

Forum für Boden- und Enteignungsrecht  
anlässlich der Herbsttagung der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht  
am Dienstag, 29. September 2020, in Goslar

Der Vorsitzende, RAuN Dr. Tilman Giesen, Kiel, konnte trotz der coronesischen Verhältnisse ein mit etwa 110 Personen gut besetztes Auditorium begrüßen. Den wissenschaftlichen Vortrag übernahm sodann Frau Prof. Dr. jur. Antje G. I. Tölle von der Berliner Hochschule für Wirtschaft und Recht, Professur für Zivilrecht für die öffentliche Verwaltung. Ihr Vortrag stand unter der Überschrift „Die behördliche Kontrolle von Anteilswerben an Agrargesellschaften wagen“, wozu der erste Teil eines gleichlautenden Aufsatzes in der Oktoberausgabe der AUR 2020, 365-371 erscheint.

Ausgangspunkt der Betrachtung war eine Analyse, welche Rechtsgeschäfte zwischen Veräußerer und Erwerber bei einem Anteilswerb im Einzelnen stattfinden. Daran knüpfte die Frage an, ob kompetenzrechtlich der Katalog behördlich zu genehmigender Rechtsgeschäfte, wie er sich heute in § 2 Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG) befindet, von den Bundesländern um Anteilsverwerbe ergänzt werden darf. Eingangs erläuterte Frau Prof. Tölle, dass im Grundstücksverkehrsrecht das Zivilrecht und das öffentliche Verwaltungsrecht, wie „Puzzleteile“ mit einander verbunden sind, weil die Behörden zivilrechtliche Rechtsgeschäfte, wie Kaufverträge oder die Auflassung kontrollieren. Mit Blick auf die grundgesetzliche Erlaubnis den Katalog zu kontrollierender Rechtsgeschäfte zu erweitern, argumentierte die Rechtswissenschaftlerin, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich durch die Einfügung des Adjektivs „städtebaulich“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG eine Kompetenzverengung vorgenommen habe und bei der Kompetenzzuweisung auf einen Umkehrschluss gesetzt, dass nun der landwirtschaftliche Grundstücksverkehr ausschließlich in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer falle. Der Katalog zu kontrollierender Rechtsgeschäfte in § 2 GrdstVG sei Kernstück der Regelung und aus der übergegangenen Gesetzgebungskompetenz sei zu schlussfolgern, dass die Bundesländer diesen Katalog erweitern dürfen. Dabei betonte Frau Prof. Tölle, dass die Bundesländer mit ihren neuen Grundstücksverkehrsgesetzen kein neues Zivilrecht schaffen würden, denn die oben beschriebene Verzahnung zwischen dem Zivilrecht und öffentlichen Recht verstehe sich nur als Beeinflussung, die letztlich dem privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt einer grundstücksverkehrsrechtlichen Genehmigung innewohne. Insoweit grenzte die Wissenschaftlerin ihren Ansatz vom Hinweis von Prof. Schmidt-De Caluwe und Prof. Lehmann in ihrem Gutachten für den Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG) ab, wo sie von einer Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang sprachen.

Nach Ansicht von Prof. Tölle sei die Kontrolle von Anteilswerben im System kein Fremdkörper, sondern füge sich durchaus auch in das klassische Verständnis der Grundstücksverkehrskontrolle ein. Diese These begründete Frau Prof. Tölle mit den oft übersehenen Tatbeständen des § 2 Abs. 2 Ziff. 2 und 3 GrdstVG. Bei der Veräußerung eines Erbteils an einen anderen als an einen Miterben, wenn der Nachlass im Wesentlichen aus einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb bestehe, gehe es ebenfalls um eine wirtschaftliche Betrachtungsweise, dass mit dem Erwerb des Erbanteils über die Grundstücke

verfügt werden könne; und bei der Bestellung des Nießbrauchs an einem Grundstück gehe aus den Motiven des Gesetzgebers hervor, dass es ihm darum gegangen sei, auch die langfristige Nutzung von Grundstücken zu kontrollieren. Systematisch und teleologisch füge sich deshalb der Anteilserwerb an Agrargesellschaften in das bisherige Kontrollsystem ein.

Frau Prof. Tölle stellte dann eine Übersicht der bei Veräußerer und Erwerber betroffenen grundrechtlichen Schutzbereiche und europäischen Grundfreiheiten vor. Sie ging dabei auf Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1, 9 Abs. 1, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG und Art. 49 Abs. 1 und 63 Abs. 1 AEUV ein. Allerdings sei bei einer Anteilskontrolle der Schutzbereich des Art. 14 GG für den Erwerber nicht eröffnet, beim Veräußerer nicht der der Niederlassungsfreiheit, Art. 49 AEUV. Auch der Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit trete hinter die eröffneten Schutzbereiche der Wirtschaftsverfassung zurück. In einer interessanten Übersicht verglich die Referentin sodann die von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgearbeiteten Tatbestandsmerkmale für die Rechtfertigung eines Eingriffes in die Schutzbereiche. Sie arbeitete dabei heraus, dass es für die grundrechtliche Rechtfertigung im Wesentlichen auf Verhältnismäßigkeitsprüfung und Abwägung ankomme, während die berührten europäischen Grundfreiheiten darüber hinaus „nicht diskriminierende, angemessene zwingende Gründe des Allgemeininteresses nach im Voraus bekannten Gründen“ und einen im europäischen Sinn verstandenen Rechtsweg voraussetzen.

Aus diesen Schranken-Schranken arbeitete die Referentin heraus, dass es Aufgabe des Gesetzgebers sei, darzulegen, welche Agrarstruktur für das jeweilige Bundesland gewünscht sei, um einen legitimen Zweck zu konkretisieren. Das sei zudem die eigentliche politische Entscheidung, die getroffen werden müsse. In diesem Sinne sei das Gesetz für den Grundstücksverkehr zu ergänzen um ein landesagrarstrukturelles Leitbild, welches ggf. in einem landesagrapolitischen Bericht konkretisiert werden könne.

Von der Agrarstruktur ausgehend könne eine doppelte Auslöseschwelle als verhältnismäßige Einschränkung des mit der Anteilskontrolle verbundenen Eingriffes definiert werden. Die Auslöseschwelle setze zum Ersten voraus, dass der Erwerber mittelbar oder unmittelbar Einfluss auf die Geschäftsführung der Gesellschaft erlange und zum Zweiten, dass die Zielgesellschaft Eigentümerin (oder Pächterin) einer „agrarstrukturell relevanten Menge“ an Agrarflächen sein müsse.

Abschließend regte die Referentin die darauffolgende lebhafteste Diskussion mit der abstrakten Schilderung von fünf verschiedenen Szenarien an, die rechtlich ähnlich strukturiert sind, aber in unterschiedlichem Ausmaß „Störgefühle“ bei der Beurteilung auslösen, ob sie zu einer Versagung der Genehmigung führen sollten.

In der Diskussion wurde auf die besondere Schwierigkeit hingewiesen, landesagrarstrukturelle Leitbilder zu definieren. Auch wurde gefragt, ob nicht ein Gesetz leerlaufe, das tatbestandlich bei der allermeisten Zahl der vorzulegenden Fälle zur zwingenden Genehmigung des Anteilserwerbs führe; diesen Hinweis konterte die Referentin mit dem Argument, dass es nicht um eine Lenkung der Agrarstruktur gehe, sondern eben nur um eine Missbrauchskontrolle. Außerdem werde auch heute die Mehrheit der Geschäfte genehmigt. Hierin zeige sich auch der präventive Charakter des Gesetzes.

Letztlich wurde aus dem Referat Bodenmarkt des BMEL bestätigt, dass man die Bundesländer bei ihrer Arbeit an einem „Mustergesetz“ unterstütze, das naturgemäß der Konkretisierung um je spezifischen landesagrarstrukturellen Leitbilder bedürfe.

gez. Dr. Giesen