



Bericht

über die überörtliche Prüfung
„Verwaltung des kommunalen landwirtschaftlichen Grundvermögens
der Jahre 2015 bis 2020“

geprüfter Zeitraum 2015 - 2020

Rudolstadt, 11. November 2022

2. Senat

Aktenzeichen: 1011-2.2-0784/143

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Abbildungsverzeichnis	7
	Tabellenverzeichnis	7
	Anlagenverzeichnis	7
0	Zusammenfassung	9
1	Einführung	11
1.1	Prüfungsgegenstand und Prüfungsziel	11
1.2	Auswahl der geprüften Stellen und Methodik	11
1.3	Landwirtschaftliche Fläche der geprüften Kommunen	12
2	Feststellungen und Empfehlungen	17
2.1	Erfassung und Bewertung des Grundvermögens durch die Kommunalverwaltungen	17
2.2	Gestaltung von Pachtverträgen	20
2.3	Auswahl des Pächters und Ermittlung des Pachtzinses	21
2.4	Vereinnahmung von Jagdpacht	24
2.5	Langfristige Ziele der Kommunen	26
3	Fazit	27

Abkürzungsverzeichnis

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BJagdG	Bundesjagdgesetz
EDV	elektronische Datenverarbeitung
FdIN	Fläche der landwirtschaftlichen Nutzung
ha	Hektar
LPachtVG	Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Landpachtverkehrsgesetz)
ThJG	Thüringer Jagdgesetz
ThürGemHV	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung
ThürGemHV-Doppik	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz)
TLLLR	Thüringer Landesamt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Eigentum landwirtschaftlicher Flächen der geprüften Kommunen in ha.....	17
Abbildung 2	Mit dem Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen verfolgte Ziele der Kommunen	26

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Regionale Auswahl der angefragten Kommunen	12
Tabelle 2	Kommunaler Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Gemeindegebiets	13
Tabelle 3	Kommunaler Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Gemeinden nach Landkreisen	14
Tabelle 4	Größe der kommunalen landwirtschaftlichen Nutzfläche der Gemeinden nach Landkreisen	15
Tabelle 5	Größe der kommunalen landwirtschaftlichen Nutzfläche der Gemeinden nach Größenklassen.....	15
Tabelle 6	Durchschnittliche Kaufwerte der landwirtschaftlichen Flächen (FdIN) der Kommunen	16

Anlagenverzeichnis

1	Fragebogen zur Vorauswahl der 160 angeschriebenen Kommunen
2	Übersicht der 40 örtlich geprüften Kommunen
3	Fragen der örtlichen Erhebungen

0 Zusammenfassung

- 0.1** Der Thüringer Rechnungshof hat gemäß § 1 Abs. 1 und § 4a Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz (ThürPrBG) vergleichend geprüft, wie die Thüringer Kommunen ihr landwirtschaftliches Grundvermögen verwalten und verwerten. Für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen bat der Rechnungshof 160 Kommunen mit landwirtschaftlichem Grundbesitz um Beantwortung eines Fragebogens. Nach Auswertung der Antworten wählte der Rechnungshof 40 Kommunen aus, bei denen er mittels strukturierter Interviews Daten zur Verwaltung und Verwertung des landwirtschaftlichen Grundvermögens erhob. (Tn. 1)
- 0.2** Die Erhebungen des Rechnungshofs bei den geprüften Kommunen führten zu vergleichbaren Feststellungen. Diese hat der Rechnungshof verallgemeinert und daraus Empfehlungen abgeleitet.
- 0.3** Für die kommunalen Haushalte sind das landwirtschaftliche Grundvermögen und eine damit verbundene Einnahmemöglichkeit bei Verpachtung von geringer Bedeutung. Der Umfang des kommunalen Eigentums hat dabei keinen Einfluss auf die Qualität der Verwaltung des Grundvermögens. (Tn. 2.1)
- 0.4** Die Mehrheit der Kommunen hat keine Kenntnisse über den vollständigen Umfang ihres landwirtschaftlichen Grundvermögens (Eigentumsverhältnisse, exakte Größe), dessen Nutzung und Wert. Daher empfiehlt der Rechnungshof den Kommunen, eine Grundstücksinventur durchzuführen und den Wert der Grundstücke in regelmäßigen Abständen zu ermitteln. (Tn. 2.1)
- 0.5** Bei der überwiegenden Mehrheit der Kommunen spiegeln die Pachtverträge vor allem die Interessen der Pächter wider. Lange Pachtlaufzeiten können sich durch Vertragsverlängerungsklauseln und fehlende Vereinbarungen zur Pachtzinsanpassung nachteilig auf die Kommunen auswirken. Der Rechnungshof erwartet, dass die Kommunen insbesondere die Vertragspflichten, die Höhe des Pachtzinses, Pachtzinsanpassungsklauseln und Dauer des Pachtverhältnisses kritisch prüfen und entsprechende Schlussfolgerungen daraus ziehen. (Tn. 2.2)
- 0.6** Die Kommunen verpachten ihre landwirtschaftlichen Grundstücke regelmäßig an die bisherigen Pächter. Eine Dokumentation, wie die Kommunen ihre Pächter auswählten, fand der Rechnungshof nicht. Für eine rechtssichere Verpachtung empfiehlt der Rechnungshof den Kommunen, Kriterien zu erarbeiten, anhand derer ein Pächter ermittelt wird. Das Verfahren zur Auswahl des Pächters ist zu dokumentieren.
- Die geprüften Kommunen erzielten durchschnittlich 120 EUR Pachtzins pro Hektar (ha) und damit rund 30 % weniger als andere Verpächter in Thüringen. Eine vorherige eigene Wertermittlung des landwirtschaftlichen Grundvermögens haben die Kommunen nicht durchgeführt. Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, eine individuelle Wertermittlung des Grundvermögens vorzunehmen. (Tn. 2.3)
- 0.7** Neben der Verpachtung von landwirtschaftlichen Flächen (Landpacht) verpachten die Kommunen als Mitglied in einer Jagdgenossenschaft auch die Ausübung des Jagdrechts an Dritte (Jagd-pacht). Allerdings vereinnahmten nur gut die Hälfte aller Kommunen Pachtzinsen für die Jagdpacht. Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, dass sie diese Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen und – ausgehend vom Bedarfsdeckungsprinzip und den Grundsätzen zur Einnahmebeschaffung (§ 54 Abs. 2 Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) – Pachtzinsen für die Jagdpacht vereinnahmen. (Tn. 2.4)

- 0.8** Fast drei Viertel der befragten Kommunen gaben an, durch die Verpachtung ihres landwirtschaftlichen Grundvermögens dauerhaft Einnahmen im Verwaltungshaushalt erzielen zu wollen. Besonders bei finanzstarken Kommunen stand die Einnahmenerzielung dagegen nicht im Fokus. Eine befragte Kommune beabsichtigt, die landwirtschaftlichen Flächen langfristig zu verkaufen. (Tn. 2.5)
- 0.9** Die Verwaltung und Verwertung des landwirtschaftlichen Grundvermögens entsprach bei nahezu allen örtlich geprüften Kommunen nicht den rechtlichen Vorgaben. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb allen Kommunen, eigene Ziele für ihr landwirtschaftliches Grundvermögen zu formulieren und diese bei der Gestaltung der Pachtverträge unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben umzusetzen. (Tn. 3)

1 Einführung

1.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsziel

Der Thüringer Rechnungshof hat von Mai 2021 bis April 2022 vergleichend geprüft, wie die Thüringer Kommunen ihr landwirtschaftliches Grundvermögen verwalten und verwerten. Der Prüfung lag das Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz¹ (ThürPrBG) zu Grunde.

Ziel der vergleichenden Prüfung war es festzustellen, wieviel landwirtschaftliches Grundvermögen die Thüringer Kommunen besitzen und wie sie dieses nutzen und verwalten. Der Rechnungshof wollte bewerten, wie die Kommunen den Eigentums- und Nutzungsnachweis führen, den Wert ihres Vermögens dokumentieren und aktualisieren, Pächter und Pachtzins ermitteln und weitere Einnahmemöglichkeiten durch den Grundbesitz realisieren.

Maßstab der Prüfung sind die Regelungen der Thüringer Kommunalordnung² (ThürKO) zur Vermögenswirtschaft. Nach § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO sind die Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Der Nachweis der Grundstücke erfolgt nach § 75 Abs. 1 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung (ThürGemHV) mittels Bestandsverzeichnissen. Ihre Vermögensgegenstände darf eine Kommune nach § 67 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO nur zum vollen Wert einem Dritten überlassen.

Der Rechnungshof wollte feststellen, wie die Kommunen die vorgenannten Rechtsgrundlagen in der Praxis umsetzen. Dabei lag der Fokus nicht darauf, einzelne Fehler oder Missstände aufzuzeigen. Vielmehr will der Thüringer Rechnungshof den Kommunen einen Leitfaden mit Empfehlungen für die Verwaltung ihres landwirtschaftlichen Grundvermögens an die Hand geben.

1.2 Auswahl der geprüften Stellen und Methodik

Der Rechnungshof hat 160 kreisangehörige Kommunen ausgewählt, die er mit einem standardisierten Fragebogen (Anlage 1) zu ihrem landwirtschaftlichen Vermögen befragte. Für die Auswahl dieser Kommunen wurden Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik (TLS) ausgewertet.

Der Rechnungshof ging bei der Auswahl der Kommunen wie folgt vor:

- Die Auswahl der mittels Fragebogen angeschriebenen Kommunen erfolgte regional gleichverteilt (Berücksichtigung kreisangehöriger Kommunen aller Landkreise, ohne kreisfreie Städte, s. Tabelle 1). Damit fanden auch verschiedene regionale Einflüsse Berücksichtigung.
- Um sicher zu gehen, dass das Thema „landwirtschaftliche Flächen“ eine Bedeutung für die befragten Kommunen hat, wählte der Rechnungshof nur Kommunen mit einem Mindestanteil von 30 % landwirtschaftlicher Fläche an der gesamten Fläche der Kommune aus. Damit blieben z. B. Kommunen mit überwiegend Waldflächen im Thüringer Wald unberücksichtigt.
- Der Rechnungshof achtete darauf, Kommunen in unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen (Landgemeinde, Mitglieder in einer Verwaltungsgemeinschaft etc.) in die Stichprobe einzubeziehen.

¹ Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise vom 25. Juni 2001 (GVBl. S. 66), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 183).

² Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 5. Oktober 2022 (GVBl. S. 414 f.).

Rund 91 % der Kommunen haben den Fragenbogen beantwortet und zurückgesandt (insgesamt 145 Fragebögen). Nach der Auswertung der Fragebögen identifizierte der Rechnungshof 40 Kommunen (25 % der Grundgesamtheit), bei denen er örtliche Erhebungen durchführte (Anlage 2). Dabei sollten sowohl Kommunen mit einem hohen Anteil als auch mit mittlerem bis geringen Anteil an landwirtschaftlichen Flächen in kommunalem Eigentum vertreten sein. Acht geprüfte Kommunen waren Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft. Der Rechnungshof hat deshalb auch bei den insgesamt sechs betroffenen Verwaltungsgemeinschaften örtliche Erhebungen durchgeführt.

Bei den örtlichen Erhebungen führte der Rechnungshof ein strukturiertes Interview (Anlage 3). Zur Vorbereitung übermittelte der Rechnungshof die Fragen des Interviews im Vorfeld der Erhebungen an die geprüften Kommunen. Die so erhobenen Antworten wertete der Rechnungshof aus. Somit können die allgemeingültigen Empfehlungen mit tatsächlichen Aussagen untersetzt werden.

Die Verteilung der Stichprobe auf die Landkreise ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1 Regionale Auswahl der angefragten Kommunen						
Landkreis	kreisangehörige Kommunen gesamt	davon angefragt	Anteil angefragter Kommunen	Rücklauf	Rücklaufquote	für Vor-Ort-Erhebung ausgewählt
Eichsfeld	68	7	10,3%	7	100,0%	3
Nordhausen	15	6	40,0%	5	83,3%	1
Wartburgkreis	31	12	38,7%	11	91,7%	5
Unstrut-Hainich-Kreis	30	13	43,3%	9	69,2%	2
Kyffhäuserkreis	28	11	39,3%	10	90,9%	2
Schmalkalden-Meiningen	39	5	12,8%	5	100,0%	2
Gotha	30	14	46,7%	13	92,9%	3
Sömmerda	38	16	42,1%	14	87,5%	1
Hildburghausen	32	6	18,8%	6	100,0%	2
Ilmkreis	16	8	50,0%	8	100,0%	3
Weimarer Land	39	10	25,6%	9	90,0%	3
Sonneberg	8	4	50,0%	4	100,0%	1
Saalfeld-Rudolstadt	26	8	30,8%	7	87,5%	3
Saale-Holzland-Kreis	91	7	7,7%	7	100,0%	1
Saale-Orla-Kreis	59	12	20,3%	10	83,3%	2
Greiz	45	12	26,7%	12	100,0%	3
Altenburger Land	30	9	30,0%	8	88,9%	3
gesamt:	625	160	25,6%	145	90,6%	40

1.3 Landwirtschaftliche Fläche der geprüften Kommunen

Landwirtschaftliche Flächen im kommunalen Eigentum sind in den einzelnen angefragten Gemeinden ungleich verteilt. Die ungleiche Verteilung liegt unter anderem an der unterschiedlichen Ausstattung der Räume mit landwirtschaftlichen Flächen (z. B. Erfurter Becken) und mit bewaldeten Mittelgebirgen. Es gibt aber auch Unterschiede zwischen West- und Ostthüringen.

Der Rechnungshof hat Größenklassen nach dem Anteil der kommunalen landwirtschaftlichen Eigentumsflächen an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche des jeweiligen Gemeindegebiets gebildet. Tabelle 2 zeigt die Verteilung auf die Größenklassen:

Tabelle 2 Kommunalen Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Gemeindegebiets				
Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Gemeinden	Kommunen in der Stichprobe (145)		in örtlicher Erhebung (40)	
	Anzahl	Prozentuale Verteilung³	Anzahl	Prozentuale Verteilung
< 1 %	24	16,6 %	3	7,5%
1 - 5 %	66	45,5 %	19	47,5%
> 5 - 10 %	39	26,9 %	13	32,5%
> 10 - 20 %	14	9,7 %	5	12,5%
> 20 %	2	1,4 %		0,0%
gesamt	145	100,0 %	40	100,0 %

Ziel der Einteilung in unterschiedliche Klassen war es herauszufinden, ob die Summe der Eigentumsflächen Auswirkungen auf die Verwaltung und Verwertung des Grundbesitzes hat. Der Rechnungshof unterstellte, dass Kommunen mit relativ viel Landbesitz diesen intensiver und effizienter verwalten, da er einen – aus Sicht des Rechnungshofs – bedeutenden Eigentumswert darstellt.

³ Abweichung der Summe von 100 % durch Rundungsdifferenz.

In Tabelle 3 ist der kommunale Anteil an der landwirtschaftlichen Fläche nach Landkreisen dargestellt. Der jeweilige Schwerpunkt in den Größenklassen ist farblich hervorgehoben. Ersichtlich ist hier, dass der kommunale Flächenanteil insbesondere in Süd- und Westthüringen höher ist als in den Ostthüringer Landkreisen. Die Auswahl der vor Ort geprüften Kommunen orientierte sich neben den unter Tn. 1.2 genannten Kriterien an der prozentualen Verteilung wie in Tabelle 3 dargestellt:

Tabelle 3 Kommunaler Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Gemeinden nach Landkreisen

Landkreis	Kommunen in der Stichprobe (145)					Kommunen in örtlicher Erhebung (40)				
	Größenklasse (in %)					Größenklasse (in %)				
	<1	1-5	>5-10	>10-20	>20	<1	1-5	>5-10	>10-20	>20
Unstrut-Hainich-Kreis		2	4	3	3			1	1	
Eichsfeld		4	2		1		1	2		
Schmalkalden-Meiningen		1	3	1				1	1	
Hildburghausen			5	1				1	1	
Wartburgkreis		3	5	3			1	3	1	
Gotha			9	3	1			3		
Sömmerda	1	4	6	3					1	
Weimarer Land		7	2				3			
Kyffhäuserkreis		8	2				1	1		
Nordhausen		5					1			
Ilmkreis	1	6	1				2	1		
Saalfeld-Rudolstadt		7					3			
Saale-Orla-Kreis	3	7					2			
Altenburger Land	5	3				1	2			
Greiz	7	5				1	2			
Saale-Holzland-Kreis	4	3				1				
Sonneberg	3	1					1			
gesamt:	24	66	39	14	2	3	19	13	5	

Auch bei der Betrachtung der absoluten landwirtschaftlichen Flächen der Gemeinden sind – wie aus folgender Tabelle ersichtlich – regionale Unterschiede erkennbar:

Tabelle 4 Größe der kommunalen landwirtschaftlichen Nutzfläche der Gemeinden nach Landkreisen

Landkreis	Kommunen in der Stichprobe (145)				Kommunen in örtlicher Erhebung (40)			
	Größenklasse (in ha)				Größenklasse (in ha)			
	<25	25 - 100	>100-500	>500	<25	25 - 100	>100-500	>500
Unstrut-Hainich-Kreis	1	1	5	2			1	1
Eichsfeld		3	3	1			3	
Schmalkalden-Meiningen		2	2	1			1	1
Hildburghausen			6				2	
Wartburgkreis		3	6	2		2	3	
Gotha		3	9	1			3	
Sömmerda	1	3	9	1			1	
Weimarer Land	1	3	5			2	1	
Kyffhäuserkreis	1	1	8				2	
Nordhausen		2	3			1		
Ilmkreis	1	3	4			1	2	
Saalfeld-Rudolstadt		3	4			1	2	
Saale-Orla-Kreis	2	7	1			1	1	
Altenburger Land	4	3	1		1	1	1	
Greiz	6	5	1		1	2		
Saale-Holzland-Kreis	4	3			1			
Sonneberg	3	1				1		
gesamt:	24	46	67	8	3	12	23	2

Die Antworten der 145 Kommunen ergaben, dass diese fast zur Hälfte eine landwirtschaftliche Fläche zwischen 100 und 500 ha im Eigentum haben. Insgesamt verfügen sie über 25.128 ha landwirtschaftliche Fläche. Das entspricht einer durchschnittlichen Fläche von rund 173 ha je geprüfter Kommune. Die Flächenverteilung ist in Tabelle 5 ersichtlich:

Tabelle 5 Größe der kommunalen landwirtschaftlichen Nutzfläche der Gemeinden nach Größenklassen

	Kommunen in der Stichprobe (145)		Kommunen in örtlicher Erhebung (40)	
	Zahl der Kommunen	Prozentuale Verteilung	davon örtlich geprüfte Kommunen	Prozentuale Verteilung
< 25 ha	24	16,6 %	3	7,5 %
25 - 100 ha	46	31,7 %	12	30,0 %
> 100 - 500 ha	67	46,2 %	23	57,5 %
> 500 ha	8	5,5 %	2	5,0 %
gesamt	145	100,0 %	40	100,0 %

Den Wert des landwirtschaftlichen Vermögens hat der Rechnungshof anhand des Kaufwerts für Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung (FdIN) ermittelt.⁴ Bei einer durchschnittlichen Flächenausstattung der geprüften 145 Thüringer Kommunen von rund 173 ha verfügen diese über durchschnittlich rund 2,16 Mio. EUR landwirtschaftliches Vermögen (s. Tabelle 6). Der Gesamtwert des landwirtschaftlichen Vermögens dieser Kommunen beträgt danach rund 313 Mio. EUR.⁵

Tabelle 6 Durchschnittliche Kaufwerte der landwirtschaftlichen Flächen (FdIN) der Kommunen ⁶					
Landkreis	Kaufwert/ha FdIN (2020) in EUR	Kommunen in der Stichprobe gesamt	kommunale FdIN in ha	Ø FdIN/Kommune in ha	Ø Kaufwert je Kommune in EUR
Eichsfeld	17.551,00	7	2.287,4	326,77	5.735.165,34
Nordhausen	14.395,00	5	692,4	138,48	1.993.419,60
Wartburgkreis	6.953,00	11	3.032,9	275,72	1.917.068,52
Unstrut-Hainich-Kreis	14.398,00	9	3.858,9	428,77	6.173.382,47
Kyffhäuserkreis	17.131,00	10	1.614,5	161,45	2.765.799,95
Schmalkalden-Meiningen	6.160,00	5	1.509,9	301,98	1.860.196,80
Gotha	14.290,00	13	3.125,6	240,43	3.435.755,69
Sömmerda	15.914,00	14	2.463,4	175,96	2.800.181,97
Hildburghausen	8.285,00	6	1.681,1	280,18	2.321.318,92
Ilmkreis	9.156,00	8	1.072,3	134,04	1.227.247,35
Weimarer Land	12.219,00	9	1.553,0	172,56	2.108.456,33
Sonneberg	9.231,00	4	77,6	19,40	179.081,40
Saalfeld-Rudolstadt	6.075,00	7	690,8	98,69	599.515,71
Saale-Holzland-Kreis	11.378,00	7	168,6	24,09	274.047,26
Saale-Orla-Kreis	10.790,00	10	533,4	53,34	575.538,60
Greiz	15.025,00	12	452,6	37,72	566.692,92
Altenburger Land	22.900,00	8	313,9	39,24	898.538,75
gesamt:	Ø 12.461,82⁷	145	25.128,30	Ø 173,30	Ø 2.159.633,41

Abbildung 1 zeigt die landwirtschaftliche Fläche der 40 örtlich geprüften Kommunen. Deren gesamte landwirtschaftliche Fläche beträgt 8.685 ha. Setzt man wiederum als

⁴ TLS: Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke in Thüringen 2020, Heft 199/21, S. 7, Erfurt 2021.

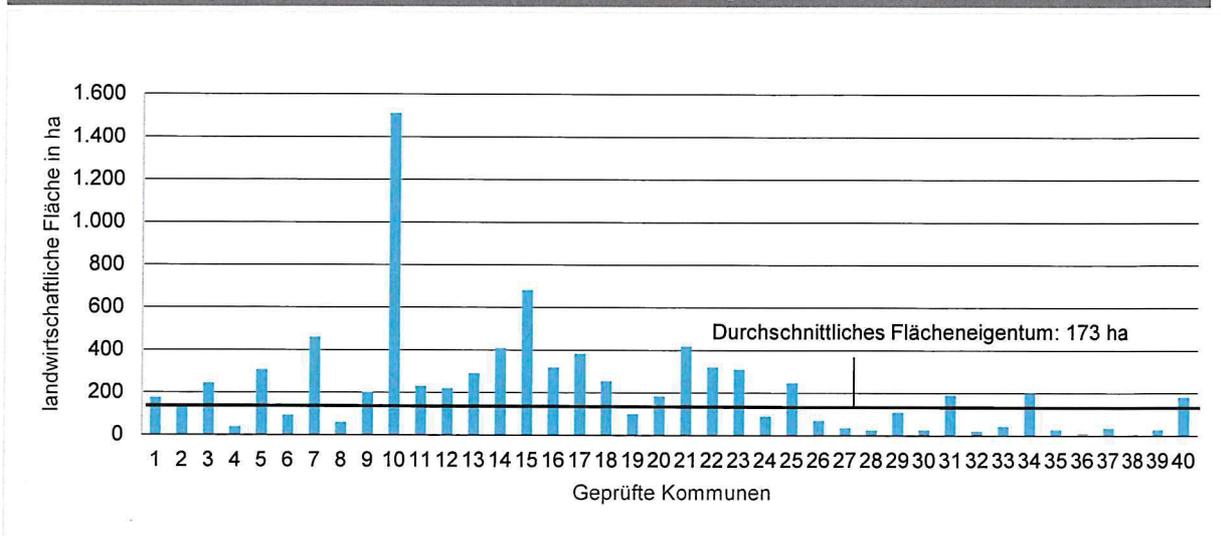
⁵ 25.128,30 ha x 12.461,82 EUR = 313.144.352 EUR.

⁶ Auswertung der 145 rückgesandten Fragebögen.

⁷ Der Durchschnitt ist nicht flächengewogen.

durchschnittlichen Kaufwert 12.461,82 EUR je ha an, hat diese Fläche einen Wert von rund 108 Mio. EUR.

Abbildung 1 Eigentum landwirtschaftlicher Flächen der geprüften Kommunen in ha



2 Feststellungen und Empfehlungen

Im Folgenden sind die Feststellungen aus den örtlichen Erhebungen dargestellt. Prozentangaben beziehen sich auf die Anzahl der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen 40 Kommunen.

2.1 Erfassung und Bewertung des Grundvermögens durch die Kommunalverwaltungen

Nach § 66 Abs. 3 Satz 1 ThürKO sind die Vermögensgegenstände (wie z. B. Grundstücke) pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Die vorhandenen Vermögensgegenstände müssen jederzeit mühelos feststellbar und lokalisierbar sein.⁸ Dies bedeutet eine Bestandserfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände.⁹ Der Nachweis der Grundstücke erfolgt nach § 75 Abs. 1 Satz 1 ThürGemHV mittels Bestandsverzeichnissen. In den Verzeichnissen ist Art, Größe sowie Lage zu erfassen, § 75 Abs. 1 Satz 2 ThürGemHV.¹⁰

Die Gemeinden, die nach § 52a Satz 2 ThürKO ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kommunalen doppelten Buchführung führen, haben nach § 52a Satz 3 ThürKO i. V. m. § 33 Abs. 1 Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (ThürGemHV-Doppik) für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres ihr Vermögen unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung zu verzeichnen und dabei den Wert anzugeben.

Der Rechnungshof ordnete die Kommunen nach dem Umfang des kommunalen landwirtschaftlichen Grundvermögens. Ziel war es herauszufinden, ob der flächenmäßige Umfang des Eigentums an Landwirtschaftsflächen Einfluss auf die individuelle Verwaltung und Verwertung hat. Im Vorfeld der Erhebungen erwartete der Rechnungshof, dass die Bedeutung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes mit dessen Umfang steigt. Hintergrund der Annahme war, dass die finanzielle Bedeutung durch den steigenden Bodenwert und die Bedeutung der

⁸ Uckel/Dressel/Noll, Kommunalrecht in Thüringen, § 66 ThürKO, Tn. 12.

⁹ Uckel/Dressel/Noll, a. a. O.

¹⁰ Ausnahme: § 75 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 76 Abs. 4 Satz 1 ThürGemHV.

tendenziell höheren Pachteinnahmen für den kommunalen Haushalt steigt. Entsprechend erwartete der Rechnungshof von Kommunen mit flächenmäßig umfangreichem Eigentum einen detaillierten und aktuellen Überblick über die Grundstücke und die Verträge sowie eine Optimierung der Einnahmen.

In 29 Kommunen (rund 73 %) erfasst das Bauamt/Liegenschaftsamt die Eigentumsflächen. Allerdings verwaltet das Bauamt/Liegenschaftsamt in nur 15 Kommunen auch gleichzeitig die Flächen. In 14 Kommunen ist die Zuständigkeit der Erfassung und Verwaltung der Flächen getrennt. Hier ist das Bauamt/Liegenschaftsamt für die Erfassung und die Kämmerei/Steueramt die Verwaltung der Flächen zuständig. In vier Kommunen (10 %) nimmt die Kämmerei bzw. das Steueramt sowohl Erfassung als auch Verwaltung der Flächen wahr. In einem Fall wird die Pachtvertragskontrolle durch einen externen Dienstleister wahrgenommen. Dabei handelt es sich um eine Hausverwaltung, die auch die weiteren städtischen Immobilien (z. B. das kommunale Wohnungseigentum) betreut.

Durch die geteilten Zuständigkeiten entstehen häufig Informationsverluste innerhalb der Kommunalverwaltung. Ein Grund für die verschiedenen Zuständigkeiten ist in der Regel die Größe der Verwaltung. Zudem ist die untergeordnete Bedeutung des landwirtschaftlichen Pachtwesens ausschlaggebend dafür, dass diese Aufgabe keine Haupttätigkeit darstellt, sondern als „Nebenaufgabe“ einem Amt innerhalb der Kommunalverwaltung zugewiesen wird.

Der Rechnungshof stellte fest, dass in vier Verwaltungsgemeinschaften die pachtvereinnahmende Stelle der Kommunalverwaltung kaum Kenntnis von den Eigentumsverhältnissen der Mitgliedsgemeinden hatte. Als Grund nannten die Mitarbeiter der Verwaltungen, dass die Verwaltungsgemeinschaft in der derzeitigen Zusammensetzung erst relativ kurz existiere und noch nicht alle Daten der (vormals selbstständigen) Mitgliedsgemeinden zentral erfasst seien. Zudem würden Mitgliedsgemeinden neu aufgenommen oder einige Mitgliedskommunen die Verwaltungsgemeinschaft verlassen. Bei einer Verwaltungsgemeinschaft lagen nicht alle Pachtverträge vor, da diese zum Teil von den Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden abgeschlossen und verwahrt wurden.

37 Kommunen (rund 93 %) nutzen EDV-Programme verschiedener Anbieter zur Erfassung der Grundstücke. Drei Kommunen nutzen Excel. Einige EDV-Programme ermöglichen eine umfassende Auswertung und Aufstellung des kommunalen Grundbesitzes. Ebenso bieten die Programme die Möglichkeit, Grundstücke mit Pacht- und Nutzungsverträgen zu hinterlegen. Viele – insbesondere kleinere Kommunen – nutzen diese Möglichkeiten nicht und arbeiten z. B. mit selbst erstellten Excel-Dateien. Nach Feststellung des Rechnungshofs nutzen die Mitarbeiter der Kommunalverwaltung die Möglichkeiten der EDV zu wenig. Die Kommunen nannten vor allem akuten Personal- und Zeitmangel, um alle vorhandenen Funktionen der vorhandenen EDV-Lösungen zu nutzen. Aus denselben Gründen führte auch keine Kommune ein zentrales kommunales Bestandsverzeichnis mit der Auflistung aller landwirtschaftlichen Grundstücke, obwohl dieses nach § 75 Abs. 1 Satz 1 ThürGemHV gefordert ist.

Bei mehreren Kommunen stellte der Rechnungshof fest, dass die Summe der verpachteten Flächen kleiner war, als die angegebene Eigentumsfläche. In zwei Kommunen konnte die Verwaltung dem Rechnungshof keine Auskunft darüber geben, wieviel Fläche verpachtet ist. Diese Größe konnte nur durch die Addition der Pachtflächen in den Pachtverträgen ermittelt werden. Die so ermittelte Größe entsprach jedoch nicht der Eigentumsfläche der beiden Kommunen. Zudem war die aktuelle Nutzung der Eigentumsflächen den Kommunen zum Teil nicht bekannt. Nach Angaben der befragten Kommunen handelte es sich bei Teilen des landwirtschaftlichen Eigentums oftmals um verstreut liegende Splitterflächen, zum Teil mit geringer Größe. Vielmals waren es ehemalige unbefestigte Feldwege, die aufgrund der Schaffung größerer Schläge¹¹ – meist schon zu DDR-Zeiten – überpflügt wurden und heute nicht mehr als Wege in der Flur erkennbar sind. Auch bei Grundstücken mit mehreren

¹¹ Ein Schlag ist eine zusammenhängende Fläche eines Bewirtschafters, die einheitlich mit einer Kultur bebaut wird.

Nutzungsarten konnten die Kommunen nicht eindeutig den verpachteten Teil der Grundstücke identifizieren.

Die Kenntnis über die kommunalen Grundstücke, ihre Größe, Lage und derzeitige Nutzung ist Grundvoraussetzung für deren ordnungsgemäße Verwaltung und wirtschaftliche Verwertung. Sind diese Details der Kommunalverwaltung nicht bekannt, kann das folgende Konsequenzen haben:

1. Die Kommune erzielt keine Pachteinahmen, wenn ihre Eigentumsflächen durch Dritte bewirtschaftet werden, ohne dass die Kommune davon Kenntnis hat.
2. Kennt die Kommune nicht die Nutzungsart der Flächen (Ackerland, Grünland, Holzung) und den damit verbundenen unterschiedlichen Wert, kann es zu ungewollten Nutzungs- und Einnahmeverzichten kommen.
3. Hat die Kommune keine Kenntnis über kommunale Wege in großen Schlägen, kann die Verpachtung von Flächen, die dem Verpächter nicht gehören, Auswirkungen auf die Agrarstruktur in der Kommune haben und eventuell Nutzungskonflikte erzeugen.

Nur eine der geprüften Kommunen bewertete ihre Eigentumsflächen monetär. Da sie die doppelte Buchführung nutzt, ist sie dazu nach § 33 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik verpflichtet. Die überwiegende Zahl der Kommunen hatte keine Kenntnis über den monetären Wert ihrer Landwirtschaftsflächen und das damit an die Landbewirtschaftler überlassene Vermögen. Die Kommunen argumentierten insbesondere, dass es gesetzlich nicht gefordert sei, das kommunale Anlagevermögen zu bewerten, solange ein kameraler Haushalt aufgestellt wird.

Die Ausübung der mit dem Eigentum verbundenen Rechte und die Einnahmeerzielungsmöglichkeiten sind mit der Kenntnis über das Eigentum verknüpft. Um Reibungsverluste innerhalb der kommunalen Verwaltung zu minimieren, kann es vorteilhaft sein, wenn die Grundstücksverwaltung und die Verwaltung der Pachtverträge durch das selbe Amt wahrgenommen werden.

Der Rechnungshof stellte bei seinen Erhebungen fest, dass die Summe der Eigentumsfläche keinen Einfluss auf die Verwaltung der Grundstücke hat. Die Bedeutung des landwirtschaftlichen Grundvermögens für die Kommunalverwaltungen ist insgesamt gering. Das liegt nach Aussage der Kommunen zum einen am Umfang der kommunalen Aufgaben und der gleichzeitig unzureichenden Personalausstattung. Zum anderen sind die Einnahmen selbst bei Kommunen mit umfangreichem Grundbesitz im Verhältnis zum Kommunalhaushalt gering. Entsprechend setzen die Kommunen andere Arbeitsschwerpunkte.

Die geringe Bedeutung des landwirtschaftlichen Grundvermögens für die Kommunen hat zur Folge, dass die Kenntnisse über die Grundstücke, die Pachtverträge, den Wert der Grundstücke und die weitere Einnahmemöglichkeit der Pachtzinsen für die Jagdpacht sehr gering sind. Aus dieser Tatsache heraus ist der vorliegende Bericht als Beratung zu verstehen, die den Kommunen bei bevorstehenden Neuverpachtungen und der Bewertung des eigenen Vermögens hilfreich sein soll.

Der Rechnungshof empfiehlt aufgrund der Feststellungen allen Kommunen, eine Grundstücksinventur durchzuführen, um aktuelle Kenntnisse über das kommunale Grundvermögen zu erlangen. Die Ergebnisse der Inventur münden in das nach § 75 ThürGemHV geforderte Bestandsverzeichnis. Dabei sind auch alle Pachtverträge mit den Landnutzern zu erheben. Die vorhandenen EDV-Lösungen bieten bereits die Möglichkeit, Grundstücke mit Verträgen und Nutzern zu hinterlegen. Diese Möglichkeit sollten die Kommunen nutzen.

Die Grundstücksinventur sollte auch die Feststellung des Wertes der Grundstücke beinhalten. Aus dem Wert des Grundvermögens kann die Angemessenheit eines Pachtzinses abgeleitet werden. Es ist nicht notwendig, dass die Kommunen jedes ihrer Grundstücke einzeln bewerten. Hilfsweise können für die Ermittlung des Wertes des kommunalen Grundvermögens die jährlich vom TLS veröffentlichten durchschnittlichen Verkaufspreise landwirtschaftlicher Grundstücke¹² herangezogen werden. Der Durchschnittspreis – und damit Durchschnittswert – für landwirtschaftliche Fläche lag 2020 bei rund 12.462 EUR (ohne kreisfreie Städte; s. a. Tabelle 6).

2.2 Gestaltung von Pachtverträgen

Durch den Landpachtvertrag wird ein Grundstück mit den seiner Bewirtschaftung dienenden Wohn- oder Wirtschaftsgebäuden (Betrieb) oder ein Grundstück ohne solche Gebäude überwiegend zur Landwirtschaft verpachtet (§ 585 Abs. 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB). Für die Landpachtverträge gelten § 581 Abs. 1, §§ 582 bis 583a sowie §§ 585 bis 597 BGB. Der Landpachtvertrag ist ein schuldrechtlicher, entgeltlicher zweiseitiger Vertrag, der auf die landwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks gerichtet ist. Durch den Landpachtvertrag wird der Verpächter verpflichtet, dem Pächter den Gebrauch des verpachteten Grundstücks und den Genuss der Früchte, soweit sie als Ertrag anzusehen sind, während der Pachtzeit zu gewähren (§ 581 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 585 Abs. 2 BGB). Der Verpächter hat die Pachtsache dem Pächter in einem zu der vertragsmäßigen Nutzung geeigneten Zustand zu überlassen und sie während der Pachtzeit in diesem Zustand zu erhalten (§ 586 Abs. 1 Satz 1 BGB). Der Pächter ist zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Pachtsache verpflichtet (§ 586 Abs. 1 Satz 3 BGB).

Bei der Vereinbarung des Landpachtvertrags besteht grundsätzlich Vertragsfreiheit, d. h. die Vertragsparteien sind grundsätzlich nicht an die gesetzlichen Bestimmungen über den Landpachtvertrag gebunden. Diese gelten nur, soweit die Vertragsparteien selbst keine Regelungen getroffen haben. Der Landpachtvertrag darf jedoch nicht gegen zwingende gesetzliche Vorschriften (z. B. § 585a BGB, Bestimmungen des Landpachtverkehrsgesetz¹³ – LPachtVG) und gegen gute Sitten verstoßen. Zudem müssen die charakteristischen Wesensmerkmale der Landpacht erhalten bleiben.¹⁴ So kann etwa die Fruchtziehung in einem Landpachtvertrag vertraglich eingeschränkt aber nicht völlig ausgeschlossen werden.¹⁵ Daher ist es wichtig, sich mit den einzelnen gesetzlichen Bestimmungen auseinanderzusetzen und zu überprüfen, ob sie für das spezielle Pachtverhältnis gelten sollen oder individuell anzupassen sind.

Der Rechnungshof hat bei den örtlich geprüften Kommunen die vorgelegten Landpachtverträge geprüft.

Die örtlich geprüften Kommunen haben im Durchschnitt an neun¹⁶ unterschiedliche Pächter¹⁷ verpachtet. Dabei sind die Landpachtverträge in Umfang und Inhalt (z. B. im Hinblick auf Pachtzinsanpassungsklauseln, Pachtlaufzeiten, Pachtverlängerungsoptionen, Kündigungsfristen sowie die im Landpachtvertrag mitverpachteten Sachen) höchst heterogen gestaltet worden. Bis auf wenige Ausnahmen haben die Pächter die Pachtverträge erarbeitet und den Kommunen als Entwurf „zur Unterschrift“ vorgelegt. Änderungswünsche äußerten die Kommunen hierzu kaum.

¹² TLS, Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke in Thüringen 2020, Heft 199/21, S. 7, Erfurt 2021.

¹³ Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen vom 8. November 1985 (BGB. I. S. 2075), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 13. April 2006 (BGBl. I. S. 855).

¹⁴ Bauermeister in jurisPK-BGB, 9. Auflage, § 585, Rn. 25 (Stand: 1. Januar 2020) m. w. N.

¹⁵ Bauermeister in jurisPK-BGB, 9. Auflage, § 586, Rn. 4 (Stand: 1. Januar 2020) m. w. N.

¹⁶ Die Anzahl der Pächter lag zwischen einem und 39.

¹⁷ Der Rechnungshof hat lediglich die Pachtverträge landwirtschaftlicher Betriebe ausgewertet. Pachtverträge über Gärten und kleinere Teilflächen sind nicht berücksichtigt.

Die Neugliederung von Gemeindestrukturen war in drei Kommunen Anlass, sich mit dem vorhandenen landwirtschaftlichen Grundvermögen auseinanderzusetzen sowie die Pachtverträge zu überprüfen und künftig zu vereinheitlichen.

Im Einzelnen hat der Rechnungshof festgestellt:

- Nur zwei Kommunen hatten eine Möglichkeit zur Pachtzinsanpassung in den Pachtverträgen aufgenommen.
- Die geprüften Kommunen verpachten ihr landwirtschaftliches Grundvermögen für durchschnittlich 15 Jahre. Die Dauer der Pachtverhältnisse bewegte sich zwischen 2 und 45 Jahren. In einem Fall galt der Pachtvertrag unbefristet.
- In fast allen Pachtverträgen vereinbarten die Vertragsparteien, dass sich der Vertrag um ein weiteres Jahr verlängert, wenn der Vertrag nicht fristgerecht gekündigt wird. Bei zwei Kommunen fand der Rechnungshof Pachtverträge vor, bei denen sich die Pachtlaufzeit bei Nichtkündigung um 12 Jahre oder um die vereinbarte Vertragslaufzeit (25 Jahre) verlängert.
- Die Kündigungsfristen variierten zwischen den Verträgen.
- In der überwiegenden Mehrheit der Pachtverträge beginnt das Pachtjahr am 1. November und endet mit Ablauf des 31. Oktober eines Kalenderjahres. Abweichend davon vereinbarten einige Kommunen als Pachtzeitraum das landwirtschaftliche Wirtschaftsjahr (1. Juli – 30. Juni) oder auch das Kalenderjahr (1. Januar – 31. Dezember).

Der Rechnungshof kritisiert, dass die Vertragsbedingungen in den Pachtverträgen nahezu ausschließlich von den Landbewirtschaftern formuliert werden und so im Wesentlichen die Interessen der Bewirtschafter widerspiegeln (Bsp.: keine Pachtzinsanpassungsklausel bei 25jähriger Laufzeit).

Die Heterogenität der Pachtvertragsbedingungen erschwert den Kommunen ein effizientes Vertragsmanagement. Unterschiedliche Pachtlaufzeiten und Pachtzeitbeginne erzeugen hohen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Kommunalverwaltung und bergen Risiken, z. B. indem Kündigungs- oder Pachtanpassungsfristen versäumt werden. Sehr lange Pachtlaufzeiten sind vor allem im Interesse der Bewirtschafter, schränken aber die Flexibilität der Landeigentümer ein, sofern keine Sonderkündigungsrechte vereinbart sind – was regelmäßig nicht der Fall ist. Die oftmals fehlenden Pachtzinsanpassungsklauseln führen in Kombination mit teilweise langen Pachtverlängerungszeiten zu nicht generierten Einnahmen bei den Kommunen.

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, sich mit der Möglichkeit der Verpachtung und den rechtlichen Rahmenbedingungen auseinanderzusetzen und aktiv die Pachtverträge zu gestalten. Bei der Pachtdauer könnten sich die Kommunen bspw. an der EU-Agrar-Förderperiode orientieren.¹⁸ Als Hilfe und Orientierung zur Ausgestaltung von Pachtverträgen verweist der Rechnungshof auf den auf den Seiten des TLLLR veröffentlichten Einheitsvertrag für Pachtgrundstücke, der dort zum Download¹⁹ bereitsteht.

2.3 Auswahl des Pächters und Ermittlung des Pachtzinses

Nach § 67 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO darf eine Kommune Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht braucht, nur zum vollen Wert einem Dritten überlassen. Ausnahmen sind im besonderen öffentlichen Interesse zulässig (§ 67 Abs. 1 Satz 3 ThürKO).

¹⁸ Die EU-Agrar-Förderperiode ist über 5 Jahre angelegt, wird aber regelmäßig durch Übergangsregelungen auf 7 Jahre verlängert.

¹⁹ https://tlllr.thueringen.de/fileadmin/TLLLR/Themen/Landentwicklung/Agrarstruktur/Landpachtverkehr/Musterpachtvertrag_TLLLR.pdf.

Der volle Wert kann bei Grundstücken auch nachgewiesen werden durch das Höchstgebot zu einer bedingungsfreien öffentlichen Ausschreibung (§ 67 Abs. 3 Nr. 1 ThürKO), durch Ermittlung des vollen Werts (§ 67 Abs. 3 i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO) oder durch das Höchstgebot in einer öffentlichen Versteigerung (§ 67 Abs. 3 Nr. 2 ThürKO). Die unentgeltliche Überlassung von Gemeindevermögen ist unzulässig (§ 67 Abs. 4 Satz 1 ThürKO).

Der Rechnungshof befragte die 40 örtlich geprüften Kommunen, wie sie die Pächter der kommunalen Landwirtschaftsflächen ermitteln. Zudem wollte der Rechnungshof von den Kommunen wissen, wie der Pachtzins ermittelt wurde, den die Kommunen für die Pachtflächen verlangen.

Die Auswertung der Antworten ergab, dass die überwiegende Mehrheit der Kommunen seit Beginn der 1990er Jahre an denselben – regelmäßig ortsansässigen – Bewirtschafter verpachtet. Eine Auswahl oder ein Vergleich potenzieller Bewirtschafter erfolgte bei den meisten Kommunen nicht. Die Kommunen begründeten ihr Vorgehen damit, die ortsansässigen Betriebe und die etablierte Agrarstruktur unterstützen und festigen zu wollen. Lediglich vier Kommunen schrieben Pachtflächen im Gemeindeanzeiger/Amtsblatt der Kommune regional aus, um einen Pächter zu finden.

Der Rechnungshof stellte zudem fest, dass die Verwaltungsgemeinschaften keinen vollständigen Überblick über die bestehenden Pachtverhältnisse haben. In zwei Verwaltungsgemeinschaften lagen dem zuständigen Amt nicht alle Pachtverträge vor. Das liege daran, dass die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden häufig eigenständig Pachtverträge mit örtlichen Bewirtschaftern schließen. Eine Abstimmung mit der Verwaltungsgemeinschaft über den Pächter und die Pachtzinshöhe finde nur selten statt.

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass die Kommunen die Pachtzinsen nicht selbst ermitteln. Vielmehr schlagen die Pächter in den Entwürfen der Pachtverträge (vgl. Tn. 2.2) bereits einen Pachtzins je ha oder Bodenpunkt vor. Die Kommunen vergleichen den Pachtzins z. B. mit den gezahlten Pachten in Nachbarkommunen, anderen bestehenden Landpachtverträgen oder auch dem Pachtpreisregister des TLLLR²⁰.

Der Rechnungshof kritisiert das Verfahren zur Überlassung von landwirtschaftlichen Gemeindevermögen. Er erkennt in den relativ geringen Pachteinnahmen einen Verstoß gegen § 67 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO.

Zwar unterliegen die Kommunen bei der reinen Verpachtung nicht den Bestimmungen des Vergaberechts²¹, dennoch haben sie die Regelungen der §§ 66 Abs. 3, § 67 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO zu beachten. Danach darf die Nutzung regelmäßig nur zum vollen Wert in Form eines marktgerechten Pachtzinses erfolgen.²² In begründeten Ausnahmefällen kann der ortsüblich angemessene Pachtzins auch niedriger festgesetzt werden (§ 67 Abs. 2 Satz 2 ThürKO).²³

²⁰ <https://tlllr.thueringen.de/landentwicklung/agrarstruktur/landpachtverkehr>.

²¹ Bei reinen Pachtverträgen beschafft der Verpächter nichts. Der Pächter übernimmt gegenüber dem Verpächter keine Dienstleistung. Vielmehr bietet der Verpächter selbst eine Leistung an und verwertet eigenes Vermögen. Siehe hierzu auch OLG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 16. September 2021, 54 Verg 1/21; KG Berlin, Urteil vom 22. Januar 2015, 2 U 14/14 Kart.

²² Uckel/Dressel/Noll, a. a. O., § 67, Tn. 5.1.

²³ Uckel/Dressel/Noll, a. a. O.

Bei der Ermittlung des Pachtzinses stehen den Kommunen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung, sich einem angemessenen Pachtzins zu nähern. Der Rechnungshof stellt zwei Methoden vor:

Orientierung anhand des Pachtpreisregisters der TLLLR

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 LPachtVG ist der Verpächter verpflichtet, den Abschluss oder die Änderungen eines Landpachtvertrages binnen eines Monats bei der zuständigen Behörde (in Thüringen das TLLLR) anzuzeigen, wobei diese den Pachtvertrag unter Umständen beanstanden kann.

Das TLLLR ermittelt aus allen angezeigten Landpachtverträgen für jeden Landkreis und jede Kommune den durchschnittlich gezahlten Pachtzins. Diesen veröffentlicht das TLLLR auf seiner Internetseite²⁴.

Zu beachten ist hierbei, dass Kommunen mit großen Flächeneigentum maßgeblichen Einfluss auf die durchschnittliche Pacht der jeweiligen Gemarkung haben. Das Risiko besteht, dass die in der Statistik veröffentlichten Durchschnittspachtzinsen zu stark von den Verpachtungen mit den Kommunen beeinflusst sind. Eine Orientierung daran wäre eine Zementierung des Status quo. Zudem spiegeln die veröffentlichten Pachtzinsen – obwohl das Pachtpreisregister regelmäßig aktualisiert wird – nicht immer das aktuelle Pachtzinsniveau wider. Aus Sicht des Rechnungshofs sollten die Pachtzinsen aus dem Pachtpreisregister des TLLLR daher lediglich als Orientierung dienen, die möglichst nicht unterschritten werden sollte.

Pachtzins als Rendite des Grundstückswertes

Der landwirtschaftliche Grundbesitz ist kein Vermögensgegenstand, den die Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Er hat aber einen relativ hohen Wert. Der durchschnittliche Verkaufswert landwirtschaftlicher Flächen in Thüringen liegt bei 12.462 EUR/ha. Die geprüften Kommunen verfügen damit im Durchschnitt über rund 2,16 Mio. EUR gebundenes Vermögen. Die Erhebungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass die Kommunen durchschnittlich 120 EUR/ha Pachtzins erhalten. Bei einem durchschnittlichen Hektarwert von 12.462 EUR entspricht das einer durchschnittlichen „Verzinsung“ von 0,96 % p. a.

Einfluss auf die Pachtzinsbildung haben unter anderem die Bodennutzung, die Bodengüte sowie die Anzahl der um die Fläche konkurrierenden Bewerber. Entsprechend unterschiedlich sind daher die Pachtzinsen, die die Kommunen für ihre Flächen erzielen. Sie bewegen sich zwischen rund 34 EUR/ha und 268 EUR/ha. Die Pachtzinsen sind regional unterschiedlich. Der thüringenweite Durchschnitt liegt laut Landwirtschaftszählung 2020 bei 183 EUR/ha.²⁵ Die geprüften Kommunen, die sich über ganz Thüringen verteilen (Tn. 1.3), erzielten jedoch mit durchschnittlich nur 120 EUR/ha rund 30 % weniger als die sonstigen Verpächter.

Der Rechnungshof fordert die Kommunen auf, das Einnahmepotenzial auszuschöpfen. Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, eine individuelle Wertermittlung des Grundvermögens durchzuführen. Der Hektarwert der landwirtschaftlich nutzbaren Fläche dient als Basis für die Überlegungen, welcher Pachtzins für das zu verpachtende Grundvermögen angemessen ist.

²⁴ <https://tlllr.thueringen.de/landentwicklung/agrarstruktur/landpachtverkehr>.

²⁵ TLS, Pressemitteilung Nr. 180/2021 vom 20. Juli 2021.

Empfehlungen für die Auswahl des Pächters

Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, ein standardisiertes, transparentes Verfahren bei der Verpachtung landwirtschaftlicher Flächen zu etablieren:

Aus den genannten Vorschriften des Kommunalrechts ergibt sich nicht zwingend die Notwendigkeit, kommunales Vermögen nur im Rahmen einer Ausschreibung gegen Höchstgebot zu überlassen. Denn neben den maximal erzielbaren Pachtzinsen kann die Kommune durchaus weitere Ziele im öffentlichen Interesse mit der Überlassung ihres Eigentums verbinden (§ 67 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 3 ThürKO).

Der Rechnungshof empfiehlt in Anlehnung an das Vergaberecht, dass die Kommunen im Vorfeld einer Verpachtung Kriterien festlegen, die nach Bedarf gewichtet werden können. Anhand dieser Kriterien können sie potenzielle Landbewirtschaftler bewerten. Beispielsweise könnten die Kommunen neben dem Pachtzins die Wirtschaftsweise des Betriebes (konventionell/ökologisch), die Anzahl der Auszubildenden, den Betrieb von Direktvermarktungseinrichtungen oder die flächengebundene Tierhaltung für die Auswahl heranziehen. Mit Hilfe der selbst festgelegten Kriterien können sie transparent und rechtssicher die Auswahl eines Pächters dokumentieren und gleichzeitig die Eigentümerinteressen wahren.

Ohne weitere Kriterien ist allein der Pachtzins ausschlaggebend für die Auswahl des Pächters.

Weitere Empfehlungen des Rechnungshofs

Da es sich bei Pachtverträgen um Dauerschuldverhältnisse handelt, beträgt der Vertragswert ein Vielfaches des jährlichen Pachtzinses. Ihr Abschluss fällt deshalb – außer bei geringfügigem Flächenumfang – nicht unter die Aufgaben des Bürgermeisters nach § 29 Abs. 2 Nr. 1 ThürKO. Soweit die Hauptsatzung dem Bürgermeister keine eigene Entscheidungsbefugnis einräumt, sollte die Kommunalverwaltung der kommunalen Vertretung eine Beschlussvorlage zur Entscheidung über den Abschluss eines Pachtvertrages vorlegen. Erst nach dem Beschluss zur Verpachtung schließt die Kommune sodann den Pachtvertrag mit dem Bewirtschafter. Dieses Verfahren schafft Transparenz und Rechtsicherheit für die Vertragsparteien. In Kommunen, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, sollte die Verwaltungsgemeinschaft die Flächen verwalten und die entsprechenden Beschlussvorlagen für die Kommune erarbeiten. Über die zugrunde zu legenden Kriterien entscheidet ebenfalls die Kommune. Die Verwaltungsgemeinschaft hält das notwendige Personal vor, um Vertragslaufzeiten zu überwachen und Informationen über die allgemeine Pachtzinsentwicklung zu beschaffen.

2.4 Vereinnahmung von Jagdpachtzinsen

Das Jagdrecht ist an das Eigentum am Grund und Boden gebunden (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Bundesjagdgesetz – BJagdG). Dies gilt für die landwirtschaftlich genutzte Fläche wie auch für die Waldfläche im Eigentum von Kommunen. Für die Jagdausübung in einem Eigenjagdbezirk sind in Thüringen 75 ha zusammenhängende Fläche notwendig (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Thüringer Jagdgesetz – ThJG). Da nur die wenigsten Kommunen diese zusammenhängende Größe erreichen, sind die Kommunen mit Landeigentum Mitglied einer Jagdgenossenschaft.²⁶ Die Jagdgenossenschaft vertritt ihre Mitglieder und vergibt das Jagdrecht in der Regel gegen Entgelt an einen Jagdausübungsberechtigten (§ 11 Abs. 1 Satz 1 BJagdG). Der Jagdausübungsberechtigte zahlt für das Jagdrecht Jagdpachtzins. Die Einnahmen aus dem Jagdpachtzins gemindert um die Ausgaben der Jagdgenossenschaft ergibt den Jagdpachtzinsreinertrag. Dieser steht im Verhältnis der Eigentumsfläche den Mitgliedern der Jagdgenossenschaft zu. Über die Verwendung des Jagdpachtzinsreinertrages beschließt die Jagdgenossenschaft in einer Versammlung (§ 10 Abs. 3 Satz 1 BJagdG i. V. m. § 6 Abs. 2

²⁶ § 9 Abs. 1 Satz 1 BJagdG i. V. m. § 11 Abs. 1 Satz 1 ThJG.

Satz 1 Nr. 10 Verordnung zur Ausführung des Thüringer Jagdgesetzes – ThJGAVO). Beschließt die Jagdgenossenschaft, den Reinertrag nicht an die Jagdgenossen nach dem Verhältnis des Flächeninhaltes ihrer beteiligten Grundstücke zu verteilen, kann jeder Jagdgenosse, der dem Beschluss nicht zugestimmt hat, die Auszahlung seines Anteils verlangen (§ 10 Abs. 3 Satz 1 BJagdG).

Der Rechnungshof stellte in seinen örtlichen Erhebungen fest, dass lediglich 21 Kommunen (rund 53 %) den Jagdpachtzinsreinertrag (teilweise) vereinnahmten. Davon vereinnahmten fünf Kommunen nur die Pachtzinsen für die Eigenjagdbezirke. Die Jagdpachtzinsen aus den Gemeinschaftsjagdbezirken vereinnahmten diese Kommunen nicht. Die Kommunen, die die Einnahmen aus der Jagdpacht nicht vereinnahmten, begründeten das mit dem Beschluss der Jagdgenossenschaft, den Reinertrag nicht auszuzahlen. Mit dem Jagdpachtzinsreinertrag unterstützten die Jagdgenossenschaften örtliche Projekte, wie die Errichtung von Sitzbänken, Sachspenden an Kindergärten oder auch Naturschutzmaßnahmen (wie Anpflanzungen von Hecken).

Der Rechnungshof kritisiert, dass die Kommunen, die Mitglieder von Jagdgenossenschaften sind, nicht die Auszahlung des Anteils nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BJagdG verlangt haben. Ausgehend vom Bedarfsdeckungsprinzip und den Grundsätzen zur Einnahmebeschaffung (§ 54 Abs. 2 ThürKO) haben die Kommunen die erforderlichen (Zwangs-)Einnahmen zur Deckung der zu leistenden Ausgaben zu beschaffen.²⁷ Aus der Pflicht zur Bedarfsdeckung folgt als Annex auch die Notwendigkeit, Einnahmen aus privatrechtlichen Rechtsgeschäften zu erwirtschaften, sofern dies im Rahmen des rechtlich Möglichen und Zulässigen erfolgen kann.²⁸ Für die Beschaffung der finanziellen Einnahmen sind vom Landesgesetzgeber allgemeine Grundsätze festgeschrieben worden, deren Gebote durch die Kommunen zu beachten sind.²⁹ Gemäß den Grundsätzen der Vorrangigkeit sind zunächst die sonstigen Einnahmen (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ThürKO), wie privatrechtliche Entgelte für kommunales Vermögen (z. B. Pachten) als wichtigste und ergiebigste Einnahmequellen heranzuziehen.³⁰ Das gilt auch für Einnahmen aus der Verpachtung des Jagdausübungsrechtes. Zudem darf die Kommune nach § 67 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 ThürKO Vermögensgegenstände (hierzu zählt auch die Überlassung zur Nutzung) grundsätzlich nur zum vollen Wert einen Dritten in Form eines marktgerechten Pachtzinses überlassen. Somit sollte die Kommune ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen und entgegen der Mehrheit der Jagdgenossenschaftsmitglieder die Auszahlung verlangen. Kommunen, die den Jagdpachtzinsreinertrag vereinnahmten, könnten somit jährlich Gesamteinnahmen von durchschnittlich 3.500 EUR erzielen.³¹ Dazu ist es jedoch erforderlich, dass jede Kommune einen Überblick über alle landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Flächen hat und an den Versammlungen der Jagdgenossenschaften teilnimmt, deren Mitglied sie ist.

²⁷ Uckel/Dressel/Noll, a. a. O., § 54, Tn. 1.

²⁸ Uckel/Dressel/Noll, a. a. O., Tn. 2.

²⁹ Uckel/Dressel/Noll, a. a. O., Tn. 3.1.

³⁰ Uckel/Dressel/Noll, a. a. O., Tn. 3.2.

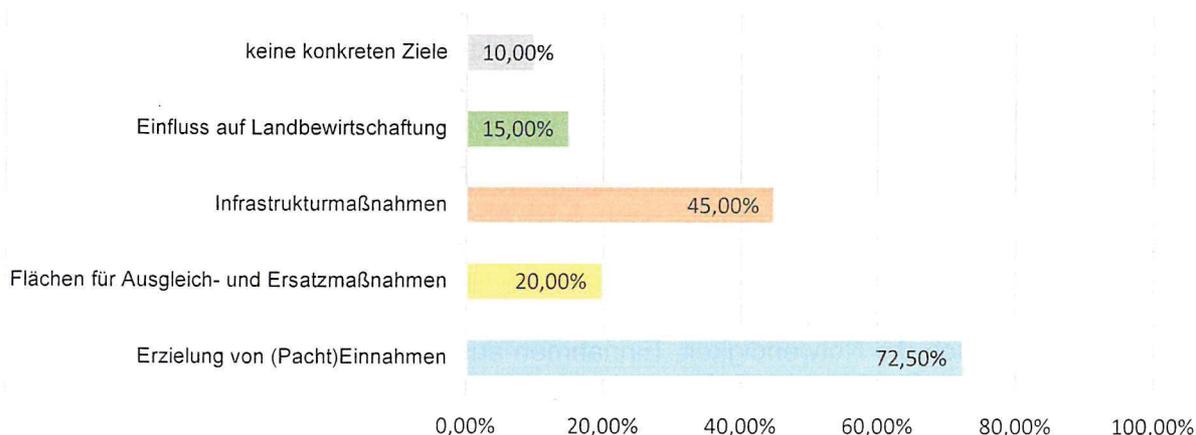
³¹ Die Jagdpachtsumme resultiert daraus, dass die Kommunen auch für ihre Waldflächen Jagdpachtzins erhalten.

2.5 Langfristige Ziele der Kommunen

Der Rechnungshof hat die Kommunen befragt, welche langfristigen Ziele sie mit dem landwirtschaftlichen Eigentum verfolgen. Es waren Mehrfachnennungen möglich. Die Auswertung ist in Abbildung 2 ersichtlich.

Abbildung 2 Mit dem Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen verfolgte Ziele der Kommunen

Mit dem Eigentum verfolgte Ziele (Mehrfachnennungen möglich):



Der Rechnungshof stellte fest, dass die Kommunen kaum strategische Ziele mit ihrem landwirtschaftlichen Eigentum verfolgten. Die oft diffusen Vorstellungen lassen sich im Wesentlichen in die in Abbildung 2 benannten Bereiche unterteilen. Eine Mehrheit von fast $\frac{3}{4}$ der Kommunen gab an, durch die Verpachtung dauerhaft Einnahmen im Verwaltungshaushalt generieren zu wollen. Bei finanzstarken Kommunen steht die Einnahmenerzielung nicht im Fokus. Lediglich eine befragte Kommune äußerte das Ziel, die landwirtschaftlichen Flächen langfristig zu veräußern. Neben der Einnahmenerzielung spielt für acht Kommunen auch die – z. T. unkonkrete – Möglichkeit der Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf eigenen Flächen eine Rolle. Darunter fällt auch die Überlegung der Kommunen, eigene Flächen für einen Landtausch zur Verfügung zu haben, um Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen durchführen zu können. 18 Kommunen erachten den Besitz von zurzeit landwirtschaftlich genutzten Flächen für künftige Infrastrukturvorhaben (wie die Ausweisung von Gewerbegebieten, Umgehungsstraßen, Spielplätze etc.) für wichtig. Zwei der befragten Kommunen halten Landwirtschaftsflächen für eigene Infrastrukturprojekte (Photovoltaikanlagen, Radwege) vor. Weitere zwei Kommunen möchten gezielt Einfluss auf die Gestaltung und Bewirtschaftung der Landwirtschaftsfläche in der Region ausüben. Vier Kommunen betrachten es als wichtig, die bisherigen Strukturen – d. h. oftmals die Bewirtschaftung durch größere meist aus den Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften der DDR hervorgegangenen Betrieben – in der Region fortzusetzen. Hierbei spielen Argumente der Arbeitsplatzsicherung und der Unterstützung des örtlichen Gemeinde- und Vereinslebens durch diese Betriebe eine Rolle.

Aus Sicht des Rechnungshofs handeln die Kommunen widersprüchlich. Einerseits äußerten – zumindest auf Nachfrage des Rechnungshofs – alle Kommunen das Ziel, mit der Verpachtung des Grundvermögens Einnahmen zu generieren. Gleichzeitig verzichtet die Mehrheit der Kommunen auf die Vereinnahmung des Jagdpachtzinses (Tn. 2.4). Ebenso können die Kommunen aus Sicht des Rechnungshofs die Einnahmen aus der Landverpachtung durch Ausschreibungen, Pachtzinsanpassungsklauseln und Verhandlungen mit potenziellen Pächtern steigern und gleichzeitig durch aktive Pachtvertragsgestaltung weitere Ziele umsetzen. Insbesondere bei Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden, ist der Verzicht auf Einnahmen nicht nachvollziehbar.

3 Fazit

Der Rechnungshof hat bei nahezu allen örtlich geprüften Kommunen ähnliche Feststellungen zur Verwaltung und Verwertung des landwirtschaftlichen Grundvermögens getroffen. Die Feststellungen waren unabhängig von der Art (kreisangehörige Gemeinde, Landgemeinde, Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft) und Größe der Verwaltung. Auch bei Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern traten die in Tn. 2.1 bis 2.5 beschriebenen Feststellungen auf. Der Rechnungshof geht deshalb davon aus, dass seine Feststellungen auf eine Vielzahl kreisangehöriger Kommunen in Thüringen zutreffen.

Die rechtlichen Vorgaben, insbesondere die Thüringer Kommunalordnung, bilden den Rahmen für die Verwaltung und Verwertung des landwirtschaftlichen Grundvermögens. Der Rechnungshof empfiehlt den Kommunen, innerhalb dieses Rahmens eigene Ziele für ihr landwirtschaftliches Grundvermögen zu formulieren und entsprechend zu handeln. Durch die Orientierung an den Zielen sollen die Kommunen das Einnahmepotenzial aus ihrem Grundbesitz ausschöpfen und die Pachtverträge sinnvoll gestalten.

Mike Huster
Vorsitzender des Senats

Dr. Anja Nehrig
Mitglied des Senats

Beglaubigt:


Marion Ebert
Tarifbeschäftigte

