cdd4>, Stand: 18.10.2017).

114 Eurostat Agriculture, forestry and fishery statistics (2015), Fn. 130, S. 35.

115 Vgl. Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (19).

116 Vgl. Mitteilung der Kommission, Fn. 9, S. 5 (19).

lettische Regelung eine Höchstgrenze von 4000 ha vor.¹¹⁷ Insofern erscheint die Höchstgrenze von 300 ha keinen angemessenen Kompromiss zwischen dem Erhalt lebensfähiger Betriebe und anderen legitimen Zielen zu finden.

Betrachtet man das verfolgte Ziel, so stellt dieses ein besonders wichtiges Rechtsgut dar, da eine starke Konzentration von Land besonders nachteilige Folgen hat. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass Agrarland eine stark begrenzte Ressource ist, die gerade nicht weiter vermehrt werden kann. Allerdings ist eine absolute Höchstgrenze für betroffene Personen enorm einschneidend. Um solch eine starke Beeinträchtigung zu rechtfertigen bedürfte es eines substanziell untermauerten Ermittlungsverfahrens. Eine nicht allzu hoch angesetzte pauschale Grenze kann dem nur in Ausnahmefällen genügen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine gewisse Mindestgröße notwendig ist, um eine Lebensfähigkeit der Betriebe zu garantieren, was auch ein Ziel der polnischen Regelung ist. Insofern ist die Erwerbshöchstgrenze von 300 ha nicht erforderlich, da sich weniger stark einschneidende, aber gleich geeignete Mittel finden.

h) Erwerbsverbot für Gesellschaften

Durch den Ausschluss von Gesellschaften, als Berechtigte der Kapitalverkehrsfreiheit, von dem Kauf von Agrarflächen werden diese an der Investition ihres Kapitals in Agrarflächen abgehalten, sodass eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit vorliegt.

Diese Beschränkung geht bei weitem über das verhältnismäßige Maß zu Erreichung der legitimen Ziele hinaus.

Das Verbot des Verkaufs an Gesellschaften ist nicht geeignet eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung durch familiäre Betriebe sicherzustellen. Denn es wäre denkbar, dass eine Gesellschaft ihre Agrarflächen an entsprechende Familienbetriebe verpachtet oder es sich um einen familiären Zusammenschluss handelt, der sogar selbst die Agrarfläche betreibt und die Form einer Gesellschaft für sich nutzt.¹¹⁸ Auch das Ziel der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung wird durch den Ausschluss in keiner Weise gefördert, da Gesellschaften in gleicher Weise geeignet sind Land ordnungsgemäß zu bewirtschaften. Aufgrund des durchschnittlich größeren Kapitalvolumens von Gesellschaften lässt sich allerdings eine Eignung bzgl. der Bekämpfung von Spekulation und übermäßigen Konzentration von Agrarflächen konstatieren. Damit ist die Regelung geeignet Grundstückspreise für Landwirte erschwinglich zu halten und damit die Lebensfähigkeit neuer bzw. bestehender Betriebe zu sichern.

Allerdings geht der Ausschluss von Gesellschaften bei weitem über das erforderliche Maß hinaus, da weit weniger einschränkende Maßnahmen denkbar sind. Spekulationen könnten beispielsweise auch durch stark erhöhte Steuern für einen alsbaldigen Wiederverkauf oder gewisse Mindestverpachtungsfristen verhindert werden. Die übermäßige Konzentration lässt sich effektiv und zudem unionsrechtskonform mit der Einführung von Erwerbshöchstgrenzen erreichen,¹¹⁹ wenn auch die von Polen ange-

117 Siehe *Mayr/Daniels/Klauber*, Fn. 43, S. 450 (Fn. 4).

118 Vgl. *Bieluk*, Fn. 11, Art. 2 a Rn. 3.

119 So auch *Mayr/Daniels/Klauber*, Fn. 43, S. 450 (457).

setzte Höchstgrenze von 300 ha zu niedrig und undifferenziert ist. Auch eine effektive Nutzung der zur Verfügung stehenden Agrarflächen könnte z. B. durch eine Bewirtschaftungspflicht erreicht werden, welche durch Eigenbewirtschaftung oder durch Verpachtung erfüllt werden kann. Diesen Weg beschreitet z. B. Deutschland, indem es zur Bedingung der Genehmigung gemacht werden kann, dass eine Verpachtung erfolgt (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 2 GrdstVG).

i) Ergebnis

Die polnische Regelung verstößt in großen Teilen gegen die Kapitalverkehrsfreiheit aus Art. 63 Abs. 1 AEUV. Namentlich sind der Ausschluss von Gesellschaften vom Erwerb von Agrarflächen, das Wohnsitzerfordernis, das Qualifikationserfordernis, die Pflicht zur Eigenbewirtschaftung und das Vorkaufsrecht unionsrechtswidrig.

4. Unanwendbarkeit der GRC

Ein Verstoß gegen Bestimmungen der GRC, namentlich der Eigentumsgarantie (Art. 17 GRC), der Berufsfreiheit (Art. 15 GRC) und der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRC) kommt mangels Anwendbarkeit der GRC nicht in Betracht.

Zutreffend stellt *GA Saugmandsgaard* in seinem Schlussantrag in der Rechtssache *Segro* fest, dass es sich bei der Frage der Anwendbarkeit der GRC um eine „heikle Problematik“ handelt.¹²⁰

Ausgangspunkt der Anwendbarkeitsfrage ist Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC.¹²¹ Diese Regelung bestimmt, dass die GRC „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ Anwendung findet. Unstrittig bindet die GRC alle Unionsorgane und sonstigen Stellen der Union, die Hoheitsgewalt ausüben.¹²² Diese Situation liegt jedoch nicht vor, da es im vorliegenden Beispiel Polens um den Erlass nationaler Regelungen geht, die durch nationale Behörden ausgeführt werden. Aus dem Wortlaut ergibt sich eindeutig, dass die GRC nur bei einer Konnexität mit Unionsrecht Anwendung findet und gerade nicht isoliert von jeder unionsrechtlichen Beziehung in der Lage ist, die nationale Freiheit zu beschränken. Dies wirft die Frage auf, welche Qualität eben jene Verbindung haben muss.

In den Schlussanträgen unterstreicht *GA Saugmandsgaard*, dass Art. 51 Abs. 1 und 2 GRC dahin auszulegen sei, dass, wenn der Gerichtshof eine nationale Regelung im Hinblick auf die Verkehrsfreiheiten prüft, der angebliche Verstoß gegen ein in der GRC verbürgtes Grundrecht nicht unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen diese Verkehrsfreiheiten geprüft werden kann.¹²³ Auch in den Schlussanträgen von *GA Wathelet* betont dieser, dass die GRC niemals eigenständig, also außerhalb einer

¹²⁰ Schlussanträge des *GA Saugmandsgaard*, Fn. 66, Rn. 122.

¹²¹ Grundlegend zum Anwendungsbereich der GRC in Bezug auf mitgliedersstaatliches Handeln *Heuer*, Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC: Die Bindung der Mitgliedsstaaten an die Unionsgrundrechte, München 2014; *Mall*, Die Bindung der Mitgliedsstaaten an die Unionsgrundrechte, Frankfurt a. M. 2012.

¹²² *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, Fn. 56, GRC, Art. 51 Rn. 5.

¹²³ Schlussanträge des *GA Saugmandsgaard*, Fn. 66, Rn. 137–142.

Durchführung des Unionsrechts anwendbar sein kann.¹²⁴ Das infrage kommende Grundrecht der GRC müsste also im Zusammenhang mit der Grundfreiheit der Verträge geprüft werden und nicht losgelöst davon.

Ferner gehört zum „Recht der Union“ i. S. d. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC zum einen das gesamte Primärrecht, soweit es die Mitgliedstaaten bindet, insbesondere die Grundfreiheiten des Binnenmarkts. Zum anderen gehören zum Unionsrecht alle Rechtsakte, die aufgrund der Verträge erlassen wurden (Sekundärrecht) sowie für Rechtsvorschriften, die aufgrund sekundärrechtlicher Ermächtigungen ergangen sind (Tertiärrecht). Erfasst werden daneben auch Akte genereller wie individueller Natur sowie Entscheidungen und Beschlüsse. Die Durchführung von Vorschriften des Sekundärrechts, die der Konkretisierung eines bestimmten Grundrechts dienen, führt ebenfalls zur Anwendbarkeit der Grundrechte.¹²⁵

Eine Grundrechtsbindung scheidet jedoch aus, wenn die betreffende Frage außerhalb des Regelungsbereichs des Unionsrechts liegt.¹²⁶ Dies ist dann der Fall, wenn die Mitgliedstaaten allein im Rahmen ihrer Zuständigkeiten agieren. Generell besteht auch keine Bindung, wenn der nationale Gesetzgeber bei Gelegenheit der Durchführung von Unionsrecht, wie z. B. bei der Umsetzung von Richtlinien, Regelungen trifft, die nicht im Unionsrecht angelegt sind. Bei der Anknüpfung von Unionsrecht an nationale Regelungen, bedeutet das nicht generell, dass diese Regelungen Unionsrecht durchführen. Weitet eine nationale Regelung ein Recht über den im Unionsrecht vorgesehenen Umfang hinaus aus, stellt deren Anwendung insoweit auch keine Durchführung von Unionsrecht dar. In solchen Konstellationen geht es um Bereiche, die vom Unionsrecht nicht geregelt werden.¹²⁷

Vorliegend handelt es sich nur um eine rein nationale Regelung im Zuständigkeitsbereich der polnischen Regierung, die in erster Linie Polen betreffen soll und somit keinen unionsrechtlichen Bezug aufweist. Der Anwendungsbereich der GRC ist nicht eröffnet. Es ist somit zu konstatieren, dass die polnische Regelung nicht am Maßstab der GRC zu messen ist.

Die polnische Regelung verstößt somit nicht gegen die GRC, da deren Anwendungsbereich nicht eröffnet ist.

IV. Zusammenfassung

Die polnischen Interessen sind durchaus verständlich, doch geht die polnische Regelung bei weitem über ein verhältnismäßiges Maß hinaus. Dies zeigt insbesondere der Vergleich mit der deutschen Rechtslage. Auch Deutschland hat den Verkauf von Agrarflächen stark reguliert und anders als Polen sogar ein generelles Genehmigungserfordernis vorgesehen. Zwar wirkt keine der polnischen Regelungen diskriminierend, doch schränken sie die Kapitalverkehrsfreiheit über Gebühr ein. Damit sind weite Tei-

124 Schlussanträge des GA *Wathelet* in EuGH, C-284/16, *Achmea BV*, EU:C:2017:699, Rn. 220.

125 *Jarass*, EU-Grundrechte-Charta, 3. Aufl., München 2016, Art. 51 Rn. 17.

126 EuGH, C-309/96, *Annibaldi*, Slg. 1997 I-7493, Rn. 13.

127 *Jarass*, Fn. 124, Art. 51 Rn. 28-29.

le des modifizierten polnischen Gesetzes über die Gestaltung der landwirtschaftlichen Flächenstruktur unionsrechtswidrig.