

THÜR. LANDTAG POST  
15.03.2024 10:09

747/1 2024



FRIEDRICH-SCHILLER-  
UNIVERSITÄT  
JENA

Rechtswissenschaftliche Fakultät  
LSt. für Öffentliches Recht und Steuerrecht

Universität Jena · Rechtswissenschaftliche Fakultät, LSt. ÖR/SR · 07737 Jena

An den

**Thüringer Landtag**

**Ausschuss für Infrastruktur, Landwirtschaft und Forsten**

**Jürgen-Fuchs-Str. 1**

**99096 Erfurt**

**Den Mitgliedern des  
AfILF**

Thüringer Landtag  
Z u s c h r i f t  
7/3322

zu Drs. 7/9113

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger  
Professorin

Carl-Zeiß-Str. 3  
07743 Jena

Sprechzeiten: n.V.

Jena, 12. März 2024

**Stellungnahme zum Thüringer Gesetz zur Reform des land- und forstwirtschaftlichen  
Grundstücks-, Landpachtverkehrs- und Siedlungsrechts  
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 7/9113**

Sehr geehrter Herr Dr. Hahn,

haben Sie vielen Dank für Ihr Schreiben vom 4.3.2024, in dem Sie mich darum bitten, zu dem o.g. Gesetzentwurf sowie zu dem dazugehörigen Änderungsantrag in Vorlage 7/6203 meine Auffassung schriftlich darzulegen und einen Katalog von Fragen zu beantworten.

Ihrer Anfrage darf ich wie folgt nachkommen.

## **I. Stellungnahme zu Gesetzentwurf und Änderungsantrag**

1. Der Freistaat Thüringen hat für den ThürAFSG-Entwurf **nur eine teilweise Gesetzgebungskompetenz**: Für die Regelung der Genehmigungsbedürftigkeit gesellschaftlicher Anteilserwerbe steht ihm die Gesetzgebungskompetenz nur insoweit zu, als der Erwerber eine Verfügungsbefugnis erlangt, die derjenigen eines dinglich Berechtigten entspricht. Im Übrigen ist weder die Begründung einer Anzeigepflicht im Fall der Übernahme eines beherrschenden Einflusses auf die Gesellschaft noch eine strukturelle Veränderung des legislativen Anwendungsbereichs des Gesetzes unter Erweiterung desselben um gemeinwohlorientierte Formen der Landwirtschaft von der Kompetenz des Freistaats Thüringen gedeckt.



2. Die **Definition des Begriffs „Landwirt“** im Sinne des Betriebsinhabers eines landwirtschaftlichen Betriebs (§ 2 Abs. 3 und 4 ThürAFSG-Entwurf) unter **Verweisung auf eine EU-Verordnung** zur Bestimmung des Begriffs „landwirtschaftlicher Betrieb“ (§ 2 Abs. 4 ThürAFSG-Entwurf) ist nicht von der Gesetzgebungskompetenz des Freistaats Thüringen gedeckt. Außerdem lässt sich der Inhalt dieser Begriffsbestimmung aufgrund des erheblichen Spielraums der Mitgliedstaaten bei der Festlegung von GAP-Strategieplänen nicht rechtssicher ermitteln. Zu einer Vertiefung der Rechtsunsicherheit kommt es dadurch, dass die bisherige Rechtsprechung zum Begriff „Landwirt“ für die Auslegung des § 2 Abs. 3 ThürAFSG-Entwurf nicht verwertbar ist, und dass es durch die Dynamisierung der Verweisteknik zu periodisch erfolgenden Änderungen des Landwirtschaftsbegriffs kommen kann, zu deren abschließender Klärung der EuGH eingeschaltet werden muss.
3. Die **Anhebung der Genehmigungsgrenze auf 1 ha** nach § 1 Abs. 1 Nr. 1a ThürAFSG-Entwurf stellt eine verfassungswidrige Typisierung dar. Sie führt zu einem intensiven Gleichheitsverstoß, der sich sachlich nicht durch Erfordernisse der Verwaltungsökonomie rechtfertigen lässt. Die in § 39 Abs. 1 Nr. 1 ThürAFSG-Entwurf normierte Ermächtigung der Landesregierung zur Abweichung von dieser Genehmigungsgrenze durch Rechtsverordnung verstößt ihrerseits gegen den Parlamentsvorbehalt und führt insoweit zu einer Vertiefung des in der sachwidrigen Typisierung des § 1 Abs. 1 Nr. 1a ThürAFSG-Entwurf angelegten Gleichheitsverstoßes.
4. Im Rahmen der Normierung **genehmigungsfreier Geschäfte** (§ 4 AFSG-Entwurf) ist die Ausnahme zugunsten von Religionsgesellschaften nach Nr. 2 mit dem Gleichheitssatz insofern unvereinbar, als darin eine Unterausnahme für den Fall vorgesehen ist, dass es sich um einen land- und forstwirtschaftlichen Betrieb handelt. Die in § 4 Nr. 6 ThürAFSG-Entwurf normierte Ausnahme zugunsten von Gemeinden und Gemeindeverbänden in einem Planungsstadium, welches zeitlich vor dem Vorliegen eines wirksamen Bebauungsplans liegt (Flächennutzungsplan oder Aufstellungsbeschluss), ist wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtsklarheit als Bestandteil der Rechtssicherheit sowie wegen Unvereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz verfassungswidrig.
5. Der ThürAFSG-Entwurf enthält zahlreiche **unbestimmte Rechtsbegriffe**, die nur zum Teil unter Rückgriff auf die zu ihnen ergangene Rechtsprechung einer rechtsklaren und rechtssicheren Bestimmung zugeführt werden können.



Insbesondere genügt der Rechtsbegriff „beherrschender Einfluss auf den landwirtschaftlichen Betrieb“ (§ 15 ThürAFSG-Entwurf) nicht dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, da das zu seiner Konkretisierung angeführte, in § 15 Abs. 2 ThürAFSG-Entwurf normierte Regelbeispiel nicht mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz vereinbar ist.

6. Die **Verordnungsermächtigungen** der § 39 Abs. 1 ThürAFSG-Entwurf verstoßen gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz in Verbindung mit dem Parlamentsvorbehalt. Denn es wird nicht erkennbar, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der legislativen Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird, und welchen möglichen Inhalt die Rechtsverordnung haben wird, zu deren Erlass die Thüringer Landesregierung ermächtigt wird. Angesichts des durch die Rechtsverordnung der Thüringer Landesregierung ermöglichten, erheblichen Grundrechtseingriffs ist dies verfassungswidrig.
7. Die **Regelungen zur Versagung oder Einschränkung von Genehmigungen** nach § 7 AFSG-Entwurf verstoßen mangels legislativen Leitbilds zu einer verbesserten Agrarstruktur in Thüringen gegen Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 34 Abs. 1 S. 1 ThürVerf. Dies gilt insbesondere in Bezug auf § 7 Abs. 2 AFSG-Entwurf, der zugleich gegen Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 34 Abs. 1 S. 2 ThürVerf. und durch Herabsetzung des Werts auf 120 % insbesondere gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt. § 7 Abs. 2 AFSG-Entwurf verstößt in seiner Anknüpfung an den landwirtschaftlichen Verkehrswert zudem gegen die Beihilfenvorschriften des Unionsrechts (Art. 107 ff. AEUV). § 7 Abs. 2 AFSG-Entwurf ist ferner unvereinbar mit der Familiengestaltungsfreiheit als Teilelement des verfassungsrechtlichen Schutzes der Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG. Soweit § 7 AFSG-Entwurf Genehmigungsanforderungen im Zusammenwirken mit § 39 AFSG-Entwurf normiert, ist weiterhin ein Verstoß gegen den Grundsatz des Parlamentsvorbehalts als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips gegeben.
8. Die Genehmigungsbedürftigkeit des Erwerbs von Gesellschaftsanteilen, sog. *share deals*, wie sie in § 3 Abs. 2 Nr. 4 ThürAFSG-Entwurf vorgesehen ist, stellt einen erheblichen Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar. In der konkreten Ausgestaltung des § 3 Abs. 2 Nr. 4 ThürAFSG-Entwurf ist dieser Eingriff weder geeignet noch erforderlich. Denn der Anteilserwerb als solcher führt nicht zu einer Gefährdung der Thüringer Agrarstruktur; zu einer entsprechenden Gefährdung kann es erst durch nachfolgende Gesellschafterbeschlüsse kommen.



9. Die fehlende Normierung der Kriterien für die Genehmigungsfähigkeit von *share deals* führt zu einem Verstoß gegen das Gebot der Rechtsklarheit als Teilelement des Rechtsstaatsprinzips. Die für alle Gesellschaftsformen unterschiedslose Regelung der Genehmigungsbedürftigkeit von *share deals* ist außerdem nicht mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Ferner ist das Genehmigungsregime zu *share deals* nicht mit der Eigentumsfreiheit vereinbar. Es liegt auch hier ein Verstoß gegen die Familiengestaltungsfreiheit als Teilelement des Familienschutzes nach Art. 6 Abs. 1 GG vor. Schließlich führen der Umstand, dass die Kriterien für die Genehmigungsfähigkeit von *share deals* nicht geregelt sind sowie die unterschiedslose Geltung der Genehmigungsbedürftigkeit von *share deals* für sämtliche Gesellschaftsformen dazu, dass in dieser Regelung ein Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV) sowie gegen die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) liegt.
10. Die im ThürAFSG-Entwurf vorgesehenen **Anzeigepflichten** sind nur zum Teil mit der Verfassung vereinbar. Insbesondere ist die Anzeigepflicht hinsichtlich des rechtsgeschäftlichen Erwerbs einer Beteiligung an einem landwirtschaftlichen Betrieb nach § 14 ThürAFSG-Entwurf verfassungswidrig, da die hierfür vorgesehenen Ausnahme (§ 15 ThürAFSG-Entwurf) gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz verstößt.
11. Die Normierung eines **siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts** nach § 20 ThürAFSG-Entwurf ohne Rücksicht darauf, ob ein erwerbsbereiter Landwirt gegeben ist oder nicht, verstößt gegen die verfassungsrechtliche Eigentumsfreiheit und ist damit verfassungswidrig.
12. Die in § 38 ThürAFSG-Entwurf angeordnete **Bußgeldbewehrung** verstößt gegen den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und gegen den Gleichheitssatz. Damit ist § 38 ThürAFSG-Entwurf verfassungswidrig.

Das Anliegen des Änderungsantrags der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist insofern im Grundsatz positiv zu bewerten, als in § 1 immerhin der Versuch unternommen wird, ein **gesetzliches Leitbild** zu formulieren. Leider ist dessen Ausgestaltung allerdings nicht gelungen, da die Formulierung „Sicherung der vielfältigen Agrar- und Forststruktur“ zu vage und unbestimmt ist, als dass sie das Potenzial dafür böte, hieran orientierte Grundrechtseingriffe zu legitimieren. „Vielfalt“ mag ein gesellschaftspolitisch erstrebenswertes Ziel sein, einen justiziablen Rechtsbegriff stellt dieses Wort aber nicht dar. Daher vermag der Änderungsantrag im Ergebnis die oben unter



Nr. 5 geäußerten Bedenken gegenüber der fehlenden Bestimmtheit der unbestimmten Rechtsbegriffe des Gesetzentwurfs nicht auszuräumen.

## II. Antworten auf gestellte Fragen

1. Zahlreiche der gestellten Fragen sind in meiner Stellungnahme bereits beantwortet worden.
2. Die Begründung weiterer Genehmigungserfordernisse, insbesondere zu den *share deals*, führt zu erheblichem **bürokratischem Aufwand**.

## III. Verfassungspolitischer Ausblick

Durch die bundesrechtlich angestoßene Diskussion um die Streichung sog Agrarsubventionen wird aktuell das **Vertrauen** der Landwirtschaft und der sie vertretenden Verbände **in die Politik** auf eine besonders harte Probe gestellt. Der Freistaat Thüringen sollte sich daher darauf konzentrieren, im Zusammenwirken mit anderen Ländern auf die Bundespolitik dahingehend einzuwirken, dass der Dialog mit der Landwirtschaft wieder funktioniert. Ein gravierendes Problem liegt gegenwärtig darin, dass der zuletzt entstandene Unmut im Thüringer Wahlkampf zur Generierung von Protestwählerschaft instrumentalisiert wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob jetzt **der richtige Zeitpunkt** dafür ist, eine politisch stark umstrittene Agrarstrukturreform „übers Knie zu brechen“. Jedenfalls müsste eine solche in einer derart angespannten politischen Situation zum Schutz der Demokratie derart ausgestaltet sein, dass sie sich innerhalb der **verfassungsrechtlichen Grenzen** der Gestaltungsmacht des Gesetzgebers hält und keine Gefahr für die **wirtschaftliche Freiheit** der Landwirtinnen und Landwirte darstellt. Der hier zu begutachtende Entwurf erfüllt diese Voraussetzung nicht.

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger