Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
vom 17. März 2015 [1]

Rechtssache C-39/14

BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH,
Beteiligte:
Thomas Erbs,
Ursula Erbsgegen
Landkreis Jerichower Land

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesgerichtshofs [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Staatliche Beihilfen — Programm zur Privatisierung land- oder forstwirtschaftlich genutzter Flächen und Gebäude in den neuen deutschen Bundesländern — Nationale Rechtsvorschriften, nach denen der Verkauf landwirtschaftlicher Grundstücke der Genehmigung bedarf — Grundstücksverkehrsgesetz — Versagung der Genehmigung eines nach einer öffentlichen Ausschreibung mit dem Höchstbietenden geschlossenen Vertrags über den Verkauf eines Grundstücks — Vereinbarter Preis, der in einem groben Missverhältnis zu dem Verkehrswert des Grundstücks steht — Methode zur Ermittlung des Grundstückswerts — Qualifizierung als staatliche Beihilfe“

1. In der vorliegenden Rechtssache ist der Gerichtshof mit einer Frage nach der Auslegung von Art. 107 AEUV befasst, die sich in einem Rechtsstreit stellt, in dem es um die Voraussetzungen und Modalitäten des Verkaufs von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken im Rahmen der Privatisierung ehemals staatseigener Flächen und Gebäude in den neuen deutschen Bundesländern geht [2]. Sie schließt damit an die Rechtssache an, in der das Urteil Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe [3] ergangen ist, wirft aber neue Fragen auf, die den Gerichtshof veranlassen werden, seine Rechtsprechung zu den Voraussetzungen, die beim Verkauf von öffentlichem Grundeigentum im Hinblick auf die Vorschriften des Vertrags über staatliche Beihilfen erfüllt sein müssen, zu präzisieren.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Vgl. ganz allgemein Kadner, T., *Die Transformation des Vermögensrechts in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung*, ZEuP, 1997, S. 86; Rohde, G., *Grundstückseigentums- und Bodennutzungsrechtsverhältnisse in den neuen Bundesländern nach dem Einigungsvertrag*, DNotZ, 1991, S. 186.

3 — C-239/09, EU:C:2010:778.

I – **Rechtlicher Rahmen**

2. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG)[4] u. a. den gesetzlichen Auftrag hat, in den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (neue Bundesländer) ehemals staatseigene land- oder forstwirtschaftlich genutzte Flächen und Gebäude zu privatisieren. Die BVVG, eine juristische Person des Privatrechts, handelt insoweit auf Rechnung der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, einer rechtsfähigen bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts.

3. Der Verkauf von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken ist in Deutschland allgemein durch das Grundstücksverkehrsgesetz[5] geregelt, das dem Schutz der Agrarstruktur dient.

4. § 2 Abs. 1 GrdstVG bestimmt:

„Die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks und der schuldrechtliche Vertrag hierüber bedürfen der Genehmigung. …“

5. § 4 GrdstVG sieht jedoch vor:

„Die Genehmigung ist nicht notwendig, wenn

1. der Bund oder ein Land als Vertragsteil an der Veräußerung beteiligt ist;

…“

6. In § 9 GrdstVG heißt es:

„(1) Die Genehmigung darf nur versagt oder durch Auflagen (§ 10) oder Bedingungen (§ 11) eingeschränkt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass

1. die Veräußerung eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet oder

2. durch die Veräußerung das Grundstück oder eine Mehrheit von Grundstücken, die räumlich oder wirtschaftlich zusammenhängen und dem Veräußerer gehören, unwirtschaftlich verkleinert oder aufgeteilt würde oder

3. der Gegenwert in einem groben Missverhältnis zum Wert des Grundstücks steht.

(2) Eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 liegt in der Regel dann vor, wenn die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht.

(3) Eine unwirtschaftliche Verkleinerung oder Aufteilung im Sinne des Absatzes 1 Nr. 2 liegt in der Regel dann vor, wenn durch Erbauseinandersetzung, Übergabevertrag oder eine sonstige rechtsgeschäftliche Veräußerung

1. ein selbständiger landwirtschaftlicher Betrieb seine Lebensfähigkeit verlieren würde;

2. ein landwirtschaftliches Grundstück kleiner als ein Hektar wird;

4 — Im Folgenden: BVVG.

5 — Im Folgenden: GrdstVG.

…

(4) Wird das Grundstück für andere als land- oder forstwirtschaftliche Zwecke veräußert, so darf die Genehmigung aus Absatz 1 Nr. 3 nicht versagt werden.

…“

II – **Sachverhalt des Ausgangsverfahrens**

7. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Eheleute Erbs nach einer öffentlichen Ausschreibung, bei der sie das Höchstgebot abgegeben hatten, mit notariellem Vertrag vom 31. März 2008 von der BVVG eine ca. 2,6 Hektar große Landwirtschaftsfläche für 29 000 Euro kauften.

8. Mit Bescheid vom 5. Juni 2008 verweigerte jedoch der Landkreis Jerichower Land als zuständige lokale Behörde die Genehmigung des Kaufvertrags nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG [6] mit der Begründung, der vereinbarte Kaufpreis stehe in einem groben Missverhältnis zum Wert des verkauften Grundstücks.

9. Die Rechtsbehelfe der Eheleute Erbs gegen die streitige Entscheidung wurden im ersten und im zweiten Rechtszug zurückgewiesen. Das Beschwerdegericht war der Auffassung, der vereinbarte Kaufpreis von 29 000 Euro stehe in einem groben Missverhältnis zum Wert des verkauften Grundstücks, da sich aus einem Sachverständigengutachten ergebe, dass der landwirtschaftliche Verkehrswert des Grundstücks bei Einbeziehung anderer BVVG-Verkäufe in den Vergleich 14 168,61 Euro und ohne Einbeziehung 13 648,19 Euro betrage. Der vereinbarte Preis übersteige diese Werte somit um mehr als 50 %. Ein Verkauf zu diesem Preis habe ungünstige Auswirkungen auf die Agrarstruktur. Zum einen sei ein Landwirt, der als Zeuge vernommen worden sei, sich aber nicht an der öffentlichen Ausschreibung beteiligt habe, bereit gewesen, das Grundstück zu einem Preis, der bis zu 50 % über dem landwirtschaftlichen Verkehrswert liege, zu erwerben, und zum anderen seien die Eheleute Erbs nur Hobbylandwirte.

III – **Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof**

10. Unter diesen Umständen hat der mit einer Rechtsbeschwerde angerufene Bundesgerichtshof das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Steht Art. 107 Abs. 1 AEUV einer nationalen Regelung wie § 9 Abs. 1 Nr. 3 GrdstVG entgegen, welche es zur Verbesserung der Agrarstruktur einer dem Staat zuzurechnenden Einrichtung wie der BVVG im Ergebnis verbietet, ein zum Verkauf stehendes landwirtschaftliches Grundstück an den Höchstbietenden einer öffentlichen Ausschreibung zu verkaufen, wenn das Höchstgebot in einem groben Missverhältnis zu dem Wert des Grundstücks steht?

11. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts umfasst diese Frage drei Problemkreise. Erstens gehe es darum, ob der Verkauf von öffentlichem Grundeigentum durch die BVVG zu einem Preis, der unter dem durch eine öffentliche Ausschreibung ermittelten Preis liege, zu einer Begünstigung des Käufers führe, wenn der Verkauf zu dem durch die Ausschreibung ermittelten Preis durch ein allgemeines Gesetz, das auch für alle privaten Verkäufer gelte, verhindert werde. Sofern man eine solche Begünstigung annehme, stelle sich zweitens die Frage, ob sie durch den Zweck des Gesetzes, die

6 — Im Folgenden: streitige Bestimmung.

Verbesserung der Agrarstruktur, gerechtfertigt sein könne. Schließlich sei drittens zu entscheiden, ob bereits die Versagung des Verkaufs zu dem durch eine öffentliche Ausschreibung ermittelten Preis aufgrund einer Vorwirkung von Art. 107 Abs. 1 AEUV unzulässig sei, auch wenn in dieser Versagung noch keine Beihilfe liege.

12. Schriftliche Erklärungen sind von der BVVG, den Eheleuten Erbs, der deutschen Regierung und der Europäischen Kommission eingereicht worden. Die BVVG, der Landkreis Jerichower Land, die deutsche Regierung und die Kommission haben in der Sitzung vom 11. Dezember 2014 auch mündlich verhandelt.

IV – **Zusammenfassung des Vorbringens der Beteiligten**

13. Die BVVG ist ganz allgemein der Auffassung, dass die Frage des Bundesgerichtshofs zu bejahen sei, da sämtliche Tatbestandsmerkmale einer staatlichen Beihilfe erfüllt seien.

14. Zunächst impliziere die Anwendung der streitigen Bestimmung eine Verwendung von Bundesmitteln, da die Überschüsse der BVVG aus der Privatisierung ehemals staatseigener Flächen und Gebäude in den Bundeshaushalt einflössen. Somit bringe jede Untersagung eines Grundstücksverkaufs zum höchsten in einer öffentlichen Ausschreibung gebotenen Preis einen Einnahmeverzicht des Bundes mit sich und habe zugleich einen allgemein wirkenden preisdämpfenden Effekt. Im Übrigen würden durch die Anwendung der streitigen Bestimmung die Berufslandwirte begünstigt, denen die Gelegenheit geboten werde, öffentlich zum Verkauf ausgeschriebene Grundstücke zu einem niedrigeren Preis als dem des Höchstgebots zu erwerben.

15. Dieser Vorteil beruhe auf der Methode zur Ermittlung des Verkehrswerts eines Grundstücks, nach der die zuständigen lokalen Behörden das Vorliegen eines groben Missverhältnisses im Sinne der streitigen Bestimmung feststellen und die Genehmigung versagen könnten. Eine gutachterliche Ermittlung dieses Werts könne eine Annäherung an den Marktwert nur leisten, wenn sie die Ergebnisse einer Vielzahl vergleichbarer öffentlicher Ausschreibungen zugrunde lege, was hier nicht der Fall sei.

16. Die Eheleute Erbs tragen im Wesentlichen vor, dass durch die Veräußerung des Grundstücks keine unwirtschaftliche Verkleinerung oder Aufteilung einer Grundstücksfläche erfolgt und kein selbständiger landwirtschaftlicher Betrieb bzw. Landwirt in seiner Lebensfähigkeit beeinträchtigt worden sei.

17. Nach Auffassung der deutschen Regierung ist die Vorlagefrage zu verneinen, da die streitige Bestimmung keinen Vorteil, weder in Form einer Subvention noch in Form einer Verringerung einer Belastung, zur Folge habe. Jedenfalls werde kein bestimmtes Unternehmen begünstigt, weil die BVVG nicht verpflichtet sei, an den erwerbsbereiten Landwirt zu verkaufen. Der Versagungsbescheid bringe zwar für die BVVG und die Eheleute Erbs eine Verhinderungswirkung mit sich, entfalte aber keinerlei Begünstigungswirkung.

18. Die Kommission schließlich weist darauf hin, dass es grundsätzlich nicht Sache des nationalen Gerichts sei, über die Vereinbarkeit einer etwaigen Beihilfe mit dem Vertrag zu befinden. Sie hält es für möglich, dass die nationale Regelung eine „staatliche Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt, und konzentriert ihre Stellungnahme auf die Prüfung der Frage, ob ein selektiver Vorteil gewährt wird, wobei sich das vorlegende Gericht ihrer Ansicht nach erneut mit der Frage wird befassen müssen, ob es sich vorliegend um eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handelt.

V – **Vorbemerkungen**

19. Der Prüfung der Frage des vorlegenden Gerichts sind einige Bemerkungen vorauszuschicken. Zunächst ist die Tragweite der Vorabentscheidungsfrage zu untersuchen, was mich dazu führen wird, dem Gerichtshof eine Umformulierung der Frage vorzuschlagen. Sodann werde ich versuchen, darzulegen, warum für ein Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken wie das Grundstückverkehrsgesetz, das auch in räumlicher Hinsicht allgemein gilt, eine Prüfung anhand der Bestimmungen des Vertrags über die staatlichen Beihilfen in Betracht kommt und im vorliegenden Fall geboten ist. Danach werde ich auf den Inhalt der streitigen Bestimmung eingehen. Schließlich ist der grundsätzliche Einwand der deutschen Regierung zu behandeln, die streitige Bestimmung könne nicht als staatliche Beihilfe qualifiziert werden, weil es an einem tatsächlichen, einem Unternehmen gewährten Vorteil fehle.

A – *Zur Tragweite der Vorabentscheidungsfrage*

20. Mit seiner Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof ausdrücklich um Klärung der Frage, ob Art. 107 Abs. 1 AEUV der streitigen Bestimmung entgegensteht, d. h., ob die in dieser vorgesehene Maßnahme eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe darstellt.

21. Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen hervorgehoben hat, ist es jedoch weder Sache des Gerichtshofs noch des vorlegenden Gerichts, sich zur Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit Art. 107 Abs. 1 AEUV zu äußern. Hierfür ist vielmehr ausschließlich die Kommission zuständig, die dabei der Kontrolle des Richters der Europäischen Union [7] unterliegt. Folglich kann ein nationales Gericht den Gerichtshof nicht im Rahmen einer Vorlage zur Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV zur Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe oder Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt befragen [8]. Unter diesem Blickwinkel kann der Gerichtshof im vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren die im Rahmen des zweiten Problemkreises aufgeworfene Frage des vorlegenden Gerichts nicht beantworten.

22. Die nationalen Gerichte bleiben allerdings zuständig für die Entscheidung über die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe und die Konsequenzen, die daraus gemäß Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV zu ziehen sind [9]. Insbesondere müssen sie zugunsten der Einzelnen nach ihrem nationalen Recht sämtliche Konsequenzen aus einer Verletzung von Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV sowohl hinsichtlich der Gültigkeit der Durchführungsakte als auch hinsichtlich der Beitreibung der unter Verletzung dieser Bestimmung gewährten finanziellen Unterstützungen oder eventueller vorläufiger Maßnahmen ziehen [10].

23. Im Einzelnen hat der Gerichtshof entschieden, dass die Zuständigkeit der Kommission für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt ein nationales Gericht nicht daran hindert, ihm eine Frage nach der Auslegung des Beihilfebegriffs zur Vorabentscheidung vorzulegen [11]. So kann der Gerichtshof dem vorlegenden Gericht vor allem die Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts geben, die es diesem ermöglichen, festzustellen, ob eine nationale Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Unionsrechts angesehen werden kann [12].

7 — Vgl. u. a. Urteil Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, Rn. 52).

8 — Vgl. u. a. Urteil Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, Rn. 23) und Beschluss Acanfora (C-181/13, EU:C:2014:127, Rn. 22).

9 — Vgl. u. a. Urteile Steinike & Weinlig (78/76, EU:C:1977:52, Rn. 2), Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires und Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, Rn. 8 bis 14) sowie Adria-Wien Pipeline und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, Rn. 26 bis 29).

10 — Vgl. u. a. Urteile Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires und Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (EU:C:1991:440, Rn. 12) und SFEI u. a. (C-39/94, EU:C:1996:285, Rn. 40).

11 — Vgl. u. a. Urteil DM Transport (C-256/97, EU:C:1999:332, Rn. 15).

12 — Vgl. u. a. Urteile Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, Rn. 24) und Paint Graphos u. a. (C-78/08 bis C-80/08, EU:C:2011:550, Rn. 35).

24. Ferner ist in diesem Kontext auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs hinzuweisen, wonach ein nationales Gericht, wenn es hinsichtlich der Qualifizierung einer Maßnahme Zweifel hat, von der Kommission entsprechende Erläuterungen verlangen kann. Die Kommission hat in ihrer Bekanntmachung vom 23. November 1995 über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Gerichten der Mitgliedstaaten im Bereich der staatlichen Beihilfen [13] die nationalen Gerichte ausdrücklich dazu ermuntert, mit ihr Verbindung aufzunehmen, wenn sie bei der Anwendung von Art. 108 Abs. 3 AEUV auf Schwierigkeiten stoßen, und erläutert, welcher Art die Auskünfte sind, die sie erteilen kann [14]. In diesem Zusammenhang ist zu unterstreichen, dass die Kommission aufgrund der sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergebenden Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten [15] auf Anfragen der nationalen Gerichte so bald wie möglich zu antworten hat [16].

25. Folglich wäre es, sollte der Befund lauten, dass die mit der streitigen Bestimmung eingeführte Genehmigungsregelung möglicherweise Elemente staatlicher Beihilfen aufweist, Sache der zuständigen deutschen Stellen, sie der Kommission mitzuteilen, damit diese über ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt entscheidet. Bis zu einer endgültigen Entscheidung der Kommission hätte das vorlegende Gericht die unmittelbare Wirkung von Art. 108 Abs. 3 Satz 3 AEUV zu gewährleisten, d. h. die den Betroffenen nach dieser Bestimmung zustehenden Rechte zu garantieren und die Versagung der Genehmigung des zwischen der BVVG und den Eheleuten Erbs geschlossenen Kaufvertrags samt ihrer Wirkungen auszusetzen [17].

26. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten, außer bei *De-minimis*-Beihilfen [18], der Kommission [19] zur Veröffentlichung auf deren Website [20] auch eine Zusammenfassung der Angaben zu Maßnahmen übermitteln, die unter eine Gruppenfreistellung fallen könnten, einschließlich der Beihilfen im Bereich der Landwirtschaft [21].

13 — ABl. C 312, S. 8.

14 — Siehe auch Bekanntmachung der Kommission vom 9. April 2009 über die Durchsetzung des Beihilfenrechts durch die einzelstaatlichen Gerichte (ABl. C 85, S. 1, Rn. 89 ff.).

15 — Vgl. Beschluss Zwartveld u. a. (C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, Rn. 17 und 18).

16 — Vgl. u. a. Urteil SFEI u. a. (EU:C:1996:285, Rn. 50).

17 — Vgl. u. a. Urteile SFEI u. a. (EU:C:1996:285, Rn. 28) sowie Piaggio (C-295/97, EU:C:1999:313, Rn. 29 bis 32).

18 — Siehe Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1535/2007 der Kommission vom 20. Dezember 2007 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf *De-minimis*-Beihilfen im Agrarerzeugnissektor (ABl. L 337, S. 35). Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Verordnung sieht jedoch vor, dass, sofern der in Art. 3 Abs. 2 genannte Höchstwert (von 7 500 Euro je Unternehmen in einem Zeitraum von drei Steuerjahren) überschritten wird, der betreffende Mitgliedstaat dafür Sorge trägt, dass die Beihilfemaßnahme, die zur Überschreitung führt, der Kommission mitgeteilt oder diese Beihilfe beim Empfänger wiedereingezogen wird. Diese Verordnung galt gemäß Art. 7 Abs. 2 vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2013. Sie wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor (ABl. L 352, S. 9) ersetzt, die am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist. Neben einer Änderung des *De-minimis*-Höchstbetrags sieht diese neue Verordnung in Art. 6 eine neue Überwachungsregelung vor, die die Mitteilungspflicht nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der alten Verordnung nicht mehr enthält.

19 — Siehe Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 142, S. 1).

20 — Siehe Art. 1 Nr. 3 der Verordnung (EU) Nr. 733/2013 des Rates vom 22. Juli 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 994/98 über die Anwendung der Artikel 92 und 93 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen (ABl. L 204, S. 11), mit der insbesondere Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 994/98 geändert wird.

21 — Verordnung (EG) Nr. 1857/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätige Unternehmen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 (ABl. L 358, S. 3); diese Verordnung wurde durch die seit dem 1. Juli 2014 geltende Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 193, S. 1) aufgehoben.

27. Angesichts der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorabentscheidungsfrage des Bundesgerichtshofs wie folgt umzuformulieren: Ist Art. 107 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen, dass eine nationale Regelung, welche es zur Verbesserung der Agrarstruktur einer dem Staat zuzurechnenden Einrichtung im Ergebnis verbietet, ein zum Verkauf stehendes landwirtschaftliches Grundstück an den Höchstbietenden einer öffentlichen Ausschreibung zu verkaufen, wenn das Höchstgebot in einem groben Missverhältnis zu dem Wert des Grundstücks steht, als staatliche Beihilfe qualifiziert werden kann?

B – *Zur Besonderheit der streitigen Regelung*

28. Zusammengefasst ermöglicht es die streitige Bestimmung [22] den zuständigen lokalen Behörden, die Veräußerung land- oder forstwirtschaftlicher Grundstücke im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen zu untersagen, wenn der vereinbarte Preis ihrer Auffassung nach in einem groben Missverhältnis zum Grundstückswert steht.

29. Sie ist Teil einer Regelung [23], der im vorliegenden Fall ein Verfahren der vorherigen Genehmigung für bestimmte rechtsgeschäftliche Veräußerungen von land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken zugrunde liegt. Dieses Verfahren wird durch das Überschreiten einer Preisschwelle ausgelöst, die nach einem System zur Ermittlung des landwirtschaftlichen Verkehrswerts dieser Grundstücke festgelegt wird. Das vorlegende Gericht definiert die streitige Bestimmung im Übrigen als „preisrechtliche Regelung, welche eine zulässige Eigentumsbindung enthält“.

30. Die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücks ist nach § 4 Nr. 1 GrdstVG nicht genehmigungspflichtig, wenn der Bund oder ein Land als Vertragsteil an der Veräußerung beteiligt ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs [24] ist die Genehmigung jedoch notwendig, wenn die BVVG an der Veräußerung beteiligt ist, was im Ausgangsverfahren der Fall ist. Trotz ihres gesetzlichen Auftrags zur Privatisierung der Flächen in den neuen Bundesländern fällt die BVVG, die eine juristische Person des Privatrechts ist, nicht unter die Befreiungsklausel von § 4 Nr. 1 GrdstVG.

31. Somit erfasst das Grundstücksverkehrsgesetz, das ganz allgemein für Übertragungen des Eigentums an land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken, die in Deutschland zwischen Privaten erfolgen, eine Genehmigungspflicht vorsieht, auch sämtliche Grundstücksgeschäfte im Rahmen der von der BVVG verwalteten Privatisierung ehemals staatseigener Flächen, da die BVVG nicht unter die Befreiungsklausel von § 4 Nr. 1 GrdstVG fällt.

32. Diese Befreiungsklausel führt folglich dazu, dass die Veräußerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke genehmigungspflichtig ist, wenn u. a. die Voraussetzungen der streitigen Bestimmung erfüllt sind. Und weil die BVVG ehemals staatseigene Grundstücke veräußert und die Veräußerungserlöse dem Bundeshaushalt zufließen, impliziert die streitige Regelung möglicherweise den Einsatz staatlicher Mittel und könnte damit den Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen unterliegen.

33. Es ist jedoch näher auf den Inhalt der streitigen Bestimmung einzugehen.

22 — Vgl. u. a Schramm, L., *Probleme der Grundstücksverkehrsgenehmigung und des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts in den neuen Bundesländern*, NL-BzAR, 2005, Nr. 8, S. 322.

23 — Im Folgenden: streitige Regelung.

24 — Urteil vom 27. November 2009 (BLw 4/09, NJW-RR 2010, 886, Rn. 12).

C – *Zum Inhalt der streitigen Bestimmung*

34. Die Genehmigung der Veräußerung eines Grundstücks kann nur dann versagt werden, wenn es sich zum einen um ein land- oder forstwirtschaftliches Grundstück handelt und zum anderen bestimmte Umstände vorliegen, insbesondere, was die streitige Bestimmung angeht, wenn der angebotene und im Kaufvertrag festgelegte Preis in einem groben Missverhältnis zum landwirtschaftlichen Verkehrswert des Grundstücks steht.

35. In Ermangelung einer Definition im Grundstücksverkehrsgesetz haben die deutschen Gerichte und insbesondere das vorlegende Gericht den Begriff „grobes Missverhältnis“ bestimmt. Ein grobes Missverhältnis liegt danach vor, wenn der vereinbarte Verkaufspreis den landwirtschaftlichen Verkehrswert des Grundstücks um mehr als 50 % übersteigt [25].

36. Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts besteht der Sinn der streitigen Bestimmung darin, zu verhindern, dass Berufslandwirte mit so hohen Anschaffungskosten für zusätzliche Grundstücke belastet werden, dass die Wirtschaftlichkeit ihrer Betriebe bedroht wäre. Durch die streitige Bestimmung sollen mithin Spekulationsgeschäfte mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken unterbunden und die Agrarstruktur verbessert werden.

37. Die deutsche Regierung trägt vor, der Bescheid über die Versagung der Genehmigung wirke sich dahin aus, dass der Erwerber nicht als Eigentümer des Grundstücks eingetragen werden dürfe, somit die Eigentumsübertragung nicht stattfinden könne und infolgedessen der geschlossene Kaufvertrag bis zu einer abschließenden gerichtlichen Entscheidung über diesen Bescheid schwebend unwirksam sei. Bei einer Aufhebung des Versagungsbescheids werde der zunächst schwebend unwirksame Kaufvertrag mit dem ursprünglich vereinbarten Kaufpreis wirksam, und der Erwerber könne als neuer Eigentümer im Grundbuch eingetragen werden. Andernfalls werde die Versagung unanfechtbar und der geschlossene Kaufvertrag endgültig unwirksam und damit nichtig. Die Unanfechtbarkeit des Versagungsbescheids bedeute jedoch nicht, dass ein Landwirt, der im Rahmen der Ausschreibung oder des Anfechtungsverfahrens gegen den Versagungsbescheid sein Interesse bekundet habe, einen Anspruch auf den Erwerb des Grundstücks hätte.

38. Die streitige Bestimmung soll somit verhindern, dass Veräußerungen von land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken im Rahmen einer Ausschreibung zu Preisen erfolgen, die um mehr als 50 % von den Preisen abweichen, die die zuständigen lokalen Behörden als „akzeptabel“ ansehen, d. h. dem entsprechen, was sie als den landwirtschaftlichen Verkehrswert ansehen.

39. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die streitige Regelung, die den Fall betrifft, dass das Höchstgebot für ein Grundstück in einer Ausschreibung um mehr als 50 % über dem von den zuständigen lokalen Behörden geschätzten landwirtschaftlichen Verkehrswert liegen darf, theoretisch in sehr unterschiedlichen Fallkonstellationen zum Tragen kommen kann, die sich insbesondere in der Zahl der abgegebenen Gebote und der Struktur der gebotenen Preise unterscheiden.

40. Damit soll hervorgehoben werden, dass es nicht möglich ist, die streitige Regelung zu beurteilen und über ihre Qualifizierung nach Art. 107 AEUV zu entscheiden, ohne die konkreten Bedingungen ihrer Durchführung und insbesondere die Umstände ihrer Anwendung zu berücksichtigen. Wie ich noch zeigen werde, fällt die Beurteilung der Unverhältnismäßigkeit des Preisgebots im Rahmen einer Ausschreibung für ein bestimmtes Grundstück unterschiedlich aus, je nachdem ob in diesem Verfahren nur ein Gebot, einige wenige Gebote oder aber viele Gebote abgegeben wurden.

25 — Vgl. das von der deutschen Regierung angeführte Urteil des Bundesgerichtshofs vom 27. April 2001 (BLw 14/00, NJW-RR 2001, 1021).

41. Folglich ist für diese Beurteilung zwar gewiss zu untersuchen, wie die zuständigen lokalen Behörden konkret den landwirtschaftlichen Verkehrswert der Grundstücke ermitteln, doch müssen auch die Zahl der abgegebenen Gebote und die Struktur der im Rahmen der Ausschreibung gebotenen Preise berücksichtigt werden.

D – *Zur Besonderheit der im Ausgangsverfahren vorliegenden Situation*

42. Schließlich ist auf die Besonderheit der im Ausgangsverfahren vorliegenden Situation einzugehen, die das vorlegende Gericht mit dem dritten Problemkreis angesprochen hat [26] und die eines der Hauptargumente der deutschen Regierung für ihre Schlussfolgerung ist, dass die streitige Regelung nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden könne.

43. Die deutsche Regierung macht nämlich geltend, dass sich aus der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Genehmigungsversagung für die BVVG keine Verpflichtung ergebe, das streitige Grundstück an den Berufslandwirt zu verkaufen, der sein Interesse am Erwerb bekundet habe. Somit könne nicht angenommen werden, dass das streitige Grundstück zu einem Preis verkauft worden sei, der niedriger als der durch die öffentliche Ausschreibung ermittelte Marktpreis sei. Die streitige Bestimmung könne folglich nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden, weil kein tatsächlicher Eingriff unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel vorliege.

44. Es trifft zwar zu, dass ohne einen Verkauf des streitigen Grundstücks an den Berufslandwirt, der in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden öffentlichen Ausschreibung sein Interesse bekundet hat, zu einem Preis, der niedriger als das Höchstgebot liegt, nicht von einer tatsächlichen Beihilfegewährung ausgegangen werden kann.

45. Dass es im Ausgangsverfahren in der Tat zu keinem solchen Verkauf gekommen ist, liegt jedoch in erster Linie und hauptsächlich daran, dass die beiden Parteien des Vertrags, der Gegenstand des Versagungsbescheids ist, diesen Bescheid vor den deutschen Gerichten angefochten haben, wobei die BVVG die Frage aufgeworfen hat, ob die streitige Bestimmung als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist, mithin gerade die Frage, die dem vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren zugrunde liegt.

46. Im Übrigen lässt sich daraus, dass die zuständigen lokalen Behörden den Versagungsbescheid in einem bestimmten Fall noch nicht durchgeführt haben, nicht schließen, dass die Frage der Qualifizierung der streitigen Bestimmung als staatliche Beihilfe hypothetisch ist. Insbesondere darf nicht davon ausgegangen werden, dass sich das behauptete Verhalten der zuständigen lokalen Behörden systematisch und ständig wiederholen wird, denn andernfalls würde die streitige Bestimmung ausgehöhlt und ihrer Wirkungen beraubt.

47. Jedenfalls wirkt sich der Umstand, dass die zuständigen lokalen Behörden hinsichtlich der in Durchführung des Versagungsbescheids zu treffenden Maßnahmen über ein Ermessen verfügen, nicht auf die Frage aus, ob die streitige Regelung Elemente staatlicher Beihilfen enthalten kann. Die Qualifizierung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe kann, ohne das mit den Art. 107 und 108 AEUV eingeführte System der ständigen Kontrolle der staatlichen Beihilfen in Frage zu stellen, weder von einer vorherigen Feststellung ihrer tatsächlichen Durchführung noch von einer Prognose der Häufigkeit der Durchführung abhängen.

48. Nach diesen ersten Ausführungen kann ich mich nun dem Kern des durch den Ausgangsrechtsstreit aufgeworfenen Problems zuwenden, nämlich festzustellen, ob und in welchem Umfang die Durchführung der streitigen Regelung als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist.

26 — Vgl. Nr. 11 der vorliegenden Schlussanträge.

VI – **Zur Qualifizierung der streitigen Regelung als staatliche Beihilfe**

49. Damit eine nationale Maßnahme als „Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden kann, muss sie insbesondere und vor allem eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel darstellen und ihrem Begünstigten einen Vorteil gewähren [27].

50. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind nur unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährte Vorteile als Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen. Die in dieser Bestimmung vorgenommene Unterscheidung zwischen „staatlichen“ und „aus staatlichen Mitteln gewährten“ Beihilfen bedeutet nicht, dass alle von einem Staat gewährten Vorteile unabhängig davon Beihilfen darstellen, ob sie aus staatlichen Mitteln finanziert werden oder nicht, sondern dient nur dazu, in den Beihilfebegriff die unmittelbar vom Staat gewährten Vorteile sowie diejenigen einzubeziehen, die über eine vom Staat benannte oder errichtete öffentliche oder private Einrichtung gewährt werden [28].

51. Der Begriff „Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV umfasst allerdings nicht nur positive Leistungen wie etwa Subventionen, sondern in einem weiteren Sinne auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die von einem Unternehmen normalerweise zu tragenden Belastungen vermindern und die somit zwar keine Subventionen im strengen Wortsinn darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen [29]. Insoweit genügt der Nachweis, dass ein hinreichend enger Zusammenhang zwischen dem Vorteil, der dem Begünstigten gewährt wird, einerseits und insbesondere der Verringerung der Einnahmen des Staatshaushalts andererseits besteht [30].

52. Ferner ist in Ergänzung der Antwort zu dem vom vorlegenden Gericht angeführten zweiten Problemkreis [31] darauf hinzuweisen, dass der bloße Umstand, dass eine Maßnahme ein soziales Ziel verfolgt, nicht ausreicht, um sie von vornherein von der Einordnung als „Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV auszunehmen, denn diese Bestimmung unterscheidet nicht nach den Gründen oder Zielen der staatlichen Maßnahmen, sondern beschreibt sie nach ihren Wirkungen [32].

53. Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, lässt sich nicht ausschließen, dass ein Verkauf öffentlichen Grundeigentums zu einem geringeren Preis als dem Marktpreis eine staatliche Beihilfe darstellen kann [33]. Der Gerichtshof hat insoweit ausgeführt, dass die Veräußerung eines Grundstücks oder eines Gebäudes durch die öffentliche Hand an ein Unternehmen oder an einen Einzelnen, der eine wirtschaftliche Tätigkeit wie die Land- oder Forstwirtschaft ausübt, Elemente einer staatlichen Beihilfe umfassen kann, insbesondere wenn sie nicht zum Marktwert erfolgt, d. h. zu dem Preis, den ein unter normalen Marktbedingungen handelnder privater Investor hätte festsetzen können [34].

54. Der Gerichtshof hat daraus abgeleitet, dass, wenn das nationale Recht Regeln über die Berechnung des Marktwerts der Flächen bei ihrer Veräußerung durch die öffentliche Hand enthält, die Anwendung dieser Regeln im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 107 AEUV in allen Fällen zu einem möglichst nahe beim Marktwert liegenden Preis führen muss [35].

27 — Vgl. u. a. Urteile Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 74 und 75) sowie Libert u. a. (C-197/11 und C-203/11, EU:C:2013:288, Rn. 74).

28 — Vgl. u. a. Urteile van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10, Rn. 24 und 25) und PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, Rn. 58).

29 — Vgl. u. a. Urteile Banco Exterior de España (C-387/92, EU:C:1994:100, Rn. 13), SFEI u. a. (EU:C:1996:285, Rn. 58), Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, Rn. 30) und Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, Rn. 33).

30 — Vgl. u. a. Urteil Eventech (EU:C:2015:9, Rn. 34).

31 — Siehe Nrn. 11 und 20 der vorliegenden Schlussanträge.

32 — Vgl. u. a. Urteil Heiser (C-172/03, EU:C:2005:130, Rn. 46).

33 — Urteil Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, Rn. 31).

34 — Vgl. Urteil Kommission/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, Rn. 68) und Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, Rn. 34).

35 — Vgl. Urteil Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, Rn. 35)

55. Im Licht dieser verschiedenen Gesichtspunkte ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Anwendung der streitigen Bestimmung die Gewährung eines Vorteils an ein Unternehmen bedeutet und damit als staatliche Beihilfe qualifiziert werden kann, was mich dazu veranlasst, zunächst das System zu untersuchen, nach dem die zuständigen lokalen Behörden den landwirtschaftlichen Verkehrswert von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken ermitteln.

A – *Das System zur Ermittlung des landwirtschaftlichen Verkehrswerts von Grundstücken*

56. Der im Grundstücksverkehrsgesetz nicht definierte landwirtschaftliche Verkehrswert eines Grundstücks ist, wie aus dem Vorlagebeschluss (Rn. 32) hervorgeht, der Preis, der für Grundstücke gleicher Art und Lage im Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrags im freien rechtsgeschäftlichen Verkehr unter Landwirten, also im sogenannten innerlandwirtschaftlichen Grundstücksverkehr, zu erzielen ist, wobei auch Veräußerungen an Nichtlandwirte zu berücksichtigen sind, sofern die Veräußerung zwecks weiterer landwirtschaftlicher Nutzung des Grundstücks erfolgt.

57. Weder das vorlegende Gericht noch die Beteiligten, die schriftliche und mündliche Erklärungen abgegeben haben, haben genaue Angaben zu den Modalitäten gemacht, nach denen die zuständige lokale Behörde, die zur Versagung der nach der streitigen Bestimmung erforderlichen Genehmigung befugt ist, den landwirtschaftlichen Verkehrswert des Grundstücks, das Gegenstand des Vertrags ist, ermittelt hat, des Werts also, auf dessen Grundlage das grobe Missverhältnis festgestellt wurde, mit dem die Versagung der Genehmigung begründet wurde. Aus der schriftlichen Stellungnahme der BVVG geht jedoch hervor, dass dieser Wert anhand von aus Kaufpreissammlungen von Gutachterausschüssen abgeleiteten regionalen Wertansätzen und Bodenrichtwerten ermittelt wird (Rn. 41 und 42).

58. Das vorlegende Gericht hat ohne nähere Angaben lediglich ausgeführt, dass im Ausgangsrechtsstreit das Beschwerdegericht den Bescheid der zuständigen lokalen Behörde über die Genehmigungsversagung auf der Grundlage eines von ihm eingeholten Sachverständigengutachtens bestätigt habe. Die BVVG hat in ihrer schriftlichen Stellungnahme jedoch ausgeführt, dass die im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung abgegebenen Gebote der landwirtschaftlichen Unternehmen keine Berücksichtigung fänden.

59. Somit wird das Verfahren der vorherigen Genehmigung nur dann eingeleitet, wenn in einer öffentlichen Ausschreibung des Verkaufs eines landwirtschaftlichen Grundstücks, die zum Abschluss eines Kaufvertrags mit einem Erwerber, der kein Landwirt oder nur Hobbylandwirt ist, geführt hat, ein Berufslandwirt sein Interesse am Erwerb des Grundstücks, das Gegenstand dieses Vertrags ist, bekundet hat und der in diesem Vertrag vereinbarte Preis den Preis, zu dem sich dieser Landwirt das Grundstück zu kaufen bereit erklärt hat, um mehr als 50 % übersteigt.

B – *Vorliegen einer Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel*

60. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Durchführung der streitigen Bestimmung eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel umfassen kann, da sie einen Verlust von Einnahmen des Staates aus dem Erlös der Privatisierung jener Grundstücke mit sich bringen kann, für die die Genehmigung der Eigentumsübertragung versagt wurde. Wie die BVVG geltend gemacht hat, hat der Umstand, dass ihre Jahresüberschüsse in den Bundeshaushalt einfließen, zur Folge, dass die Anwendung der streitigen Bestimmung automatisch zu einem Verzicht des Staates auf Mittel in Höhe der Differenz zwischen dem von den zuständigen lokalen Behörden festgelegten landwirtschaftlichen Verkehrswert und dem höchsten im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung gebotenen Preis führt [36].

36 — Vgl. insbesondere im Umkehrschluss Urteil Eventech (EU:C:2015:9, Rn. 44).

C – Die Voraussetzungen für das Vorliegen der Gewährung eines Vorteils an ein Unternehmen

61. Die deutsche Regierung macht im Wesentlichen geltend, die streitige Regelung könne nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden, weil sie kein Unternehmen begünstige und keinem Unternehmen oder Produktionszweig ein konkreter Vorteil zugutekomme. Insbesondere sei die Annahme irrig, dass der Marktpreis für das streitige Grundstück dem im Rahmen der öffentlichen Ausschreibung abgegebenen Höchstgebot entspreche, da in der Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Mitteilung der Kommission vom 10. Juli 1997 betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand (Mitteilung 97/C 209/03) [37] anerkannt worden sei, dass der Marktpreis auch durch ein unabhängiges Sachverständigengutachten ermittelt werden könne.

62. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Kommission in der Mitteilung von 1997 festgestellt hat, dass davon ausgegangen werden kann, dass ein Verkauf von staatseigenen Bauten oder Grundstücken keine Elemente staatlicher Beihilfe enthält, sofern er nach einem offenen und bedingungsfreien Bietverfahren erfolgt oder, falls ein solches Verfahren nicht durchgeführt wird, sofern vor dem Verkauf eine unabhängige Bewertung durch (einen) unabhängige(n) Sachverständige(n) für Wertermittlung erfolgt, um auf der Grundlage allgemein anerkannter Marktindikatoren und Bewertungsstandards den Marktwert zu ermitteln.

63. Wie ich bereits ausgeführt habe [38], hat der Gerichtshof in seinem Urteil Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe [39] entschieden, dass das nationale Recht für die Veräußerung von landwirtschaftlichen Flächen durch die öffentliche Hand zwar Regeln über die Berechnung des Marktwerts dieser Flächen enthalten kann, dass die Anwendung dieser Regeln jedoch nur dann mit Art. 107 AEUV vereinbar ist, wenn sie in allen Fällen zu einem möglichst nahe beim Marktwert liegenden Preis führt [40]. Er hat bestätigt, dass die Methoden des Verkaufs an den Meistbietenden und des Sachverständigengutachtens Preise ergeben können, die den tatsächlichen Marktwerten entsprechen, hat aber nicht ausgeschlossen, dass sich dieses Ergebnis auch mit anderen Methoden erreichen lässt [41]. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof jedoch klargestellt, dass eine Methode der Bewertung der landwirtschaftlichen Flächen, die nicht mit einem Aktualisierungsmechanismus verbunden ist, der – insbesondere in Zeiten eines starken Preisanstiegs – eine möglichst genaue Annäherung des Marktwerts an den Kaufpreis der Flächen erlaubt, nicht geeignet wäre, die realen Marktpreise widerzuspiegeln [42].

64. Im vorliegenden Fall weist die streitige Regelung zwar Merkmale auf, die sie einem Verfahren zur Festlegung des Verkehrswerts von Gütern durch unabhängige Sachverständige, wie es in Abschnitt II Ziff. 2 der Mitteilung von 1997 beschrieben ist, annähern, doch weist sie auch und vor allem die Besonderheit auf, dass die Wirkungen eines unbedingten Bietverfahrens im Sinne von Abschnitt II Ziff. 1 der Mitteilung von 1997 neutralisiert werden.

65. Wie ich bereits ausgeführt habe, liegen dem Gerichtshof nur wenige Informationen darüber vor, anhand welcher Methoden die zuständigen lokalen Behörden bzw. die von den nationalen Gerichten bestellten Sachverständigen im Rahmen der Durchführung der streitigen Bestimmung die Grundstückspreise auswerten und insbesondere welche Marktindikatoren und Bewertungsstandards sie verwenden. Es ist ihm daher nicht möglich, festzustellen, ob das Bewertungsverfahren als solches geeignet ist, den Anforderungen seiner Rechtsprechung und den Hinweisen der Mitteilung von 1997 zu genügen.

37 — ABl. C 209, S. 3, im Folgenden: Mitteilung von 1997.

38 — Vgl. Nrn. 53 und 54 der vorliegenden Schlussanträge.

39 — EU:C:2010:778.

40 — Vgl. Rn. 35 und 48.

41 — Rn. 39.

42 — Vgl. Rn. 43.

66. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Beurteilung, die allein Sache des vorlegenden Gerichts ist, wobei sich der Gerichtshof bemühen muss, ihm alle hierfür relevanten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben. Insoweit ist zu beachten, dass sich diese Beurteilung nicht nur auf die streitige Regelung selbst, sondern auch auf deren konkrete Anwendung beziehen muss und dass sich das vorlegende Gericht insbesondere zu vergewissern hat, dass die Festlegung des Verkehrswerts der Flächen durch die zuständigen lokalen Behörden bzw. die von den nationalen Gerichten bestellten Sachverständigen nicht zu einem vom Marktwert abweichenden Ergebnis führt [43].

67. Wie ich jedoch bereits hervorgehoben habe [44], hängt diese Beurteilung sowohl von den verwendeten Methoden und Bewertungsstandards als auch den besonderen Umständen der jeweiligen Ausschreibung und insbesondere von der Zahl der abgegebenen Gebote und der Struktur der gebotenen Preise ab.

68. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Methoden zur Ermittlung des landwirtschaftlichen Verkehrswerts von Grundstücken an sich im Geist des Urteils Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe [45] und seiner Aktualisierungserfordernisse nur insoweit als diesen Erfordernissen genügend angesehen werden können, als sie die im Rahmen der Ausschreibungen gebotenen Preise berücksichtigen, wobei diese Berücksichtigung umso wichtiger ist, je mehr Gebote abgegeben wurden.

69. Die in einem offenen und bedingungsfreien Bietverfahren gebotenen Preise liefern nämlich naturgemäß in jedem Fall den zuverlässigsten und aktuellsten Hinweis auf den Marktwert eines bestimmten Grundstücks. Folglich kann der landwirtschaftliche Verkehrswert eines Grundstücks, wenn er von den zuständigen lokalen Behörden oder Sachverständigen nach einem Bietverfahren festgelegt wurde, nur dann möglichst nahe beim Marktwert liegen [46], wenn die Bewertungsmethoden alle in diesem Verfahren gebotenen Preise berücksichtigen.

70. Sodann hängt, wie ich bereits ausgeführt habe, die Einstufung der streitigen Regelung nicht nur von den Methoden zur Ermittlung des landwirtschaftlichen Verkehrswerts ab, deren sich die zuständigen lokalen Behörden oder die nationalen Gerichte bedienen, sondern auch von den besonderen Umständen des jeweiligen Einzelfalls in den theoretisch denkbaren Fallkonstellationen.

71. So ist eine erste Fallkonstellation denkbar, bei der der von den zuständigen lokalen Behörden geschätzte landwirtschaftliche Verkehrswert nahe am Großteil der im Rahmen einer Ausschreibung abgegebenen Gebote, das Höchstgebot aber deutlich über den sonstigen Preisgeboten und dem geschätzten Verkehrswert liegt. In diesem Fall darf davon ausgegangen werden, dass das Höchstgebot spekulativ ist und der geschätzte Wert dem Marktpreis entspricht, so dass der Schluss zulässig wäre, dass die Anwendung der streitigen Regelung keine Elemente staatlicher Beihilfen enthält.

72. Bei einer zweiten Fallkonstellation liegt das Höchstgebot nahe an allen anderen im Rahmen einer Ausschreibung abgegebenen Gebote, der von den zuständigen lokalen Behörden geschätzte Verkehrswert aber deutlich darunter. In einem solchen Fall wird man kaum annehmen dürfen, dass der geschätzte Verkehrswert dem Marktpreis entspricht, und es könnte folglich davon ausgegangen werden, dass die streitige Regelung Elemente staatlicher Beihilfen enthält.

43 — Vgl. Urteil Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, Rn. 52).

44 — Vgl. Nr. 40 der vorliegenden Schlussanträge.

45 — EU:C:2010:778, Rn. 43.

46 — Urteil Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe (EU:C:2010:778, Rn. 35).

73. Folglich müssen die zuständigen lokalen Behörden und/oder die nationalen Gerichte, wenn sie prüfen, ob die Tatbestandsmerkmale der streitigen Bestimmung erfüllt sind, und die Unverhältnismäßigkeit des im Rahmen einer Ausschreibung abgegebenen Höchstgebots beurteilen, indem sie es mit dem von ihnen geschätzten landwirtschaftlichen Verkehrswert vergleichen, die besonderen Umständen des jeweiligen Einzelfalls berücksichtigen und dabei besonderes Augenmerk auf die Struktur der gebotenen Preise richten.

74. Es bleibt noch die Fallkonstellation zu erwähnen, bei der auf die Ausschreibung nur ein Gebot abgegeben wird. In einem solchen Fall sind die Methoden zur Ermittlung des landwirtschaftlichen Verkehrswerts, deren sich die zuständigen lokalen Behörden und die nationalen Gerichte bedienen, sicherlich von entscheidender Bedeutung.

75. Bei der Beurteilung, die das vorlegende Gericht insoweit vorzunehmen hat, mag es zweckdienlich sein, zum Vergleich das System zur Ermittlung des Grundstückwerts – das Vergleichspreissystem (VPS)[47] – heranzuziehen, das von der BVVG selbst entwickelt und von der Bundesrepublik Deutschland bei der Kommission angemeldet wurde[48]. Die Kommission befand, nachdem sie zur Bewertung des VPS ein Sachverständigengutachten angefordert hatte[49], dass die Anwendung des VPS keine Elemente staatlicher Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV umfasse. Insbesondere werde dem Erwerber eines Grundstücks durch das VPS kein Vorteil verschafft, da der Marktwert dieses Grundstücks widergespiegelt werde. Diese Schlussfolgerung gelte ausschließlich für Veräußerungen, die die BVVG als Privatisierungsstelle für land- und forstwirtschaftliche Flächen in den neuen Bundesländern vornehme.

76. Das VPS beruht auf dem Vergleichswertverfahren, das von unabhängigen Sachverständigen für Wertermittlung in Deutschland verwendet wird[50]. Grundlage des VPS ist die Bildung eines Durchschnittspreises durch Vergleich der relevanten Daten über eine Vielzahl von ähnlichen, in der Vergangenheit erfolgten Verkäufen. Die relevanten Daten, die u. a. die Region, die Lage, die Größe und die Qualität der verkauften Grundstücke betreffen[51], werden in einer Datenbank erfasst, die ständig, in der Regel monatlich, bei Bedarf öfter, mit den Daten zu neuen Verkäufen und anderen Marktindikatoren aktualisiert wird[52].

77. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte hat das vorlegende Gericht zu prüfen, ob die streitige Regelung und ihre Anwendung bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV begünstigen. Dabei ist zu beachten, dass eine Maßnahme nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs auch dann als selektiv anzusehen ist, wenn sie einen ganzen Wirtschaftszweig betrifft[53], sofern sie Unternehmen begünstigt, die sich im Hinblick auf das verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden[54], und nicht durch das Wesen oder die allgemeinen Zwecke des Systems, zu dem sie gehört, gerechtfertigt ist[55].

47 — Im Folgenden: VPS.

48 — Entscheidung C(2012) 9457 der Kommission vom 19. Dezember 2012 über ein vorgeschlagenes alternatives Wertermittlungsverfahren bei Verkäufen land- und forstwirtschaftlicher Flächen in Deutschland durch die staatliche BVVG (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/246093/246093_1396888_151_1.pdf).

49 — Vgl. Rn. 21 bis 23 der Entscheidung, wo ausgeführt ist, dass der Sachverständige klären sollte, ob das VPS zur Ermittlung des Marktwerts zu veräußernder land- und forstwirtschaftlicher Flächen geeignet ist und ob es auf allgemein anerkannten Wertermittlungsgrundsätzen beruht, die Abschnitt II Ziff. 2 Buchst. a der Mitteilung von 1997 entsprechen.

50 — Die Bewertungsstandards sind in den Allgemeinen Grundsätzen der Immobilienwertermittlungsverordnung („ImmoWertV“) geregelt; vgl. Rn. 28 der genannten Entscheidung.

51 — Vgl. Rn. 17 und 29 der Entscheidung.

52 — Vgl. Rn. 32 der Entscheidung.

53 — Vgl. u. a. Urteil Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, Rn. 45).

54 — Vgl. u. a. Urteile Adria-Wien Pipeline und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (EU:C:2001:598, Rn. 41), GIL Insurance u. a. (C-308/01, EU:C:2004:252, Rn. 68), Heiser (EU:C:2005:130, Rn. 40) und Eventech (EU:C:2015:9, Rn. 55).

55 — Vgl. u. a. Urteil Adria-Wien Pipeline und Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (EU:C:2001:598, Rn. 42).

78. Die Anwendung der streitigen Bestimmung kann jedoch Berufslandwirte begünstigen, die, nachdem ein landwirtschaftliches Grundstück von der BVVG zum Verkauf ausgeschrieben war, Gelegenheit haben, dieses Grundstück zu einem Preis zu erwerben, der niedriger als das Höchstgebot oder sogar niedriger als sämtliche abgegebenen Gebote ist.

79. Nach alledem ist Art. 107 AEUV dahin auszulegen, dass eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die es zur Verbesserung der Agrarstruktur einer dem Staat zuzurechnenden Einrichtung im Ergebnis verbietet, ein zum Verkauf stehendes landwirtschaftliches Grundstück an den Höchstbietenden einer öffentlichen Ausschreibung zu verkaufen, wenn das Höchstgebot in einem groben Missverhältnis zu dem Wert des Grundstücks steht, nur dann nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist, wenn dieser Wert möglichst nahe beim Marktwert liegt, was insbesondere erfordert, dass bei seiner Schätzung die im Ausschreibungsverfahren gebotenen Preise berücksichtigt werden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, ob eine solche Regelung diesen Anforderungen genügt und ob ihre konkrete Anwendung zur Festsetzung eines vom Marktwert abweichenden Preises führen kann, und daraus die entsprechenden Schlüsse zu ziehen.

VII – **Ergebnis**

80. Ich schlage dem Gerichtshof vor, das Vorabentscheidungsersuchen des Bundesgerichtshofs wie folgt zu beantworten:

Art. 107 AEUV ist dahin auszulegen, dass eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die es zur Verbesserung der Agrarstruktur einer dem Staat zuzurechnenden Einrichtung im Ergebnis verbietet, ein zum Verkauf stehendes landwirtschaftliches Grundstück an den Höchstbietenden einer öffentlichen Ausschreibung zu verkaufen, wenn das Höchstgebot in einem groben Missverhältnis zu dem Wert des Grundstücks steht, nur dann nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren ist, wenn dieser Wert möglichst nahe beim Marktwert liegt, was insbesondere erfordert, dass bei seiner Schätzung die im Ausschreibungsverfahren gebotenen Preise berücksichtigt werden. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, ob eine solche Regelung diesen Anforderungen genügt und ob ihre konkrete Anwendung zur Festsetzung eines vom Marktwert abweichenden Preises führen kann, und daraus die entsprechenden Schlüsse zu ziehen.