

## 24. Strategische Prozessführung für mehr Bodengerechtigkeit?

---

Jan Brunner, Lisa Jain und Merle Theinert

Gerichtsprozesse zu Grund und Boden, zu Land und Flächen werden eher selten geführt. Gleichzeitig bergen sie das Potenzial das Recht des Bodens mit Blick auf eine gerechtere Bodenverteilung und nachhaltige Nutzung zu ändern. Gerichtliche Entscheidungen zeitigen unmittelbare Rechtsfolgen und noch dazu wirken erfolgreiche Klagen über die beteiligten Parteien hinaus auf die Rechtsordnung und gesellschaftliche Verhältnisse ein. Genau das ist auch das Ziel der sogenannten strategischen Prozessführung. Der folgende Text gibt einen Überblick über das Konzept der strategischen Prozessführung, um Handlungsoptionen für Initiativen aufzuzeigen, die sich für gemeinwohlorientierte Bodenverhältnisse einsetzen.

Der Zugang zu rechtlichem sowie tatsächlichem Wissen ist ein essenzieller Faktor für Initiierung und Erfolg strategischer Klagen. Dieser Text und die Verweise auf verschiedene themenrelevante Initiativen und Datenbanken im Anhang sollen Wissen vermitteln und zu weiterer Recherche anregen.

### 1. Begriffsbestimmung

*Strategische Prozessführung* (*strategic litigation*) dient dazu, systemische Problemlagen (bspw. strukturelle Diskriminierung oder anhaltende Zustände von Menschenrechtsverletzungen anderer Art) öffentlich bekannt zu machen und durch die Durchsetzung und neue Interpretationen des geltenden Rechts gesellschaftliche Veränderungen – über den konkreten Fall hinaus – herbeizuführen. Das Ziel ist nicht nur die Rechtsdurchsetzung im Einzelfall. Vielmehr kann durch die Schaffung von Präzedenzfällen sowie flankierende Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit nachhaltig auf Entscheidungs-

träger\*innen eingewirkt und langfristig eine Neuausrichtung der Rechtslage erreicht werden.

Instrumente strategischer Prozessführung im engeren Sinne sind Anträge und Widerspruchsverfahren bei Behörden und anderen Institutionen sowie gerichtliche Klagen und Beschwerden. Im erweiterten Sinne lassen sich auch Strafanzeigen, Nebenklagen in Strafverfahren, Prozessbeobachtung und -berichte<sup>1</sup> sowie die Abgabe von Stellungnahmen und Gutachten (insbesondere vor Gerichten und in Gesetzgebungsprozessen) darunter fassen. Idealerweise gelingt es durch strategische Prozessführung nachhaltige politische, wirtschaftliche oder soziale Veränderungen anzustoßen, das geltende Recht durchzusetzen oder mitunter sogar fortzubilden.<sup>2</sup> In der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit werden juristische Vorgehensweisen erklärt und der Kontext eines Verfahrens dargestellt. Um tatsächlich Veränderungen erzielen zu können, kommt es auf eine gute Fallauswahl an, außerdem sind kompetente juristische Beratung und Vertretung essenziell, ebenso wie auch die intensive Betreuung der Kläger\*innen. Sind diese Bedingungen erfüllt, können Verfahren eine bahnbrechende bzw. vorbildhafte Wirkung haben.

## 2. Mögliche Hürden und Risiken

Für zivilgesellschaftliche Akteur\*innen kann strategische Prozessführung nicht nur ein Mehr an Rechtsschutz und ein Instrument gesellschaftlicher Transformation bedeuten, sondern auch Hürden und Risiken mit sich bringen. Zunächst müssen Kläger\*innen gefunden werden, die bereit sind, ihre Klage vor Gericht zu bringen sowie Wege, die damit verbundenen Kosten zu bewältigen. Im Prozess selbst muss dann die Schwelle der gerichtlichen Zuständigkeit und Zulässigkeit von Klagen genommen werden und es besteht das Risiko der (prozessrechtlichen) Beweislast nicht zu genügen.

1 Siehe etwa die »juristischen Interventionen« des European Center for Constitutional and Human Rights beispielsweise im Bereich des Völkerstrafrechts.

2 M. Guerrero: Strategische Prozessführung – eine Annäherung, S. 26.

## 2.1 Die Kosten strategischer Prozessführung

Prozessführung geht in der Regel mit einem – potenziell hohen – finanziellen Risiko einher. Kosten können beispielsweise entstehen, wenn Gutachten eingeholt oder verschiedene behördliche und gerichtliche Instanzen durchlaufen werden müssen. Auch die Öffentlichkeitsarbeit kann Kosten mit sich bringen. Es existieren aber (auch für kleinere Organisationen) einige Möglichkeiten, um an die notwendigen Finanzmittel zu gelangen, etwa über Spendenkampagnen, Crowdfunding, Anträge für Prozesskostenhilfe oder, bei kapitalstärkeren Institutionen, über Projektanträge.

## 2.2 Offener Prozessverlauf und unklares Ergebnis

Der Erfolg strategischer Prozessführung ist i.d.R. ungewiss. Eine Niederlage vor Gericht kann sich nicht nur zum Nachteil der Betroffenen, sondern auch der allgemeinen Rechtslage auswirken. Strategische Verfahren können auch zur Verfestigung gesellschaftlicher Machtverhältnisse führen. Schließlich operiert Prozessführung im Rahmen und damit auch in den Grenzen des existierenden Rechtssystems mit all seinen Unzulänglichkeiten, und kann dadurch ungewollt bestehende Ungerechtigkeiten noch perpetuieren. Zudem ist bei strategischen Prozessen zu berücksichtigen, dass Betroffenen eine bestimmte Rolle zukommt und ihre individuelle Rechtsposition in gewisser Weise für größere rechtspolitische Ziele instrumentalisiert wird. Das kann zu Kollisionen zwischen individuellen und kollektiven Interessen an dem Prozess und dessen Ausgang führen.<sup>3</sup>

## 2.3 Klagebefugnis

Die Klagebefugnis ist eine notwendige Voraussetzung für die Zulässigkeit der meisten Klagen. Zulässigkeitsvoraussetzung heißt, dass die Klage bei fehlender Klagebefugnis bereits als unzulässig abgewiesen wird, ohne dass überhaupt zur Sache (Begründetheit) entschieden würde.<sup>4</sup> Klagebefugt ist grundsätzlich nur, wer geltend machen kann, in eigenen subjektiven Rechten verletzt zu sein. In der deutschen Rechtsordnung wird hingegen die

---

3 P. Lange: Auf der Suche nach dem idealen Beschwerdeführer, S. 19.

4 Speziell zur Klagebefugnis in bodenbezogenen Fällen: A. Tölle: Klagebefugnis Dritter im Grundstücksverkehrsrecht, S. 90-96.

Durchsetzung von Rechten der Allgemeinheit durch Vereine oder Verbände sehr restriktiv gehandhabt. Eine Erweiterung der individuellen Rechtsmittel zu rechtspolitischen Gestaltungsinstrumenten für kollektive Netzwerke und deren gezielte Prozessführung ist ursprünglich nicht vorgesehen.

### **Exkurs: Umweltverbandsklage**

Wie alle anderen rechtsfähigen Organisationen haben auch Umweltvereinigungen die Möglichkeit, Verwaltungsentscheidungen anzufechten, die sie in ihren eigenen Rechten betreffen, also zum Beispiel, wenn ihr Eigentum betroffen ist. Im Wege der behördlichen Anerkennung können Umweltverbände zusätzlich das Recht erhalten, auch dann gegen bestimmte behördliche Entscheidungen oder behördliche Untätigkeit vor Verwaltungsgerichten zu klagen, wenn sie nicht in eigenen Rechten betroffen sind. Die Umweltverbandsklage, die 2006 eingeführt wurde, hat ihre gesetzliche Grundlage im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) und im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), sowie in landesrechtlichen Regelungen. Mit dem Umwelt-Rechtsbehelf (§ 2 UmwRG) können Umweltvereinigungen bestimmte (in § 1 Abs. 1 UmwRG festgelegte) behördliche Entscheidungen zur Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit den Verwaltungsgerichten vorlegen. Dazu gehören umweltrelevante Pläne und Programme sowie Entscheidungen über die Zulassung bestimmter Anlagen und Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen. Für die Zulässigkeit des Umwelt-Rechtsbehelfs muss eine Vereinigung außerdem geltend machen, dass die angegriffene Entscheidung oder ihr Unterlassen sie in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt. Das heißt, die Klagemöglichkeiten der Umweltvereinigungen werden durch ihre Satzungsziele vorgegeben. Die Anerkennungsbehörde stellt die sachliche und räumliche Reichweite der Klagerechte einer Umweltvereinigung im Anerkennungsbescheid fest. Anerkannte Naturschutzvereinigungen können außerdem behördliche Befreiungen von Naturschutzvorschriften und naturschutzrelevante Planfeststellungsbeschlüsse angreifen. Hierfür müssen sie geltend machen, dass die Behördenentscheidung Rechtsvorschriften des Bundes widerspricht, die dem Naturschutz und der Landschaftspflege dienen.

Ein Beispiel für strategische Prozessführung im Bereich des Umweltschutzes ist der viel besprochene Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), der auf eine Verfassungsbeschwerde von natürlichen Personen zurückgeht. Daneben versuchten auch zwei Umweltverbände als »Anwälte der Natur«<sup>5</sup> geltend zu machen, dass der Gesetzgeber keine geeigneten Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels ergriffen habe und hierdurch verbindliche unionsrechtliche Vorgaben zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen missachte. Die Beschwerden von letzteren wurden vom BVerfG wegen der fehlenden Beschwerdebefugnis der Umweltverbände als unzulässig abgewiesen.<sup>6</sup> In bestimmten Fällen lässt das deutsche Recht aber auch Verbandsklagen zu (siehe Exkurs). Eine Ausnahme vom Erfordernis der individuellen Betroffenheit für die Zulässigkeit von Klagen macht die Umweltverbandsklage.

Untersuchungen im Auftrag des Umweltbundesamtes zeigen, dass Umweltverbände ihre Klagemöglichkeiten sehr erfolgreich nutzen.<sup>7</sup> Umweltverbandsklagen tragen dazu bei, dass das Umweltrecht besser befolgt wird.<sup>8</sup> Landwirtschaftlichen Verbänden wie etwa der *Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.* steht bisher noch kein Verbandsklagerecht zu. Es stellt sich daher die Frage, ob ein landwirtschaftlicher Verband als Umweltvereinigung anerkannt werden könnte, oder ob ein »Agrar-Rechtsbehelfsgesetz« sinnvoll wäre, das landwirtschaftlichen Verbänden ein Klagerecht gewährt.

In diesem Zusammenhang ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Fall *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und andere vs. Switzerland* zu erwähnen.<sup>9</sup> Der Verein *KlimaSeniorinnen* hatte gemein-

5 Vgl. Pressemitteilung Nr. 31/2012 des BVerfG vom 29.04.2012. Siehe: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/bvg21-031.html>, zuletzt aufgerufen am 20.12.2024. BVerfG, 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 BVerfGE 157, 30 – 177, Rn. 1-270. Siehe: [https://www.bverfg.de/e/rs20210324\\_1bvr265618](https://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618), zuletzt abgerufen am 20.12.2024

6 Ebd., Rn. 136/137.

7 Die Erfolgsquote zwischen 2006-2016 lag bei 48 %. Dazu: UBA (Hg.)/M. Führ et al.: Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), S. 55.

8 Dies entspricht gerade dem Regelungszweck des UmwRG.

9 EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – Nr. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und Others v. Switzerland. Siehe: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid%3A%5B001-233206%5D}>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

sam mit vier Einzelklägerinnen, die alle auch Vereinsmitglieder und zudem über 80 Jahre alt sind, beim EGMR eine Beschwerde gegen die Schweiz eingereicht.<sup>10</sup> Ihr Ziel war es, auf diese Weise effektivere Klimaschutzmaßnahmen seitens der Schweiz zu erreichen. Das Urteil schrieb gleich im Hinblick auf zwei Aspekte Rechtsgeschichte.<sup>11</sup> Zum einen handelt es sich um die erste Klimaklage, die vom EGMR angehört wurde. Zum anderen gestand die Große Kammer des EGMR dem Verein *KlimaSeniorinnen* ein Verbandsklagerecht zu und gab den Klägern Recht. Die Schweizer Regierung habe das Ergreifen ausreichender Klimaschutzmaßnahmen versäumt und damit gegen das Recht auf Privat- und Familienleben aus Artikel 8 EMRK verstoßen.<sup>12</sup>

Ein rechtlicher Kernaspekt der Verhandlung in Straßburg war die Frage, ob die so genannte »Opfereigenschaft« der *KlimaSeniorinnen* vorlag.<sup>13</sup> Denn gemäß Artikel 34 EMRK bedarf es für die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde der direkten oder indirekten Betroffenheit in eigenen Rechten. Der Gerichtshof lehnte dies für die vier Einzelklägerinnen ab. Sie hatten argumentiert wegen ihres hohen Alters besonders von den Folgen des Klimawandels betroffen zu sein, sowohl hinsichtlich ihrer mentalen als auch ihrer physischen Gesundheit. Das Gericht betonte, zur Vermeidung von Popularklagen müsse hier eine hohe Schwelle bestehen, was verlange, dass die jeweilige Klägerin den Klimawandelfolgen ganz besonders ausgesetzt sein müsse. Dafür sind beispielsweise die Dauer und Schwere der Beeinträchtigung relevante Kriterien. Hinzukommen müsse ein dringendes Bedürfnis für individuellen Schutz. Zwar seien die Klägerinnen aufgrund ihres Alters und ihrer körperlichen Verfassung besonders betroffen, zugleich könnten sie sich aber an die neuen Herausforderungen anpassen und gerade in der Schweiz seien Hitzewellen vergleichsweise nicht allzu stark ausgeprägt. Während das Gericht die individuelle Betroffenheit aus den genannten Gründen verneinte,

10 F. Kring: So begründet der Menschengerichtshof das sensationelle Klimaurteil, Legal Tribune Online vom 09.04.2024. Siehe: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/egmr-urteile-klimaklagen-klimasenioren-portugiesische-jugendliche-duarte-agostinho-careme-staaten-klimaschutz>, zuletzt abgerufen am 27.10.2024

11 M. Amos: »Historischer Sieg« für »Klimasenioren«, beck-aktuell, Beitrag vom 9.4.2024. Siehe: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/egmr-klimaschutz-klimasenioren-verbandsklagerecht>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

12 EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – Nr. 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Rn. 558ff., 573.

13 Ebd., Rn. 458ff.

erkannte es an, dass der Verein *KlimaSeniorinnen* im Namen der unmittelbaren Opfer des Klimawandels klagen könne.<sup>14</sup> Bei den *KlimaSeniorinnen* handele es sich um einen Verein, welcher die Rechte und Interessen der Mitglieder gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel in der Schweiz durchsetzen wolle. Zudem sei der Verein auch qualifiziert, im Interesse besonders betroffener Einzelpersonen zu handeln. Die Beschwerde der *KlimaSeniorinnen* sei daher zulässig. Das Gericht hielt die Beschwerde auch für begründet und stellte fest, dass neben Artikel 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) auch Artikel 6 EMRK, das Recht auf ein faires Verfahren, dadurch verletzt sei, dass die nationalen Gerichte die Klage der *Klimaseniorinnen* abgewiesen hatten.<sup>15</sup>

Die Klage der Schweizer *KlimaSeniorinnen* hat auch Auswirkungen auf Klimaklagen in Deutschland. Im September 2024 haben die Verbände Greenpeace und Germanwatch gemeinsam mit über 54.000 Beschwerdeführer\*innen eine neue Verfassungsbeschwerde gegen die unzureichende Klimapolitik der Bundesregierung beim BVerfG eingereicht. Hieran konnten sich alle in Deutschland lebenden Menschen ab 14 Jahren anschließen.<sup>16</sup> Die Forderungen der Kläger\*innen umfassen ein verfassungskonformes Klimaschutzgesetz und konkrete Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrssektor.<sup>17</sup> Bei der Begründung der Beschwerdeberechtigung der Verbände wird in der Verfassungsbeschwerde u.a. auf die *KlimaSeniorinnen*-Entscheidung des EGMR verwiesen.

### 3. Klagen zur Durchsetzung von Grund- und Menschenrechten

Diverse zivilgesellschaftliche Akteur\*innen haben Menschenrechte in Bezug auf einzelne Umweltmedien – Luft, Wasser und Boden – geltend gemacht. Sie haben versucht Ansprüche auf Zugang, Kontrolle oder einen gerechten

<sup>14</sup> Ebd., Rn. 473ff.

<sup>15</sup> Ebd.; F. Kring: So begründet der Menschengerichtshof das sensationelle Klimaurteil, Legal Tribune Online vom 09.04.2024.

<sup>16</sup> Zukunftsklage: [www.zukunftsklage.de](http://www.zukunftsklage.de), zuletzt abgerufen am 19.11.2024.

<sup>17</sup> Vgl. die Verfassungsbeschwerde von Greenpeace e.V. und Germanwatch e.V., Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Günther Partnerschaft, vom 13.09.2024. Siehe: [https://www.greenpeace.de/publikationen/Verfassungsbeschwerde\\_final\\_o.pdf](https://www.greenpeace.de/publikationen/Verfassungsbeschwerde_final_o.pdf), zuletzt abgerufen am 27.10.2024.

Anteil an diesen Umweltmedien sowie Ansprüche auf Beteiligung, legitime Entscheidungsfindung und gerechtere Verteilung von Vorteilen und Schäden durchzusetzen. Damit waren sie teilweise erfolgreich. So sind heute im Völkerrecht das Recht auf Wasser<sup>18</sup> und das Recht auf eine gesunde und saubere Umwelt<sup>19</sup> explizit als Menschenrechte anerkannt.

Zu den prominentesten Versuchen, im Wege strategischer Prozessführung auf nationaler Ebene Klimaschutz im System der Grundrechte zu verankern, gehören die bereits genannten vier Verfassungsbeschwerden vor dem BVerfG zum Grundrecht auf Klimagerechtigkeit, die 2021 zum sogenannten Klima-Beschluss geführt haben.<sup>20</sup> Initiiert wurden sie durch Rechtsanwalt *Felix Ekardt* in Zusammenarbeit mit dem *Solarenergie Förderverein* (SFV). Der SFV hatte bereits im Jahr 2017 ein erstes Gutachten mit dem Titel »Paris-Abkommen, Menschenrechte und Klimaklagen« von *Ekardt* erstellen lassen.<sup>21</sup> Im Austausch mit anderen Organisationen, darunter die *Deutsche Umwelthilfe* und *Fridays for Future*, und mit engagierten Privatpersonen, kam es zur Einreichung von insgesamt vier Verfassungsbeschwerden – die bewusst separat gehalten wurden. Das sollte vermeiden, dass die gesamte Klage aufgrund einzelner Punkte als unzulässig abgewiesen würde. Der daraufhin ergangene höchstrichterliche Beschluss hat viel mediale und insgesamt öffentliche Aufmerksamkeit erhalten. Dies mag zumindest auch dem Zusammenschluss der verschiedenen Bündnisse sowie deren Bekanntheit und erfolgreicher Öffentlichkeitsarbeit geschuldet gewesen sein. In der Folge mussten Ministerien und Politiker\*innen Stellung beziehen. Ihr Handeln wurde und wird seitdem im öffentlichen Diskurs an diesem Beschluss gemessen.

Genauer hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in dem Beschluss unter anderem entschieden, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 (Klimaschutzgesetz, KSG) über die

18 UN-Resolution 64/292, Menschenrecht auf einwandfreies und sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung, v. 28.07.2010. Siehe: <https://www.un.org/depts/german/gv-64/band3/ar64292.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

19 Resolution des Menschenrechtsrates 48/13, Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt, v. 08.10.2021. Siehe: <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/a-hrc-res-48-13.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

20 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, siehe oben.

21 F. Ekardt/J. Wieding/unter Mitarbeit von A. Zorn: Paris-Abkommen, Menschenrechte und Klimaklagen Rechtsgutachten im Auftrag des Solarenergie-Fördervereins Deutschland e.V., Endfassung vom 04.01.2018.

nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen mit Grundrechten insofern unvereinbar sind, als dass sie keine hinreichenden Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 vorsahen.<sup>22</sup>

Der Klima-Beschluss bildet einen Anknüpfungspunkt für weitere Klagen, wie die erfolgreiche Klage auf Beschluss eines Sofortprogramms nach § 8 Klimaschutzgesetz gegen das Bundesverkehrsministerium unter Volker Wissing vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (OVG).<sup>23</sup> Inzwischen hat die Bundesregierung allerdings der rückschrittlichen Novellierung des Klimaschutzgesetzes (KSG) zugestimmt und der Bundestag das neu gefasste KSG am 26. April 2024 verabschiedet.<sup>24</sup> Daher besteht weiterhin Nachbesserungsbedarf.<sup>25</sup>

Die Vorsitzende des SFV betont neben der Bedeutung fachlicher Expertise die große Rolle begleitender Öffentlichkeitsarbeit für den Erfolg strategischer Prozessführung. Es bedarf kameraaffiner Personen, die Kernpositionen und -forderungen prägnant und nachvollziehbar vorstellen können und mit denen sich unterschiedliche Bevölkerungsgruppen identifizieren können.

Im Ergebnis haben die Klagen und der ergangene Beschluss weit über die nationalen Grenzen hinaus öffentliche Aufmerksamkeit erlangt.<sup>26</sup> Die Entscheidung wird auch als eine der weitreichendsten bezeichnet, die ein oberstes Gericht weltweit jemals zum Klimaschutz getroffen hat. Sie ergänzt

22 BVerfGE 157, 30 – 177, siehe oben.

23 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Pressemitteilung vom 30.11.2023. Siehe: <https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2023/pressemitteilung.1391003.php>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

24 Ausschuss für Klimaschutz und Energie (25. Ausschuss) des Deutschen Bundestages: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Klimaschutz und Energie – Drs. 20/8290, 20/8670 – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, v. 24.04.2024. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/11/201183.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024. BT-Drs. 20/1183 und Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes v. 11.09.2023, BT-Drs. 20/8290. Siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/082/2008290.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

25 Dazu C. Flachsland/J. Edenhofer/C. Zwar: Eine vertane Chance, aber keine Katastrophe. Die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Verfassungsblog, Beitrag vom 06.05.2024. Siehe: <https://verfassungsblog.de/novelle-bundesklimaschutzgesetz/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

26 F. Ekdardt et al.: Judikative als Motor des Klimaschutzes?, S. 7. Dort auch zum Folgenden.

wichtige, bereits zuvor ergangene Entscheidungen von anderen nationalen und internationalen Spruchkörpern.<sup>27</sup> Es ist zu erwarten, dass sie zukünftig internationale Verhandlungen insbesondere auf EU-Ebene beeinflussen wird. In Bezug auf die Verfassungsnorm des Art. 20a Grundgesetz hat das BVerfG klargestellt, dass der darin verbürgte Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zwar lediglich eine Staatszielbestimmung (»in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten«) darstelle und mithin kein individuell einklagbares Grundrecht. Jedoch könne eine Verletzung von Art. 20a GG in Verbindung mit der Verletzung von Grund- bzw. Menschenrechten im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde durch natürliche Personen vor dem BVerfG geltend gemacht werden. So heißt es in dem Beschluss unter anderem:

»Subjektivrechtlich schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheits-sicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft. Auch der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten.«<sup>28</sup>

Im Zusammenhang mit der hier behandelten Thematik Bodengesundheit und -gerechtigkeit ist bei den möglicherweise verletzten Grundrechten, die im Rahmen strategischer Prozessführung als in Verbindung mit Art. 20a GG verletzt angeführt werden könnten, an das Recht auf Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), das Eigentumsrecht (Art. 14 GG) sowie die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) zu denken.

Der Klimabeschluss hat auch Relevanz für das Verfassungsrecht anderer Staaten, sowie für die EU und die völkerrechtliche Ebene, da er einige liberal-demokratische Kernbegriffe – beispielsweise den der Freiheit und ihrer intertemporalen und globalen Dimensionen oder auch das Vorsorge-

27 H. Arling/B. Peters: Ein Puzzleteil für Klimaklagen weltweit, Legal Tribune Online, Beitrag vom 8.5.2021. Siehe: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-1bvr2656-18-klimaklage-grundrechte-internationale-dimension-schutzplichten-gegenueber-personen-im-ausland-egmr>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

28 BVerfGE 157, 30 – 177, Rn. 183 (Leitsatz).

prinzip sowie die Gewaltenteilung – neu interpretiert.<sup>29</sup> Insgesamt betont das BVerfG die Notwendigkeit international ausgerichteten Handelns eines Staates im Zusammenhang mit der Klimakrise und aufgrund der Verantwortlichkeit für den Menschenrechtsschutz künftiger Generationen.<sup>30</sup>

## 4. Vorkaufsrechte als Gegenstand strategischer Prozessführung

Rund um das Thema Erwerb von Land und Vorkaufsrechte (von Landwirt\*innen) lassen sich verschiedene Problematiken ausmachen, die im Wege strategischer Prozessführung einer breiten Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden könnten. Insbesondere strategische Klagen zu Vorkaufsrechten könnten die Position von Landwirt\*innen stärken.

### 4.1 Doppelte Grunderwerbsteuer

Heute fällt bei der Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechts – also des von Landgesellschaften zugunsten von Landwirt\*innen ausgeübten Vorkaufsrechts<sup>31</sup> – zwei Mal die Grunderwerbssteuer an. Dies liegt daran, dass nach der Ausübung des Vorkaufsrechts zunächst die das Vorkaufsrecht ausübende Landgesellschaft in den ausgehandelten Vertrag als erwerbende Partei einsteigt, und die betreffenden landwirtschaftlichen Flächen erst im Anschluss an die Landwirtin weiterveräußert werden. Bei jeder dieser Grundstücksveräußerungen wird die Grunderwerbsteuer erhoben, die je nach Bundesland zwischen 3,5 und 6,5 % des Verkaufspreises betragen kann. Einer erwerbenden Landwirtin wird die Steuer für beide Veräußerungen in Rechnung gestellt. Im Zusammenspiel mit den ohnehin schon hohen Bodenpreisen hat das erhebliche Konsequenzen dafür, ob grundsätzlich bestehende Vorkaufsrechte tatsächlich ausgeübt werden. In den Jahren 2019 bis 2022 wurde in Brandenburg insgesamt nur sieben Mal das Vorkaufsrecht ausge-

29 F. Ekardt et al.: Judikative als Motor des Klimaschutzes?, S. 7.

30 BVerfGE 157, 30 – 177, Rn. 201.

31 Dazu der Beitrag Jan Brunner/Anne Klingenmeier/Katja Schubel: *Vorkaufsrechte gegen Bodenkonzentration und für eine gerechtere Verteilung von Grundeigentum* in diesem Band.

übt – für eine Gesamtfläche von 90 Hektar.<sup>32</sup> Zahlen wie diese zeigen, dass Anpassungs- bzw. Nachbesserungsbedarf besteht. Einzelne Bundesländer haben den zweimaligen Anfall der Grunderwerbsteuer bereits als Problem erkannt und arbeiten an einer Entlastung der Landwirt\*innen. Im Rahmen der »Bund-Länder-Initiative Landwirtschaftlicher Bodenmarkt« von 2018 hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bereits gemeinsam mit der Agrarministerkonferenz konkrete Punkte für eine nachhaltige Agrarstruktur erarbeitet, die auch den doppelten Anfall der Grunderwerbssteuer adressieren.<sup>33</sup> Beispielhaft sei auf der Ansatz im Gesetzesentwurf in Brandenburg vorgestellt.<sup>34</sup> Dieser Entwurf enthält einen § 10, der Erweiterungen der vorhandenen Möglichkeiten zur Ausübung des Vorkaufsrechts vorsieht: Danach kann unter anderem dann, wenn ein aufstockungsbedürftiger Landwirt im Zeitpunkt des Genehmigungsverfahrens zum Erwerb bereit und in der Lage ist, das Vorkaufsrecht direkt zu seinen Gunsten als ein drittbegünstigendes Vorkaufsrecht ausgeübt werden.<sup>35</sup> Mit der Einführung eines solchen drittbegünstigenden Vorkaufsrechts würde die bisher bei dem Zwischenerwerb des Siedlungsunternehmens anfallende Grunderwerbsteuer entfallen und der Landwirt müsste die Steuer dann auch nicht mehr doppelt zahlen.

Bisher sind diese Vorschläge für Gesetzesänderungen jedoch nicht umgesetzt worden.<sup>36</sup> Auch in anderen Bundesländern wurde zwar an Gesetzesentwürfen für Agrarstrukturgesetze gearbeitet, diese wurden jedoch bisher

32 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz: Entwurf des Brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes mit Anlage (Stand: April 2024), Tabelle des Gesetzesentwurfs im Änderungsmodus: <https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/ASG-E-Tabellenform.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

33 BMEL: Ausverkauf landwirtschaftlicher Flächen verhindern. Siehe: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/flaechennutzung-und-bodenmarkt/ausverkauf-landwirtschaftlicher-flaechen.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

34 Gesetzesentwurf der Landesregierung: Gesetz zur Reform des landwirtschaftlichen Bodenmarktrechts des Landes Brandenburg, Entwurf MLUK BB 4/2024. Siehe: [https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20240430\\_22h22\\_BbgASG\\_E\\_Ref\\_Entw\\_enorm\\_20240514\\_15h33.pdf](https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20240430_22h22_BbgASG_E_Ref_Entw_enorm_20240514_15h33.pdf).

35 Ebd., S. 45. Dort auch zum Folgenden.

36 Ministerium für Land- und Ernährungswirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (MLEUV) Brandenburg: Entwurf eines Brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes, Aktueller Sachstand. Siehe: [https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20240430\\_22h22\\_BbgASG\\_E\\_Ref\\_Entw\\_enorm\\_20240514\\_15h33.pdf](https://mleuv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/20240430_22h22_BbgASG_E_Ref_Entw_enorm_20240514_15h33.pdf), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

ebenso wenig angenommen. Ziel der strategischen Prozessführung könnte sein, diese Schieflage ins Licht der öffentlichen Aufmerksamkeit zu rücken und damit auf die politischen Entscheidungsträger\*innen einzuwirken.

Zudem schlägt die AbL die Einführung einer progressiven Grunderwerbssteuer vor.<sup>37</sup> Ein Aspekt dieses Reformvorschlags ist die Ergänzung von § 3 Grunderwerbssteuergesetz, der Ausnahmen von der Besteuerung vorsieht, um einen weiteren Ausnahmetatbestand, der den Landerwerb durch Landgesellschaften von der Grunderwerbsteuerverpflichtung ausnimmt.<sup>38</sup>

Es gibt also eine Reihe von Vorschlägen, wie sich die Rechtslage zugunsten der Agrarstruktur und von regional aktiven Landwirtinnen verbessern ließe.<sup>39</sup> Da sie jedoch bisher nicht umgesetzt wurden, bleibt es dabei, dass die gemeinnützigen Landgesellschaften bei Ausübung des siedlungsrechtlichen Vorkaufsrechtes die Grunderwerbssteuer zahlen müssen und diese dann beim Weiterverkauf auf den Kaufpreis aufschlagen.<sup>40</sup>

Denkbar wären strategische Klagen beziehungsweise Beschwerden steuerpflichtiger Landwirte gegen den entsprechenden Steuerbescheid des zuständigen Finanzamts. Eine Beschwerde beim Finanzamt gegen einen Steuerbescheid wird Einspruch genannt und stellt einen außergerichtlichen Rechtsbehelf dar.<sup>41</sup> Weist das Finanzamt den Einspruch zurück, kann im nächsten Schritt zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Steuerbescheids Klage erhoben werden.

37 M. Mühling/W. G. Rechenberg/A. Tölle: Studie zur Einführung einer progressiven Grunderwerbsteuer zur Regulation des landwirtschaftlichen Bodenmarkts im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten – Rechtstechnische Umsetzbarkeit, 2022 im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V. Siehe: [https://www.abl-ev.de/fileadmin/user\\_upload/Studie\\_prog\\_Grunderwerbsteuer\\_doppelseitig\\_2022\\_03\\_10.pdf](https://www.abl-ev.de/fileadmin/user_upload/Studie_prog_Grunderwerbsteuer_doppelseitig_2022_03_10.pdf), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

38 A. Tölle/W.-G. Freiherr von Rechenberg/M. Mühling: Einführung einer progressiven Grunderwerbsteuer zur Regulation des landwirtschaftlichen Bodenmarkts im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten Rechtstechnische Umsetzbarkeit, S. 8.

39 Eine Auflistung von Punkten zum agrarpolitischen und -rechtlichen Hintergrund vgl. beispielsweise Website MLEUV: Entwurf eines Brandenburgischen Agrarstrukturgesetzes. Siehe: <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/ueber-uns/agrar-und-umweltpolitik/agrarstrukturgesetz-entwurf/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

40 A. Tietz/A. Tölle: »Bauernland in Bauernhand«: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 102, Fn. 242.

41 Der Einspruch ist eine schriftlich zu erklärende Beschwerde gegen einen Verwaltungsakt, §§ 44 FGO i. V. m. §§ 347ff. Abgabenordnung (AO).

Vor Gericht könnte dann die Frage aufgeworfen werden, ob die Doppelbesteuerung mit den Grundsätzen der gerechten Besteuerung vereinbar ist, die von der Rechtsprechung aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz in Artikel 3 Abs. 1 GG abgeleitet werden. Dazu gehören die Prinzipien der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Folgerichtigkeit.<sup>42</sup> Das Prinzip der Leistungsfähigkeit knüpft an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und auch Nichtleistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen an und findet auch im Grunderwerbssteuerrecht Anwendung. Das Prinzip der Folgerichtigkeit verlangt von der Gesetzgebung, dass steuerliche Belastungsentscheidungen folgerichtig und systemgerecht ausgestaltet werden.<sup>43</sup> Die Gesetzesentwürfe für Agrarstrukturgesetze, die sich auch diesen Punkten widmen, könnten als Argumentationshilfe dienen, um die Unvereinbarkeit der Doppelbesteuerung mit diesen Prinzipien zu begründen.

## 4.2 Share Deals

Grundsätzlich ist der aktuell bestehende bodenpolitische Ordnungsrahmen, der sich aus den Vorschriften des Grundstücksverkehrsgesetzes, des Reichsiedlungsgesetzes und, in Baden-Württemberg, auch des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes ergibt, durchaus geeignet, den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen von Nichtlandwirt\*innen als Kapitalanlage einzuschränken. Jedenfalls soweit es um den direkten rechtsgeschäftlichen Flächenerwerb geht. Anders liegt dies bei Anteilskäufen, den sogenannten Share Deals. Dadurch können insbesondere die Regelungen zum siedlungsrechtlichen Vorkaufsrecht unterlaufen werden. Als Share Deals werden Grundstücksveräußerungen bezeichnet, bei denen nicht das Eigentum am Grundstück selbst, sondern Anteile einer im Grundbuch als Grundstückseigentümerin eingetragenen Gesellschaft veräußert werden, also Geschäftsanteile an einem landwirtschaftlichen Betrieb. In der Regel geschieht dies durch die Beteiligung kapitalkräftiger landwirtschaftsfremder Großinvestoren an (landwirtschaftlichen) Unternehmen. Auf diese Weise werden die Regelungen des

42 C. Jahndorf: Folgerichtigkeit im Steuerrecht als Verfassungsgebot, S. 258, dort auch zum Folgenden.

43 M. Wersig: (Gerechtigkeits-)Prinzipien des deutschen Steuersystems, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Beitrag vom 27.02.2013. Siehe: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/155703/gerechtigkeits-prinzipien-des-deutschen-steuersystems/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Grundstückverkehrsgesetzes (GrdstVG) und des baden-württembergischen Agrarstrukturverbesserungsgesetzes ausgehebelt. Denn danach steht Landwirt\*innen ein Vorkaufsrecht für landwirtschaftlich nutzbare Fläche beim Direktkauf von Land zu, nicht aber bei indirekten Verkäufen von großen Agrarflächen im Rahmen von Share Deals. In einigen Bundesländern, wie z.B. Sachsen, gab und gibt es Gesetzesinitiativen, um dieses Vorgehen zu regulieren. Bislang wurde allerdings noch keine rechtsverbindliche Regelung verabschiedet.<sup>44</sup> Dies liegt daran, dass die Initiativen zur strikten Regulierung von Share Deals auf großen politischen Widerstand stoßen. Nach Erhebungen des Thünen-Instituts wurden in Ostdeutschland bis 2017 34 % aller landwirtschaftlichen Betriebe, die in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft (insbesondere e.G., AG oder GmbH) organisiert sind, von außerlandwirtschaftlichen Investoren aufgekauft.<sup>45</sup> Um die Problematik von Share Deals (insbesondere mit Blick auf den Schutz der Agrarstruktur) zu verdeutlichen, kann beispielhaft der Röderland-Fall herangezogen werden. Die Gesellschafter\*innen der Röderland GmbH wollten ihren landwirtschaftlichen Betrieb mit insgesamt 2500 Hektar Agrarflächen verkaufen. Ein Landwirt bot acht Millionen Euro; das Immobilienunternehmen Quarterback Immobilien konnte dieses Angebot um weitere zwei Millionen Euro überbieten, erhielt den Zuschlag und damit auch die Möglichkeit, über die zukünftige Nutzung der Flächen zu entscheiden.<sup>46</sup>

Auch hier könnte im Wege der strategischen Prozessführung auf eine Stärkung des Vorkaufsrechts hingewirkt werden. Gerichtliche Entscheidungen zu Share-Deals und der Umgehung des Vorkaufsrechts auf dem Wohnungsmarkt<sup>47</sup> und die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zur Klagebefugnis von Mieter\*innen sind hier richtungsweisend. Denn gerade in

44 Dazu das FAQ zum »Entwurf eines Sächsischen Agrarstrukturgesetzes«, Sächsisches Staatsministerium für Energie, Klimaschutz, Umwelt und Landwirtschaft, Siehe: <https://www.landwirtschaft.sachsen.de/agrarstrukturgesetz-61078.html>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

45 A. Tietz: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen, S. 31.

46 J. Maurin: Landgrabbing in Brandenburg, Agrarbetrieb geht an Immobilienhai. Siehe: <https://taz.de/Landgrabbing-in-Brandenburg/!5915997/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

47 Haufe Online Redaktion: Premiere: Berliner Bezirk nutzt Vorkaufsrecht bei Share Deal. Siehe: [https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/vorkaufsrecht-berlin-will-gegen-gentrifizierung-vorgehen\\_84342\\_422224.html](https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/vorkaufsrecht-berlin-will-gegen-gentrifizierung-vorgehen_84342_422224.html), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Zeiten angespannter Wohnungsmärkte in Großstädten wie Berlin, Hamburg und München ist auch das gemeindliche Vorkaufsrecht wieder verstärkt in den Fokus geraten. Angelehnt an das zivilrechtliche Vorkaufsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs geben die §§ 24-28 Baugesetzbuch (BauGB) den Kommunen die Möglichkeit, »beim Kauf von Grundstücken« ein Vorkaufsrecht auszuüben. Damit kann eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen privilegiert in einen Kaufvertrag über ein Grundstück in ihrem Gebiet eintreten.

Das OVG *Berlin-Brandenburg* hat Anfang 2021 in einer grundlegenden Entscheidung anerkannt, dass ein Share Deal ein gemeindliches Vorkaufsrecht auslösen kann, wenn er ein Umgehungsgeschäft darstellt.<sup>48</sup> Ein Umgehungsgeschäft ist eine vertragliche Gestaltung, die allein den Zweck hat, das gemeindliche Vorkaufsrecht zu vereiteln. Den Vertragsparteien geht es darum, den eigentumsrechtlichen Übergang des Grundstücks so zu gestalten, dass der Vorkaufsfall nicht eintritt, obwohl die Parteien im Ergebnis einen Kauf wollen. Ein Vorkaufsrecht ist also nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn lediglich ein Großteil der Geschäftsanteile übertragen wird und nicht das Eigentum am Grundstück selbst. Nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts kommt es vielmehr auf eine wertende Betrachtung des Einzelfalles an. Infolge dieser Rechtsprechung hat Hamburg erstmals bei einem Share Deal ein kommunales Vorkaufsrecht ausgeübt.<sup>49</sup> Im Februar 2021 hat das Land Berlin außerdem einen Gesetzesantrag in den Bundesrat eingebracht, mit dem das allgemeine gesetzliche Vorkaufsrecht der Kommunen beim Verkauf von Grundstücken auf Share Deals ausgeweitet werden soll. Der Berliner Entwurf eines »Gesetzes zur Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts«<sup>50</sup> der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen sieht vor, dass das Vor-

48 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.02.2021, Az. OVG 2 S 46/20.

49 Stadt Hamburg: Hamburg übt erstmals Vorkaufsrecht bei Share Deal aus und sichert sich Schlüsselgrundstück im Harburger Binnenhafen, Pressemitteilung vom 22.02.2024. Siehe: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/finanzbehoerde/aktuelles/hamburg-uebt-erstmal-vorkaufsrecht-bei-share-deal-aus-und-sichert-sich-schlueselgrundstueck-im-harburger-binnenhafen-586232>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024; dazu auch die Einordnung von J. Städele: Share Deals in den Fängen kommunaler Vorkaufsrechte. Siehe: <https://www.cmshs-bloggt.de/real-estate/share-deals-in-den-faengen-kommunaler-vorkaufsrechte/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

50 Gesetzesantrag des Landes Berlin: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nach den §§ 24ff. des Baugesetzbuchs (Vorkaufsrechtsstärkungsgesetz), vom 11.02.2021, BR-Drs. 124/21.

kaufsrecht auf alle vertraglichen Gestaltungen ausgedehnt werden soll, »die bei wirtschaftlicher Betrachtung dem Verkauf eines Grundstücks entsprechen«. Damit sind auch Share Deals erfasst. Begründet wird die angestrebte Rechtsänderung damit, dass die Erstreckung der Vorschriften über das gemeindliche Vorkaufsrecht auf Umgehungsgeschäfte mit Rechtsunsicherheit verbunden ist. Auch werden Umgehungsgeschäfte nach derzeitiger Rechtslage der Gemeinde nur in seltenen Fällen bekannt: Eine Mitteilungspflicht nach § 28 Abs. 1 S. 1 BauGB besteht nur für Grundstückskaufverträge. In diesem Zusammenhang ist auch auf den Entwurf für ein »Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung« hinzuweisen, das ursprünglich Ende 2024 in Kraft treten sollte.<sup>51</sup> Dieser Entwurf hatte zum Ziel, die Anwendung des Bundesbaurechts zu vereinfachen.<sup>52</sup> Das Gesetz hätte auch Anpassungen zum Anwendungsbereich des kommunalen Vorkaufsrechts beinhaltet, insbesondere in Bezug auf die Umgehung durch Share Deals.

Die Rechtsprechung zur Verhinderung von Umgehungsgeschäften könnte auch für siedlungsrechtliche Vorkaufsrechte Bedeutung haben. Denn auch bei Verkäufen von Agrarland kommt es zu Umgehungsgeschäften, die das Vorkaufsrecht leerlaufen lassen. Weiterhin unterstreicht der Gesetzesentwurf und die geplanten Änderungen in Hinblick auf das kommunale Vorkaufsrecht, dass das hier parallel gelagerte Problem angegangen werden muss.

### 4.3 Klagebefugnis im Grundstückverkehrsrecht

Wie oben erläutert, findet das Grundstückverkehrsgesetz und das darin etablierte Vorkaufsrecht für Landwirt\*innen in der Praxis immer seltener Anwendung. Grund dafür ist neben den gestiegenen Landpreisen auch eine Schwächung der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen, die für die Prüfung eines Vorkaufsrechtes zuständig sind, wegen fehlender Mittel und weniger Personal.

Das Gesetz legt fest, dass die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks sowie der schuldrechtliche Vertrag darüber genehmigt werden müssen. Nach § 3 Absatz 1 GrdstVG bestimmt das Landesrecht die sogenannte

51 Dazu ist es aufgrund des Koalitionsbruchs vom 06.11.2024 bisher nicht gekommen. Näheres dazu in den Beiträgen in diesem Band zu Innenentwicklung und zu Vorkaufsrechten.

52 Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung vom 29.07.2024, S. 86.

Genehmigungsbehörde, soweit die Entscheidung nicht beim Gericht liegt. Die Genehmigungsbehörde prüft auch, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt werden darf. In Bayern sind beispielsweise die Kreisverwaltungsbehörden die zuständigen Genehmigungsbehörden (§ 3 GrdstVG in Verbindung mit Art. 1 BayAgrG).

Exemplarisch für die damit verbundene Problematik steht der – medial viel beachtete – Bodenfall des Milchbauern *Hauke Jaacks* aus Rissen, Hamburg.<sup>53</sup> Der Milchbauer verlor seine Pachtflächen an ein Ehepaar, das bisher ausschließlich im Immobilienbereich tätig war und auf den vormals landwirtschaftlich genutzten Flächen einen Pferdehof mit Pferdeponen betreiben wollte. Landwirt\*innen steht zwar grundsätzlich ein Vorkaufsrecht gegenüber Nicht-Landwirt\*innen zu. Das folgt aus der Genehmigungspflicht bei der Veräußerung landwirtschaftlicher oder forstwirtschaftlicher Grundstücke.<sup>54</sup> In der Praxis sind Grundstücke mit einer Größe von weniger als zwei Hektar jedoch von dieser Genehmigungspflicht freigestellt.<sup>55</sup> Aufgrund der bestehenden Rechtslage kann die nach Landesrecht zuständige Behörde die Genehmigung einer Grundstücksveräußerung nur untersagen, sofern es gleichzeitig erwerbswillige Landwirt\*innen gibt und eine »ungesunde Verteilung des Grund und Bodens«<sup>56</sup> zu erwarten ist. Die im Fall *Jaacks* zuständige Wirtschaftsbehörde hatte den Fall geprüft und den Kauf der Flächen durch das Ehepaar genehmigt. Gegen diese Entscheidung klagte der Landwirt vor dem Hamburger Verwaltungsgericht (VG). Das VG wies die Klage am 29.10.2021 mit der Begründung ab, dass *Jaacks* aus dem Gesetz kein subjektives Recht ableiten kann und daher nicht klagebefugt sei. Als direkt Betroffene erkennt das GrdstVG nur Käufer und Verkäufer, nicht aktive Pächter\*innen an. *Jaacks* ist als Pächter somit »Dritter«.<sup>57</sup> Für agrarpolitische Fragen sei das VG nicht zuständig.

53 Vgl. AbL: Stellungnahme zur Verhandlung des Bodenfalls der Bauernfamilie Jaacks vor dem Hamburger Verwaltungsgericht am 29.10.2021.

54 Nach § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Grundstücksverkehrsgesetz (GdstVG).

55 Wird ein landwirtschaftliches Grundstück in einer Größe von 2 ha aufwärts durch Kaufvertrag veräußert, so hat das gemeinnützige Siedlungsunternehmen, in dessen Bezirk die Hofstelle des Betriebes liegt, gem. § 4 Abs. 1 RSG das Vorkaufsrecht.

56 Siehe § 9 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 GrdstVG. Die Feststellung, ob eine solche ungesunde Verteilung vorliegt, trifft in der Regel die Behörde im Genehmigungsverfahren nach eigenem Ermessen.

57 Nach der Schutznormtheorie ist eine Norm zusätzlich drittschützend, wenn sie nicht nur dem Schutz der Allgemeinheit, sondern auch dem Schutz individueller Interessen konkreter Dritter dient.

*Jaacks* wurde bei seiner Klage durch die AbL unterstützt, um den konkreten Ereignissen sowie der dringenden Reformbedürftigkeit der bestehenden Rechtslage zum Schutz von Landwirtinnen und Landwirten, und der Agrarstruktur insgesamt mehr Öffentlichkeit zu verschaffen. Ein Ziel war, die Durchsetzung des Vorkaufsrechts zu verbessern. Als Berufsverband stand der AbL nach bestehender Rechtslage kein Klagerecht zu. Die Hürde war hier also, wie oben bereits skizziert, die Klagebefugnis. Dass Interessenverbänden zur Unterstützung der vielfach be- und ausgelasteten Landwirtinnen und Landwirte nicht möglich ist, als Kläger gegen Entscheidungen von Behörden, die zulasten der Landwirte gehen, gerichtlich vorzugehen, schränkt deren Einflussnahme auf die rechtspolitische Gemengelage deutlich ein und leistet dadurch den Dynamiken der Bodenkonzentration mit gesamtgesellschaftlichen Konsequenzen Vorschub.

## 5. Klagen gegen Versiegelung

Weiterhin in Betracht kämen strategische Klagen gegen Versiegelungsprojekte von Agrarland, speziell im Zusammenhang mit Energieprojekten. Versiegelung meint die »vollständige oder teilweise Abdeckung oder Verdichtung«, die »durch Deckbeläge, Baumaterial oder in den Boden eingebrachtes Fremdmaterial erfolgen. Als Versiegelung gilt auch die bauliche oder nutzungsbedingte Verdichtung des Bodens, wenn diese wie eine Abdichtung wirkt«.<sup>58</sup> Dadurch kann Bodenfruchtbarkeit und damit landwirtschaftlich nutzbare Fläche irreversibel zerstört werden.<sup>59</sup> Versiegelung beeinflusst den Wasserhaushalt und das Kleinklima negativ, umso problematischer ist es auch, dass der Anteil versiegelter Flächen stets zunimmt.<sup>60</sup> Auch gegen Versiegelungsprojekte kann geklagt werden.

58 H. Ginzky, in: L. Giesberts/M. Reinhard: BeckOK Umweltrecht, BBodSchG § 5, Rn. 5.

59 J. Albrecht: Die Eingriffsregelung als Instrument zur Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen?

60 Dazu UBA: Bodenversiegelung. Siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung#anstieg-der-versiegelten-siedlungs-und-verkehrsflaeche>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

## 6. Fazit

Strategische Prozessführung kann eine wichtige Ergänzung zu Protest und konventioneller politischer Lobbyarbeit darstellen. Progressive Auslegungen und Weiterentwicklungen bestehender Grundrechte bzw. ihrer Gewährleistungen sind möglich und können gesellschaftliche Strukturen beeinflussen. Mit Öffentlichkeitsarbeit und gezielten Kampagnen kann prozessbegleitend Aufmerksamkeit generiert und die politische Diskussion, öffentliche Meinungsbildung sowie gesellschaftliche Mobilisierung befördert werden. Strategische Prozessführung ist ein wichtiges Werkzeug für Bodengerechtigkeitsbewegungen, das in Kombination mit anderen taktisch-kommunikativen Protestformen auf verschiedenen Ebenen besonders nachhaltig wirken kann. Die vielfältigen Möglichkeiten, damit auf einen Wandel hinzuwirken, sind trotz der hier beschriebenen Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen.

### Einige Initiativen im Bereich strategische Prozessführung im Umweltrecht

The Chancery Lane Project: Großes globales Netzwerk, das mit Hilfe von Klimaverträgen für eine schnelle und faire Dekarbonisierung sorgen möchte. Siehe: <https://chancerylaneproject.org/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

ClientEarth: Umweltrechtsorganisation, aktiv im Bereich strategischer Prozessführung; September 2023: Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Verbesserung des Klimaschutzes sowie Beschleunigung beim Immissionsschutz und zur Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie. Siehe: <https://www.clientearth.de>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Green Legal Impact: Verein, der sich im Umweltschutz wie auch im Verbraucher\*innen-, Tier- und Menschenrechtsschutz engagiert und sich besonders dem Zugang zu Gerichten widmet. Siehe: <https://www.greenlegal.eu/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR): Menschenrechtsorganisation mit dem Ziel Menschenrechte mit juristi-

schen Mitteln durchzusetzen. Siehe: <https://www.ecchr.eu>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Deutsche Umwelthilfe (DUH): Klage gegen die Bundesregierung auf effektive Klimaschutzmaßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft (eingereicht im November 2022 beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg). Siehe: <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/klimaklage-eingereicht-deutsche-umwelthilfe-verklagt-bundesregierung-auf-effektive-klimaschutzmassna/>; Positionspapier »Für eine ökologische Zukunft der Landwirtschaft in DE« <https://www.duh.de/klimaklagen/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V. (GFF): Strategische Gerichtsverfahren mit Schwerpunkt auf Demokratie, Grundrechte, digitale Freiheitsrechte, Antidiskriminierung und gleiche soziale Teilhabe. Siehe: <https://freiheitsrechte.org/themen/unsere-schwerpunkte>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

JUMEN e.V. – Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland: gemeinnütziger Verein, der sich insbesondere mit strategischer Prozessführung für den Schutz der Grund- und Menschenrechte in Deutschland einsetzt. Siehe: <https://jumen.org>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Büro zur Umsetzung von Gleichbehandlung e. V. (BUG) Siehe: <https://www.bug-ev.org/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Lawyers for Future: Zusammenschluss von Jurist:innen aus unterschiedlichen Berufsgruppen, Fachgebieten und Karrierephasen, deren gemeinsames Anliegen es ist, mit juristischen Mitteln der Klimakrise entgegenzutreten. Siehe: <https://www.lawyers4future.org>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

### **Datenbanken zu Klimaklagen (national und weltweit):**

ELAW Netzwerk Siehe: <https://elaw.org/climate>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

Climate Change Litigation Databases der Columbia University/des Sabin Center for Climate Change Law Siehe: <https://climatecasechart.com/>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

## Literaturverzeichnis

- Albrecht, Juliane: »Die Eingriffsregelung als Instrument zur Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen? Rechtliche und fachliche Standards auf Bundes- und Landesebene«, in: Brandt, Edmund/Kreikebohm, Ralf/Schumacher, Jochen (Hg.): Naturschutz – Rechtswissenschaft – Bewährung in der Praxis. Festschrift für Hans Walter Louis, Berliner Wissenschaftsverlag 2021, S. 29-48.
- Ancheita, Alejandra/Terwindt, Carolijn: »Auf dem Weg zu einer funktionierenden transnationalen Zusammenarbeit auf Augenhöhe«, in: Forschungsjournal Soziale Bewegung 28 (2015), S. 56-64.
- Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL e.V.): Stellungnahme zur Verhandlung des Bodenfalls der Bauernfamilie Jaacks vor dem Hamburger Verwaltungsgericht am 29.10.2021, veröffentlicht am 02.12.2021. Siehe: [https://www.abl-ev.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/2021-11-29\\_AbL-Stellungnahme\\_zur\\_Gerichtsverhandlung\\_Bodenfall\\_Hamburg.pdf](https://www.abl-ev.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/2021-11-29_AbL-Stellungnahme_zur_Gerichtsverhandlung_Bodenfall_Hamburg.pdf), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG): Zusammenfassung des Gutachtens »Landwirtschaftlicher Bodenmarkt, Perspektiven und Grenzen der Weiterentwicklung des bodenpolitischen Ordnungsrahmens beim Grundstücksverkehr«, 13.01.2015. Siehe: <https://www.blg-berlin.de/blgfiles/uploads/Zusammenfassung-und-Inhaltsverzeichnis-Gutachten-II.1.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ekardt, Felix/Heß, Franziska/Bärenwaldt, Marie/Hörtzsch, Lisa/Wöhlert, Maik: Judikative als Motor des Klimaschutzes? Bedeutung und Auswirkungen der Klimaklagen, Umweltbundesamt (UBA) (Hg.), 2023. Siehe: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-04-20\\_climate\\_change18-2023\\_judikative\\_motor\\_klimaschutz\\_1.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/2023-04-20_climate_change18-2023_judikative_motor_klimaschutz_1.pdf), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ekardt, Felix/Wieding, Jutta/unter Mitarbeit von Zorn, Anika: Paris-Abkommen, Menschenrechte und Klimaklagen Rechtsgutachten im Auftrag des Solarenergie-Fördervereins Deutschland e.V., Endfassung vom 04.01.2018, Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik. Siehe: <https://www.eb-ei.de/wp-content/uploads/2018/01/ParisSFV7.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Ginzky, Harald, in: Giesberts, Ludger/Reinhardt, Michael: BeckOK Umweltrecht, 71. Edition, Stand: 1.7.2020, BBodSchG § 5 Rn. 5.

- Guerrero, Marion: »Strategische Prozessführung – eine Annäherung«, in: Zeitschrift für Menschenrechte 2 (2020), S. 26-51. Siehe: <https://elibrary.utb.de/doi/pdf/10.46499/1584.1876>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Jahndorf, Christian: »Folgerichtigkeit im Steuerrecht als Verfassungsgebot«, in: Steuer und Wirtschaft 93 (2016), S. 256-263.
- Lange, Pia: »Auf der Suche nach dem idealen Beschwerdeführer«, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 50 (2017), S. 19.
- Tietz, Andreas: Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017, Thünen Report 52, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig 2017. Siehe: [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dno59268.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno59268.pdf), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Tietz, Andreas/Tölle, Antje: »Bauernland in Bauernhand«: Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Thünen Report 99, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (2022). Siehe: [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dno65494.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dno65494.pdf), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Tölle, Antje: Klagebefugnis Dritter im Grundstücksverkehrsrecht, Wertermittlungsforum, 2023, S. 90-96. Siehe: <https://opus4.kobv.de/opus4-hwr/frontdoor/index/index/docId/4328>, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Tölle, Antje/Freiherr von Rechenberg, Wolf-Georg/Mühling, Moritz J.: Einführung einer progressiven Grunderwerbsteuer zur Regulation des landwirtschaftlichen Bodenmarkts im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten Rechtstechnische Umsetzbarkeit, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, 2022. Siehe: [https://www.abl-ev.de/fileadmin/user\\_upload/Studie\\_prog.\\_Grunderwerbsteuer\\_doppelseitig\\_2022\\_03\\_10.pdf](https://www.abl-ev.de/fileadmin/user_upload/Studie_prog._Grunderwerbsteuer_doppelseitig_2022_03_10.pdf), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.
- Führ, Martin/Schenten, Julian/Schreiber, Melanie/Schulze, Falk/Schütte, Silvia/Osigus, Torsten/Dopfer, Jaqui: Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), UBA (Hg.), 2014. Siehe: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_14\\_2014\\_evaluation\\_von\\_gebrauch\\_und\\_wirkung\\_der\\_verbandsklagemoeglichkeiten\\_o.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_o.pdf), zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

