

Umwelt- und Agrarausschuss des
Schleswig-Holsteinischer Landtages
Herrn Vorsitzenden Heiner Rickers, MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Familienbetriebe Land und Forst
Schleswig-Holstein e.V.
Lorentzendamm 36, 24103 Kiel
Telefon: 04 31/5 90 09 95
Telefax: 04 31/5 90 09 81
E-Mail: info@fablf-sh.de
Internet: www.fablf-sh.de
Vorsitzender: Christoph Freiherr v. Fürstenberg-Plessen
Geschäftsführer: Dr. iur. Tilman Giesen

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2627

Kiel, 26.01.2024

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesnaturschutzgesetzes
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drucksache 20/1586**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

das Vorkaufsrecht ist in seiner naturschutzgesetzlichen Ausgestaltung und in der Praxis seiner Ausübung ein schwerer, nicht gerechtfertigter Eingriff in die grundrechtlich geschützte Vertragsfreiheit. Wir bitten die Damen und Herren des schleswig-holsteinischen Landtages, das naturschutzgesetzliche Vorkaufsrecht in Schleswig-Holstein abzuschaffen und die Mitglieder des Ausschusses, dafür die vorbereitenden Entscheidungen zu treffen.

Im Einzelnen:

1. Die Mehrheitsverhältnisse und der Koalitionsvertrag sind uns bekannt. Wir werben eindringlich für eine Orientierung an der Sache und dafür, die sog. politischen Spielregeln einmal zurückzustellen. Das Vorkaufsrecht ist kein Spiel.

2. Wir sind gerne bereit, dem Ausschuss Opfer der Vorkaufsrechtsausübung als Gesprächspartner zu vermitteln. Wer einmal die Situation von Betroffenen erlebt und mit ihnen gesprochen hat, wird die Sache anders beurteilen, als im politischen Geplänkel.
3. Ursache der Betroffenheit ist häufig Uninformiertheit, Unerfahrenheit, Naivität oder Vertrauen. Wer von allem über das Gegenteil verfügt, den Kulissenfinder nutzt und dann in die Gespräche mit seinem Vertragspartner geht, wird legale (!) Mittel und Wege finden, den jeweiligen Inhaber von Grundeigentum und von Geld mit einer Gestaltung wechseln zu lassen, die die Ausübung des Vorkaufsrechts im Ergebnis abwendet. Das sind nicht die Eigenschaften, sind nicht die Werte, die ein Gesetzgeber fördern sollte.
4. Der Grundstücksmarkt in Schleswig-Holstein ist – erfreulicherweise – überschaubar. Grundstücke sind auch in den Besitzverhältnissen vergleichsweise immobil. Sowohl ist die Anzahl der Verkaufsfälle absolut vergleichsweise gering als auch ist es der Umfang der jeweiligen Verkaufsgegenstände. Insbesondere der landwirtschaftliche Bodenmarkt ist ruhig.
5. Die Leute wissen um den materiellen wie den immateriellen Wert von Grundeigentum. Es ist allgemein bekannt, dass Land ein knappes Gut ist. Wer Land hat, hütet es, und zwar gegenteiligen Behauptungen zum Trotz in aller Regel auch im Sinne des Naturschutzes. Das Vorkaufsrecht ist ein Ausdruck des Misstrauens des Staates gegenüber seinen Bürgern. Land gehört nicht in die Hand des Staates; es gehört breitgestreut in die Hand seiner Bürger. Großgrundbesitz gibt es heute nur beim Staat und seinen Einrichtungen, insbesondere bei der Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein.
6. Der Beweis, dass diese Eigentumskonzentration beim Staat die sich im Naturschutz stellenden Aufgaben besser erfüllt, als wenn das Land in privaten Händen wäre, ist nicht erbracht. Im Gegenteil.

7. Im Verkaufsfall sind die Interessen von Verkäufer und Käufer nicht identisch. Ein Kaufvertrag ist das Ergebnis privaten Interessenausgleichs. Dieser subsidiäre Beitrag zum gesellschaftlichen Frieden wird empfindlich gestört, wenn der Staat mit seinem Vorkaufsrecht in die nach oft langen Verhandlungen gefundene Lösung hineingrätscht.
8. Kein Verkäufer trennt sich ohne Not oder Risiko von seinem Land. Die Not kann unterschiedliche Ursachen haben und unterschiedlich empfunden werden. Oft sind es aber die ohnehin bedrückenden Wechselfälle des Lebens, die zu einem Verkauf motivieren. Uneinigkeit in der Erbengemeinschaft nach Tod, Aussichtslosigkeit der Fortführung eines klein gewordenen Hofes, Liquiditätsbedarf bei Ehescheidung oder bei der Erfüllung von Pflichtteilsansprüchen, manchmal vielleicht auch das kühl kalkulierte Ersatzinvestitionsrisiko des Unternehmers. Der Verkauf von Land ist eine Lebensentscheidung.

Bei dieser Lebensentscheidung geht es nicht nur ums Geld. Gerade wegen des individuellen Hintergrundes, aus dem heraus Verkaufsbereitschaft oft jahrelang wächst, wird sehr genau auf den Käufer, seine Person und seine Ziele geschaut. Die individuelle Auswahl des Vertragspartners und die Gestaltung der Verkaufsbedingungen ist dem Verkäufer so wichtig wie der Preis. Das BGB schützt diese Interessenvielfalt durch § 139 und eine Vielzahl weiterer Regelungen, insbesondere § 464 Abs. 2, wonach beim Vorkauf der Vertrag zu den Bestimmungen zustande kommt, welche der Vorkaufsverpflichtete (der Verkäufer) mit dem Dritten (dem Käufer) vereinbart hat. Bevor nicht alles verhandelt ist, ist nichts verhandelt, wie es Franz Müntefering treffend auf den Punkt gebracht hat. Gerade die Teilausübung eines Vorkaufsrechts, dazu noch unten, passt dazu nicht.

Trotz dieser Vielfalt bedeutet die Verkaufsentscheidung die Trennung vom Land und seiner Nutzung. Das immobile Land wird eingetauscht gegen mobiles Geld, das ein in der individuellen Situation vordringliches Bedürfnis stillt. Oft ist es

deshalb eine Sorge der Verkäufer, über die Auswahl des Käufers wenigstens noch ein bisschen Einfluss auf die Nutzung des vielleicht seit Generationen gehüteten und unter persönlichen Entbehrungen gehaltenen Landes zu nehmen. Häufig ist der Verkäufer älter.

9. Beim Käufer liegen die Motive oft anders. Der Käufer hat Pläne. Er sieht den Kaufgegenstand. Er sieht die Zukunft, den Aufbruch. Er kauft ein Grundstück für eine bestimmte Nutzung oder Verwendung. Der Käufer braucht die Sache braucht das Grundstück. Er hat Entwicklungsziele. Dass er Geld dafür ausgeben muss, ist ein notwendiges Übel. Häufig ist der Käufer jünger.

Viele Käufer buhlen lange Jahre um die Fläche, haben Zeit und manchmal auch Geld in die Förderung der Verkaufsbereitschaft des zukünftigen Vertragspartner investiert. Mit psychologisch einfühlsamer Vertragsanbahnung kommt man sich näher, knüpft Beziehungen. Diese vorvertraglichen Bemühungen werden mit dem Vorkaufsrecht frustriert.

10. Die gesetzliche Grundkonstruktion sieht den Verkäufer als Verpflichteten des Vorkaufsrechts, § 464 Abs. 1 Satz 1 BGB. Verfassungsrechtlich ist sein Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 2 GG verpflichtet, aber auch seine Vertragsfreiheit berührt, Art. 2 Abs. 1 GG. Das Vorkaufsrecht ist durch Erklärung gegenüber dem Verkäufer auszuüben, bei gesetzlichen Vorkaufsrechten ergeht der ausübende Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer.

Der Käufer hat noch kein Eigentum, das verpflichtet ist. Bei ihm ist es die Freiheit, Verträge zu schließen, Art. 2 Abs. 1 GG, die berührt ist. Dementsprechend unterschiedlich sind die grundrechtlichen Eingriffsschranken ausgestaltet.

Der Käufer ist „Zaungast“ bei der Vorkaufsausübung; dass er das prozessuale Recht hat, den ausübenden Verwaltungsakt anzugreifen und einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zuzuführen, dass seine

verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage zulässig ist, beruht „nur“ auf entsprechender Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Umso wichtiger ist es politisch, durch Zurückhaltung beim Vorkaufsrecht die Zukunftserwartungen der Käufer zu fördern.

11. In Betracht bei der politischen Bewertung sollten die steuerlichen Rahmenbedingungen sein. Hervorzuheben sind für die Verkäuferseite die Regelungen des UStG und der §§ 16, 34 EStG, die die Betriebsveräußerung im Ganzen umsatz- und einkommensteuerlich begünstigen. Infolge der langen Haltezeiten ist das Grundvermögen des Verkäufers, zumal das landwirtschaftliche Vermögen, regelmäßig mit geringen Buchwerten geführt. Die „Versilberung“ führt in Anbetracht der über die Jahre absolut gestiegenen Verkehrswerte zur Aufdeckung stiller Reserven mit der Folge, dass die Differenz zwischen dem Buchwert und dem erzielten Verkaufspreis der Einkommensteuer unterliegt; in der Regel ist der Spitzensteuersatz eröffnet, die Hälfte des Verkaufserlöses fließt an das Finanzamt. Ist der Veräußerer älter als 55 Jahre, so fällt auf den Verkaufserlös nur der halbe Steuersatz an. Die Regelung fördert private Altersvorsorge, setzt aber die vollständige Betriebsaufgabe voraus, „erzwingt“ also die oben beschriebene Lebensentscheidung.

Auf der Käuferseite ist es die Regelung des § 6 b EStG, die Kaufentscheidungen begünstigt. Die Regelung erlaubt die Übertragung stiller Reserven, wenn der Käufer zuvor Betriebsvermögen veräußert hat, also Verkäufer war, und eine Ersatzinvestition in Betriebsvermögen tätigt, also Land kauft. Gäbe es die Regelung nicht, würde auf den Veräußerungserlös Einkommensteuer anfallen, obwohl der Veräußerungserlös gleich wieder in Betriebsvermögen reinvestiert wird. Land ist das wichtigste Betriebsvermögen des Landwirts, § 6 b EStG erlaubt unter einschränkenden Bedingungen die gebotene Flexibilität im Wirtschaftsgut. Die wichtigste dieser Bedingungen ist die Zeit; für die sog.

Ersatzinvestition verbleiben dem Käufer nach der vorherigen Veräußerung von Betriebsvermögen 4 Jahre.

Es ist dies die Einschränkung, die Käufer regelmäßig vom Gebrauch der Ihnen zustehenden Rechtsbehelfe abhält. Oft ist mit der Suche nach Ersatzland und den Vertragsverhandlungen bis zur schließlichen Beurkundung bereits Zeit verstrichen; die Aussicht auf weiteren Zeitverzug durch jahrelange Widerspruchs- und verwaltungsgerichtliche Klageverfahren fördert ein „Sich-Fügen“ in die Verhältnisse. Was bleibt ist der Groll, dass das naturschutzgesetzliche Vorkaufsrecht die Betriebsentwicklung geschwächt hat.

Umgekehrt wissen die Beteiligten im LfU und bei der Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein, die die regelmäßig Begünstigte der Vorkaufsrechtsausübung ist, um diese Zusammenhänge und weisen in der festen Überzeugung, moralisch auf der richtigen Seite zu sein, auf diese Folgen hin. Die Parteien eines vorkaufsrechtsbelasteten Kaufvertrages fühlen sich damit erpresst, die Auflassung an den Vorkaufsbegünstigten wird beurkundet, weil die Parteien sich als zum Notar getrieben fühlen. Gute Stimmung für den Naturschutz macht das nicht.

12. Obergerichtliche Rechtsprechung zum seit 2010 nicht mehr ganz neuen naturschutzgesetzlichen Vorkaufsrecht gibt es für Schleswig-Holstein auch deshalb soweit ersichtlich nicht. Die wenigen schleswig-holsteinischen Judikate stammen aus der Zeit von 1993 bis zur Aussetzung des Vorkaufsrechts wenige Jahre später, als erste schlechte Erfahrungen gemacht werden mussten. Das Fehlen von Rechtsprechung bedeutet nicht, dass es keinen Anlass für Klagen gäbe.

Verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu den vielen streitigen Details des Vorkaufsrechts gibt es im wesentlichen aus anderen Bundesländern, insbesondere aus Bayern, aber auch aus Baden-Württemberg, und Niedersachsen. Jedes dieser Bundesländer hat eine eigene Kultur und

Geschichte im Umgang mit dem naturschutzgesetzlichen Vorkaufsrecht. In Bayern beispielsweise wird es in erster Linie ausgeübt, um das seit über 100 Jahren in der bayerischen Verfassung verankerte Recht auf Naturgenuss umzusetzen. Schutzgut ist bildlich gesprochen der Rundweg um das Seeufer, die motivliche Tradition für die Ausübung des bayerischen naturschutzgesetzlichen Vorkaufsrechts liegt eng bei den Motiven für die Ausübung der städtebaulichen Vorkaufsrechte der §§ 24 ff. BauGB. Daraus entsteht ganz anderes „Fallrecht“ als bei der naturschutzpolitischen Motivation des schleswig-holsteinischen Vorkaufsrechts. Die am schleswig-holsteinischen Vorkaufsrecht Interesse Habenden eint die Überzeugung, der Staat könne Naturschutz besser als die Privaten. Diese Überzeugung halten wir für einen gerade zu Lasten des Naturschutzes folgenschweren Irrtum.

13. Nach § 50 Abs. 4 LNatSchG darf das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich der Erholungsvorsorge erforderlich ist.

Die Vorschrift ist gut gemeint. Im Gesetzgebungsverfahren war man der Auffassung, damit eine Bremse gegen Flächenbevorratung und taktische Ausübungen des Vorkaufsrechts eingezogen zu haben. Es sollte, so die Annahme des Gesetzgebers, in jedem Einzelfall der unabweisbare Flächenbedarf eines konkreten Naturschutzprojektes die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigen. In der politischen Diskussion wurde angeführt, dass Vorkaufsrecht diene nur der Überwindung egoistischer Blockaden unstreitig guter Naturschutzprojekte insbesondere durch sog. Sperrgrundstücke; die Vorschrift sichere das ab.

Die Praxis der Verwaltung hält sich nicht an diesen gesetzlichen Auftrag. Zur Rechtfertigung der Vorkaufsrechtsausübung wird in die Bescheide hineingeschrieben, es bestehe ein abstrakter Bedarf des Naturschutzes. Es wird z.B. auf die allgemein wünschenswerte Vernässung von Niedermooren hingewiesen, ohne dass bereits die erforderlichen wasserrechtlichen

Planfeststellungen eingeleitet wären. Es soll ausreichen, mit dem Eigentum in öffentlicher Hand eine Vernässung, wenn sie denn demaleinst konkret werden mag, leichter „im Club“ zu vereinbaren ohne sich mit den als lästig empfundenen Interessen Privater auseinandersetzen oder den Ausgleich suchen zu müssen. Es ist nicht zu leugnen, dass solche Praxis die Rechtsprechung des niedersächsischen Oberverwaltungsgerichtes für sich anführen kann.

Aber: Die Praxis wechselt zusätzlich das gesetzte Tatbestandsmerkmal „wenn“ mit dem gewünschten Ziel „soweit“ aus. Das, was als Bremse gemeint war, wird für eine teilweise Ausübung des Vorkaufsrechts missbraucht. Abs. 4 des § 50 LNatSchG wird als Durchbrechung des zivilrechtlichen Grundsatzes verstanden, dass gem. § 464 Abs. 2 der Vorkäufer nur in den gesamten Inhalt des zwischen den Parteien vereinbarten Vertrages einrücken kann. LfU und Stiftung sehen sich in Stand, „die Rosinen“ aus einem einheitlichen Kaufgegenstand herauszupicken. Nach dem zivilrechtlichen Grundsatz müsste z.B. bei einem Kaufvertrag, der über Acker- und Grünlandflächen abgeschlossen wird, der Vorkäufer auch die Ackerflächen übernehmen.

Natürlich ist es eine wirtschaftliche Schonung der Interessen des Käufers und ein Beitrag zur Herstellung von Verhältnismäßigkeit, wenn sich LfU und Stiftung in einem solchen Fall auf die Grünlandflächen konzentrieren und die Ausübung des Vorkaufsrechts darauf beschränken. Das Ziel von Schonung und Verhältnismäßigkeit wird aber oft nicht erreicht, weil der Kaufgegenstand entweder vertraglich oder tatsächlich zusammenhängt.

Ein vertraglicher Zusammenhang besteht beispielsweise, wenn die Parteien des Kaufvertrages einen einheitlichen Kaufpreis vereinbaren und im Vertragstext zwischen den einzelnen Werten nicht differenziert wird. Es stellt sich dann die Frage, ob ein durchschnittlicher Preis gebildet werden darf mit der Folge, dass er für das Grünland zu hoch und für das Ackerland zu niedrig ist.

Ein tatsächlicher Zusammenhang besteht beispielsweise, wenn durch das Grünland, wie aufgrund der Topographie häufig, eine Vorflut für das Ackerland läuft. Ein Herauspicken des Grünlandes und seine anschließende Vernässung durch Verschluss des Abflussgrabens führt dann dazu, dass zu günstigem Preis „automatisch“ auch das oberliegende Ackerland minderwertiger wird.

Natürlich kann man im entgegengesetzten Extremfall darüber diskutieren, ob Wertzuordnungen im Text eines Kaufvertrages in jedem Falle bindend sind oder ob die sog. schleichende Vernässung wasserrechtlich zulässig ist. Aber es reicht ja schon der Ausblick, die bange Erwartung der Parteien auf solche Umstände, die zu einem weitgehenden Vertrauensverlust beitragen. Und wenn ein Gedanke in den naturschutzpolitischen Sonntagsreden immer wieder betont wird, dann der, dass es „die Akteure im ländlichen Raum nur gemeinsam schaffen“. Mit dem Vorkaufsrecht bleibt solcher Spruch ein Lippenbekenntnis.

Im oben beschriebenen Fristendruck und Rechtsschutzgap führt die Teilausübung dazu, dass die Parteien dem entgegenkommen müssen, was der Vorkaufsbegünstigte, in der Praxis die Abstimmung zwischen Naturschutzabteilung des Ministeriums und Stiftung, als „objektiven Wert“ der herausgepickten Rosine angibt. Die dazu angestellten Erwägungen weichen nicht selten von denen der Parteien ab und so kommt es in den notgedrungen zu führenden Gesprächen zur Auflösung der Blockade nach Vorkaufsrechtsausübung zu einer „Preiskorrektur“. Durch sein Eingreifen bestimmt der Staat den Verlust, dessen Teilung der Verhandlung zwischen den Parteien vorbehalten wird. Solche Verhandlungen sind trist; Freude am Naturschutz kommt nicht auf.

Am Rande: Gerade auch wegen der Teilausübung ist die im Koalitionsvertrag vereinbarte 100-Hektarjahresgrenze für die Ausübung des Vorkaufsrechts völlig untauglich. Der prinzipielle Kompromiss lässt sich nicht in Quantitäten verstecken.

Es stellen sich auch eine Reihe von nicht einfachen Folgefragen, wie etwa Organisation und Kosten von Vermessungen etc., deren Vertiefung in hiermit angeregter mündlicher Erörterung wir gerne zur Verfügung stehen.

Wohlgemerkt: Die Schilderung ist kein Apell zur Abkehr vom Ziel der Schonung und Verhältnismäßigkeit; dass dieses Ziel übergeordnet bleibt, dürfte unstrittig sein. Nur ist eben schlecht gemacht das Gegenteil von Gut gemeint. Darauf sollte der Gesetzgeber reagieren.

14. Es bleibt im Grundsatz nicht verständlich, warum im Naturschutz nach wie vor die Auffassung vertreten wird, dieser müsse wehtun, um erfolgreich zu sein. Das Gegenteil ist der Fall. Es kommt darauf an, Rahmenbedingungen zu setzen, in denen sich das private Bemühen um den Schutz der Schöpfung entfalten kann. Wenn Naturschutz einer Szene sog. Experten vorbehalten wird, provoziert er Widerstände, die zu Lasten der Sache gehen. Die Abschaffung des naturschutzgesetzlichen Vorkaufsrechts wäre ein wichtiges Signal für das Vertrauen in die Eigentümer, für das endliche Eintreten von Erfolgen im Schutz der Natur, deren Ausbleiben trotz der gesteigerten, nunmehr über 30 Jahre alten bürokratischen Bemühungen so oft – übrigens teilweise zu Unrecht - beklagt wird.

15. Ein letztes: Wir hörten, dass in der Ausschussdebatte darüber nachgedacht wird, wenn schon das naturschutzgesetzliche Vorkaufsrecht aus Gründen der Koalitionsräson sakrosankt wäre, müsse doch wenigstens „das landwirtschaftliche Vorkaufsrecht“ durch Reduzierung der dort doppelten Grunderwerbsteuer gestärkt werden. Es ist genau diese Art der Lagerbildung im Denken, die so nervt, weil sie von der Sache ablenkt und im Ergebnis den Druck auf Eigentum und Vertragsfreiheit verdoppelt. Die Drucksache, zu der Stellung genommen wird, hat die Streichung des naturschutzgesetzlichen Vorkaufsrechts zum Gegenstand, mehr nicht. Eine Debatte um das

siedlungsrechtliche Vorkaufsrecht wird nicht geführt. Würde sie geführt, wären sofort Grundsatzfragen der Agrarstruktursicherung aufgeworfen, um die in anderen Bundesländern so erbittert gekämpft wird. Diese Fragen stellen sich in der gegenwärtigen schleswig-holsteinischen Agrarstruktur nicht, die insgesamt trotz staatlichen Großgrundbesitzes eine gesunde ist. Darüber besteht Konsens. Das naturschutzgesetzliche Vorkaufsrecht, das gem. § 50 Abs. 6 LNatSchG die Ausübung zugunsten von Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts erlaubt, ist auf den Direkterwerb des Begünstigten und gerade nicht auf den Zwischenerwerb zur Weitergabe an aufstockungswillige und aufstockungsbedürftige Landwirte angelegt. Dass die Ersparnis einer Grunderwerbsteuer Folge dieser Ausgestaltung ist, ist Nebenfolge, aber keine, die ein Absehen von der prinzipiellen Problemlösung durch die dringend notwendige ersatzlose Abschaffung des naturschutzgesetzlichen Vorkaufsrechts fordert.

Wir bitten den Ausschuss, der Drucksache zuzustimmen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Giesen