



Hochschule für  
Wirtschaft und Recht Berlin  
Berlin School of Economics and Law

## **Kurzaufsatz**

**Bundesverfassungsgericht: Gesetzgebungskompetenz Thüringer  
Waldgesetz – Inhalt und Ableitungen für die  
Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für Anteilserwerbe  
an Unternehmen mit Eigentum (und Besitz) an land- und  
forstwirtschaftlichen Flächen**

**Prof. Dr. Antje G. I. Tölle**

**2023**

# Impressum

## Herausgeberin und Autorin

Prof. Dr. jur. Antje G. I. Tölle  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Alt-Friedrichsfelde 60  
10315 Berlin

## Kontakt

[antje.toelle@hwr-berlin.de](mailto:antje.toelle@hwr-berlin.de)

+49 30 308772623

<https://www.hwr-berlin.de/hwr-berlin/ueber-uns/personen/2313-antje-toelle/>

## Titel

Bundesverfassungsgericht: Gesetzgebungskompetenz Thüringer Waldgesetz – Inhalt und Ableitungen für die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für Anteilserwerbe an Unternehmen mit Eigentum (und Besitz) an land- und forstwirtschaftlichen Flächen

Jahr: 2023

DOI: <https://doi.org/10.4393/opushwr-4200>

URN: urn:nbn:de:kobv:b721-opus4-42001

Zitationsvorschlag: Tölle (2023), Ableitungen zur Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer für Anteilserwerbe an landwirtschaftlichen Unternehmen

# I Hintergrund

Der Landtag von Sachsen-Anhalt wirft die Frage der Gesetzgebungskompetenz von Anteilsenerwerb (sog. Share Deals) an Unternehmen mit Eigentum an land- und forstwirtschaftlichen Flächen neuerlich auf. Anlass gibt ein Landtagsbeschluss vom 15. Dezember 2022, der feststellt, dass dem Bundesland für eine rechtssichere Regelung von Anteilsenerwerb (Share-Deals) die Gesetzgebungskompetenz fehle, weil diese beim Bund liege ([Drs. 8/2033](#), S. 1). Dieser Beschluss geht zurück auf eine Formulierung der Regierungsfraktionen in der Ausschusssitzung vom 7. Dezember 2022 ([Drs. 8/1984](#)), in der ein vor einem Jahr in den Landtag gebrachter Beschluss der Oppositionsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ([Drs. 8/458](#)) beraten wurde. Dieser Antrag richtete sich ursprünglich gerade darauf, die Landesregierung aufzufordern ein Agrarstrukturgesetz samt einer Kontrolle von Anteilsenerwerb vorzulegen.

In der Ausschussdebatte am 7. Dezember 2022 wurde das Landwirtschaftsministerium durch Staatssekretär Gert Zender vertreten. Mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz führte er aus, dass sich die Kontrolle der Anteilsenerwerbe auf das Zivil- und Gesellschaftsrecht beziehe. Dies habe der Bund abschließend geregelt. Die jüngst zum Thüringer Waldgesetz ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hebe hervor, dass die Länder von einer Gesetzgebung ausgeschlossen seien, wenn der Bund abschließende Regelungen getroffen habe ([Niederschrift 8/LEF/16, S. 15, 17](#)).

Das Bundesverfassungsgericht befasst sich in seiner Entscheidung sowohl mit der Frage, ob das Bundesland Thüringen für § 10 Abs. 1 S. 2 Thüringer Waldgesetz (ThürWaldG) die Gesetzgebungskompetenz besitzt (formelle Verfassungsmäßigkeit) und darüber hinaus, ob die Regelung einen verhältnismäßigen Eingriff in die grundgesetzlich geschützten Positionen vornimmt (materielle Verfassungsmäßigkeit).

Mit Blick auf die Diskussion, ob die Bundesländer eine Gesetzgebungskompetenz für Anteilsenerwerbe an Unternehmen mit Eigentum an land- und forstwirtschaftlichen Flächen haben, wird nur dieser Teil der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgewertet, der sich mit der formellen Gesetzgebungskompetenz befasst.

## II Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

BVerfG, 12.09.2022, 1 BvR 2661/21, NJW 2023, S. 47 (Leitsätze), NVwZ 2022, S. 1890, (BVerfGE noch ausstehend), Zitation aus dem vollständigen Urteil von der [Internetseite des Bundesverfassungsgerichts](#)

Konkret dreht sich die Entscheidung um die Frage, ob das Bundesland ein Umwandlungsverbot im Sinne des § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürWaldG für Waldflächen in Windenergieanlageplätze vorsehen durfte. Für eine Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen war es wichtig, welchem Kompetenztitel die Regelung zugeordnet worden wäre. In die engere Auswahl wurde das Bodenrecht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Grundgesetz (GG) oder „Naturschutz“ und „Landschaftspflege“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG genommen (Rn. 29). Beide sind konkurrierende Gesetzgebungsmaterien. Sobald und soweit der Bund in diesen Bereichen eine Regelung treffen wird, werden Landesgesetze nicht zulässig sein. Allerdings dürfen die Länder im Fall einer Regelung im Naturschutz und in der Landschaftspflege gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG abweichen (Rn. 48). Im Fall einer Bundesregelung auf Grundlage des Bodenrechts sind Länderregelungen nur zulässig, wenn der Bund keine abschließende Regelung getroffen hat. Dies ist durch Auslegung zu ermitteln oder kann durch Länderöffnungsklauseln deutlich gemacht werden.

Insoweit war die Zuordnung der Regelung zu einer dieser Gesetzgebungsmaterien relevant. Dazu erörterte das Bundesverfassungsgericht ausführlich den Inhalt der Gesetzgebungsmaterie des „Bodenrechts“ (Rn. 30 – 41) und anschließend von „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Rn. 42 – 47). Für die konkrete Einordnung der Norm, kommt es nach dem Bundesverfassungsgericht auf den „unmittelbaren Regelungsgegenstand, den Normzweck und die Wirkung der Norm an, wobei die Zuordnung in erster Linie anhand des objektiven Gegenstands des zu prüfenden Gesetzes vorzunehmen ist“ (Rn. 48).

Nach Ansicht des Gerichts ist der unmittelbare Regelungsgegenstand bodenrechtlich, da es heißt, „Bodenrechtstypisch klärt die Norm als flächenbezogene Regelung – hier negativ – die Nutzungsfunktion von Grund und Boden, indem sie die Nutzung von Waldflächen für die Errichtung von Windenergieanlagen ausschließt“ (Rn. 49). Weiter räumt das Gericht ein, dass eine Zuordnung zum Naturschutz nicht fernliege, da Wald betroffen sei, der besondere Leistungen für den Naturhaushalt erbringe. (Rn. 50) Darüber hinaus könne der Bau von Windrädern auch das ästhetische Empfinden beeinträchtigen, so dass der Schutz der Schönheit der Natur einschlägig sein könnte (Rn. 50). Das Bundesverfassungsgericht führt letztlich ausschlaggebend an, dass die Regelung jedoch pauschal an der rechtlichen Charakterisierung des Grund und Bodens als Wald ansetzt. Es wird kein über den „generellen Bedarf nach unbebauter Natur und Landschaft hinausgehenden spezifischeren Bedarf, konkrete Teile von Natur und Landschaft wegen ihrer Eigenart oder

Lage zu erhalten oder zu entwickeln“ angebracht, vielmehr handelt es sich um eine generelle bodenrechtliche Regelung, die Außenbereichsflächen freihält (Rn. 51). Auch mit Blick auf die Wirkung der Norm, bejaht das Bundesverfassungsgericht eine Zuordnung zum Bodenrecht. „Unmittelbare Rechtsfolge der angegriffenen Regelung ist das Verbot der Nutzungsänderung von Waldflächen, um Windenergieanlagen zu errichten. Der flächenbezogene Ausschluss bestimmter Nutzungsarten ist ein typisches Instrument zum Ausgleich bodenrechtlicher Spannungslagen und damit des Bodenrechts und kennzeichnet auch die Wirkung von § 10 Abs. 1 Satz 2 ThürWaldG als bodenrechtlich.“ (Rn. 53). Letztlich ordnet das Bundesverfassungsgericht auch den Zweck des § 10 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG dem Bodenrecht zu. Der Wortlaut (Rn. 55) gibt indes keinen konkreten Hinweis und die Regelung ist auch nicht so eng mit den umliegenden verzahnt, als dass hieraus eine Ausdeutung möglich wäre (Rn. 56). Hintergrund ist, dass die übrigen Regelungen des § 10 Abs. 1 ThürWaldG ein Verbot mit Genehmigungsvorbehalt statuieren, wohingegen Absatz 1 Satz 2 ein absolutes Verbot erteilt. Für diese eigenständige Regelung ist die Gesetzgebungskompetenz gesondert zu prüfen (Rn. 56). Daher sind Erwägungen zur Gesamtsystematik unerheblich (Rn. 57). Weitere Argumente für einen naturschutzrechtlichen Zweck entkräftet anschließend das Bundesverfassungsgericht (Rn. 58 – 70).

Nach dieser Einordnung als bodenrechtliche Regelung widmet sich das Bundesverfassungsgericht der Frage, ob der Freistaat Thüringen innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz eine solche Regelung schaffen durfte. Dazu wird hervorgehoben, dass der Bundesgesetzgeber im Baugesetzbuch Flächenzuweisungen zur Errichtung von Windkraftanlagen vorgenommen hat (Rn. 72). Das Gericht ordnet diese Regelungen als abschließend ein, gerade auch weil für den Außenbereich den Länder punktuelle Abweichungen erlaubt wurden (Rn. 72, 75). Daraus lässt sich ableiten, dass andere abweichende Regelungen nicht getroffen werden dürfen.

## III Abteilung für die Diskussion um Gesetzgebungskompetenzen der Länder für Anteilserwerbe an Unternehmen mit land- und forstwirtschaftlichen Flächen

Die **Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts** zu § 10 Abs. 1 S. 2 ThürWaldG ist für **konkrete Ableitungen** für die Diskussion der Gesetzgebungskompetenz der Länder für Anteilserwerbe an Unternehmen mit land- und forstwirtschaftlichen Flächeneigentum **ungeeignet**.

Die Diskussion im Landwirtschaftsrecht betrifft weder die in der Entscheidung erörterten Kompetenztitel des Bodenrechts noch des Naturschutzes, sondern des „bürgerlichen Rechts“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und das „Recht der Wirtschaft“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, da auf ihrer Grundlage der Bund den schuldrechtlichen Rechtskaufs (§ 456 BGB), die Voraussetzungen der dinglichen Übertragung der Anteile, als auch ergänzende gesellschaftsrechtliche Vorschriften für einen Anteilserwerb, erlassen hat. Insoweit liefern die vom Bundesverfassungsgericht für das Bodenrecht und Naturschutz herausgearbeiteten Kompetenzinhalte keinen Erkenntnisgewinn für die Diskussion.

Weiter betrifft die Diskussion das Verhältnis der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder für das landwirtschaftliche Bodenrecht und der konkurrierenden Gesetzgebung. Das heißt, eine Kompetenz besitzen die Länder unstreitig. Diskutiert wird jedoch, wie die öffentlich-rechtliche Auswirkung einer Landesregelung auf zivil- und gesellschaftliche Regeln des Bundes zu begreifen ist. Mit einer solchen Beeinflussungsfrage befasst sich die Entscheidung ebenfalls nicht.

Letztlich hilft die Ausdeutung des Baugesetzbuches durch das Bundesverfassungsgerichts bei der Frage, ob Regeln der Windkraftenergie für die Diskussion auf dem Bodenmarkt abschließend sind, ebenfalls nicht. Im streitgegenständlichen Fall regelt der Freistaat Thüringen einen Sachverhalt des Bundes erneut und trifft eine davon abweichende Regelung. Weder im Bürgerlichen Gesetzbuch noch in den gesellschaftsrechtlichen Normen trifft der Bund eine Regelung über die öffentlich-rechtliche Kontrolle von Grundstücksgeschäften. Insoweit würden Landesregeln keinen bereits im Bundesrecht behandelten Fall erneut und davon abweichend, regeln. Vielmehr steht in Frage, ob die Einwirkung von Landesregeln auf das Bundesrecht möglich erscheint.

Insofern sind nur **allgemeine Ableitungen** aus dem Urteil **möglich**. Das Bundesverfassungsgericht wiederholt die ständige Rechtsprechung, dass die Gesetzgebungskompetenzen vollständig zwischen Bund und Länder verteilt sind, so dass doppelte Zuständigkeiten dem Grundgesetz fremd sind. Wenn eine Materie Bezug zu verschiedenen Sachgebieten aufweist, die zwischen Bund und Ländern verteilt sind, dann

ist es notwendig diese klar zuzuordnen (Rn. 22). Die Entscheidung erinnert daran, dass jede Regel für sich einer Gesetzgebungskompetenz bedarf (Rn. 56). Zur Methodik wird wiederholt, dass „die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm [...], insbesondere anhand des unmittelbaren Regelungsgegenstands und der Wirkung, aber auch nach dem Normzweck der zuzuordnenden Norm“, vorzunehmen ist (Rn. 25). Letztlich ist auch das Ergebnis – aber eben nur in seiner Allgemeinheit und nach Einordnung des konkreten Sachverhalts – richtig, dass die Länder bei abschließender Bundesregelung keine abweichenden Regeln treffen können.