

## **U n t e r r i c h t u n g**

**durch den Präsidenten des Landtags**

### **Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 1/24) zur Aussetzungsbefugnis der Landesregierung bezüglich der Regelung des waldrechtlichen Vorkaufsrechts der Thüringer Landgesellschaft mbH gemäß § 17 Abs. 3 des Thüringer Waldgesetzes**

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zur Aussetzungsbefugnis der Landesregierung bezüglich der Regelung des waldrechtlichen Vorkaufsrechts der Thüringer Landgesellschaft mbH gemäß § 17 Abs. 3 des Thüringer Waldgesetzes wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 1/24 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes als Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/6774).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes als Anlage 4 zur Geschäftsordnung des Thüringer Landtags zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachenummer abrufbar.

Dr. Thadäus König  
Präsident des Landtags

Anlage

Hinweise der Landtagsverwaltung:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeberin verteilt. Auf einen Abdruck der Anlage wird verzichtet. Die Anlage steht unter der oben genannten Drucksachenummer elektronisch im Abgeordneteninformationssystem und in der Parlamentsdokumentation unter der Internetadresse [www.parldok.thueringer-landtag.de](http://www.parldok.thueringer-landtag.de) zur Verfügung. Die Fraktionen und die Landtagsbibliothek erhalten je ein Exemplar der Anlage in der Papierfassung.

**Gutachtliche Stellungnahme**

**zur Aussetzungsbefugnis der Landesregierung bzgl. der Regelung des waldrechtlichen Vorkaufsrechts der Thüringer Landgesellschaft mbH gemäß § 17 Abs. 3 des Thüringer Waldgesetzes**

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag</b> .....	3
<b>B. Rechtliche Würdigung</b> .....	6
<b>I. Fragen 1 bis 3</b> .....	6
<b>II. Frage 4</b> .....	9
<b>III. Frage 5</b> .....	13
<b>IV. Frage 6</b> .....	14
<b>V. Frage 7</b> .....	15
<b>VI. Frage 8</b> .....	16
<b>C. Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	17

## **A. Sachverhalt und Gutachtauftrag**

Im Jahre 2019 beschloss der Thüringer Landtag eine Änderung des Thüringer Waldgesetzes (ThürWaldG). Dabei führte er in § 17 Abs. 3 ThürWaldG ein Vorkaufsrecht der Thüringer Landgesellschaft mbH als gemeinnütziges Siedlungsunternehmen des Freistaats Thüringen ein. Um der Landesregierung genügend Zeit für die Umsetzung des Gesetzes, insbesondere für den Erlass einer Rechtsverordnung zu geben, trat die Regelung erst am 1. Januar 2023 mit dem folgenden Wortlaut in Kraft:

### **„§ 17**

#### **Vorkaufsrecht**

(1) (...)

(2) (...)

(3) <sup>1</sup>Die Landgesellschaft kann das Vorkaufsrecht zugunsten natürlicher oder juristischer Personen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts nur zur Verbesserung der Forstflächenstruktur und bei Flächenverkäufen ab ein Hektar Wald wahrnehmen; durch Rechtsverordnung nach Satz 13 kann eine Flächenobergrenze festgelegt werden. <sup>2</sup>Eine Verbesserung der Forstflächenstruktur liegt in der Regel vor, wenn ungenutzte Waldflächen erschlossen, die Wirtschaftlichkeit der Betreuung wesentlich verbessert oder Betriebsflächen arrondiert werden. <sup>3</sup>Durch Rechtsverordnung nach Satz 13 wird anhand dieser Kriterien ein Leitbild erstellt. <sup>4</sup>Die Landgesellschaft kann das Vorkaufsrecht auch zur Flächenvorhaltung ausüben, soweit dies unabweisbar erforderlich ist, um die Ziele des Leitbildes zu erreichen. <sup>5</sup>Verwendet die Landgesellschaft das in Ausübung des Vorkaufsrechts erworbene Waldgrundstück nicht innerhalb von sechs Jahren zur Verbesserung der Forstflächenstruktur, kann der Berechtigte im Sinne des § 9 Abs. 1 Reichssiedlungsgesetz unter den in § 9 Abs. 1 bis 3 Reichssiedlungsgesetz genannten Voraussetzungen die Rückübertragung des Grundstücks verlangen. <sup>6</sup>Zur Ausübung des Vorkaufsrechts legt das Thüringer Landesamt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum außer in den Fällen des § 8 Grundstücksverkehrsgesetz den ihr nach dem Grundstücksverkehrsgesetz angezeigten Kaufvertrag über ein Waldgrundstück der Landgesellschaft vor. <sup>7</sup>Diese hat eine Bearbeitungsfrist von einem Monat, die in begründeten Fällen verlängert werden kann. <sup>8</sup>Die Finanzämter sowie die untere Forstbehörde unterstützen die Landgesellschaft bei der Ermittlung der Unternehmen, die als Vorkaufsbegünstigte in Betracht kommen. <sup>9</sup>Das Vorkaufsrecht wird ausgeübt, indem das Thüringer Landesamt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum die Erklärung der Landgesellschaft über die Ausübung des Vorkaufsrechts dem Verkäufer mitteilt; damit gilt für das Rechtsverhältnis zwischen dem Verkäufer und der Landgesellschaft die Veräußerung als genehmigt. <sup>10</sup>Wird die Mitteilung an den Verkäufer nicht innerhalb der Frist des Absatzes 1

*Satz 3 zugestellt, ist die Ausübung des Vorkaufsrechts unwirksam; dies gilt nicht im Falle des § 7 Satz 2 Reichssiedlungsgesetz. <sup>11</sup>§ 6 Abs. 3 sowie § 7 Reichssiedlungsgesetz gelten entsprechend. <sup>12</sup>Es besteht kein Rechtsanspruch auf Weiterveräußerung des in Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Landgesellschaft erworbenen Waldgrundstücks. <sup>13</sup>Das Nähere zur Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Landgesellschaft im Sinne dieses Paragraphen regelt das für Forsten zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Verordnung, die der Zustimmung der für Forsten sowie für Haushalt und Finanzen zuständigen Ausschüsse des Landtags bedarf.“*

Von ihrem durch die Regelung erteilten Ordnungsrecht hat die Landesregierung bisher keinen Gebrauch gemacht. Stattdessen berichtete die Tageszeitung „Freies Wort“ am 16. August 2023 in einem Artikel mit dem Titel „Land kauft Prinzenwald nicht“, dass weder der Freistaat Thüringen noch die Landgesellschaft ein waldrechtliches Vorkaufsrecht bei der Veräußerung des Zillbacher Forstes an die Schweizer Post ausgeübt hätten. In Bezug auf diesen Verkauf erklärte die Ministerin für Infrastruktur und Landwirtschaft, dass die Regelung des § 17 Abs. 3 ThürWaldG durch die Landesregierung ausgesetzt werde.

Die Landesregierung brachte am 28. November 2023 einen Gesetzesentwurf (LT-Drs. 7/9113) für ein „Thüringer Gesetz zur Reform des land- und forstwirtschaftlichen Grundstücks-, Landpachtverkehrs- und Siedlungsrechts“ ein, laut dem § 17 Abs. 3 ThürWaldG und damit das derzeitige forstwirtschaftliche Vorkaufsrecht der Landgesellschaft gestrichen und in § 19 Abs. 1 des neu zu schaffenden Thüringer Agrar- und Forstflächenstrukturgesetzes in angepasster Form integriert werden soll. Die Änderung wird in der Begründung des Gesetzesentwurfs<sup>1</sup> insbesondere darauf gestützt, dass die Finanzämter die in § 17 Abs. 3 Satz 8 ThürWaldG vorgesehene Unterstützung der Landgesellschaft bei der Ermittlung der Unternehmen, die als Vorkaufsbegünstigte für das Waldgrundstück in Betracht kommen, aufgrund des entgegenstehenden Steuergeheimnisses nach § 30 Abgabenordnung (AO) nicht leisten könnten. Weiterhin sei die in § 17 Abs. 3 ThürWaldG enthaltene Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts zur Flächenvorhaltung wegen des aktuellen Waldsterbens und der daraus resultierenden Pflichten und Kosten für die Landgesellschaft problematisch.

Unter Bezugnahme auf diesen Sachverhalt bat die Auftraggeberin den Wissenschaftlichen Dienst des Thüringer Landtags um die rechtliche Prüfung der folgenden Fragen im Hinblick auf das forstwirtschaftliche Vorkaufsrecht:

1. Unter welchen Voraussetzungen kann die Thüringer Landesregierung Gesetze des Thüringer Landtages aussetzen?

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 7/9113, S. 40.

2. Waren diese Voraussetzungen bzgl. § 17 Abs. 3 ThürWaldG erfüllt und wenn ja, durch welche Regelungen?
3. Wenn einzelne Regelungen des § 17 Abs. 3 ThürWaldG nicht umsetzbar sind, gilt dann nicht der restliche Regelungsgehalt weiter (auch ohne Beteiligung der Finanzämter könnten vorkaufsberechtigte Waldbesitzer ermittelt werden und das Vorkaufsrecht kann ohne die Möglichkeit der Bevorratung vollzogen werden, wenn es kaufbereite Vorkaufsberechtigte gibt)?
4. Nach § 17 Abs. 3 ThürWaldG unterstützen die Finanzämter und die untere Forstbehörde die Landgesellschaft bei der Ermittlung der Unternehmen, die als Vorkaufsbegünstigte in Betracht kommen. Wäre es der Landesregierung möglich, dazu festzulegen, dass die Finanzämter die ihnen bekannten, geeigneten Unternehmen anfragen, ob sie am Vorkaufsrecht Interesse haben und der Weitergabe ihrer Daten an die Landgesellschaft zustimmen? Ließe sich mit einem solchen Verfahren, welches die Landesregierung mit ihrer Verordnungsermächtigung festlegen könnte, ein Verstoß gegen das Steuergeheimnis nach § 30 AO vermeiden und die Befugnis zur Offenbarung einholen?
5. Kann der Landtag als Gesetzgeber erwarten, dass die Thüringer Landgesellschaft bei einer ihr möglichen Flächenbevorratung nach § 17 Abs. 3 ThürWaldG die damit verbundenen Risiken ausreichend prüft? Müsste die Landesregierung im Rahmen ihrer Verordnungsermächtigung nicht eher Prüfvorschriften zur Abwendung von befürchteten Risiken erlassen, statt die gesetzliche Regelung auszusetzen?
6. Welche Möglichkeiten werden gesehen, um das forstwirtschaftliche Vorkaufsrecht nach § 17 Abs. 3 ThürWaldG endlich umzusetzen, wenn das Aussetzen dieser Regelung durch die Landesregierung unzulässig erfolgte?
7. Wäre in Bezug auf den im Artikel des Freien Wortes vom 16. August 2023 beschriebenen Verkauf des Zillbacher Forstes an die Schweizer Post eine Prüfung des Vorkaufsrechts nach § 17 Abs. 3 ThürWaldG möglich oder sogar notwendig gewesen? Hätte in diesem Zusammenhang z.B. die Anstalt öffentlichen Rechts "ThüringenForst" als angrenzende Waldbesitzerin ein berechtigteres Interesse am Kauf des Zillbacher Forstes zur Arrondierung ihres Betriebes haben können als die Schweizer Post?
8. Hätte ein rechtswidriges „Aussetzen“ des § 17 Abs. 3 ThürWaldG durch die Landesregierung Folgen bzgl. einer Anfechtbarkeit von Waldverkäufen in Thüringen seit dem 1. Januar 2023 und wenn ja, welche?

Diese Fragen werden im Rahmen der rechtlichen Würdigung einer gutachtlichen Stellungnahme unterzogen. Soweit in tatsächlicher Hinsicht für die Beantwortung bestimmter

Fragen Informationen fehlen sollten, wird in der gutachterlichen Stellungnahme gesondert darauf hingewiesen.

## **B. Rechtliche Würdigung**

### **I. Fragen 1 bis 3**

Die Auftraggeberin bittet in Frage 1 darum, Auskunft darüber zu erhalten, unter welchen Voraussetzungen die Landesregierung Gesetze des Landtags aussetzen kann.

Dazu ist zunächst festzustellen, dass der Vorrang des Gesetzes die vollziehende Gewalt jedenfalls grundsätzlich zur Anwendung bestehender Gesetze verpflichtet.<sup>2</sup> Anders ausgedrückt sind die Landesregierung und die ihr nachgeordnete Verwaltung bei der Frage des „Ob“ der Anwendung einer gesetzlichen Vorschrift grundsätzlich dazu verpflichtet, diese umzusetzen.

Hat die Landesregierung im Einzelfall bspw. verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Anwendung einer Norm, kann sie zur Prüfung ihrer Bedenken die abstrakte Normenkontrolle beantragen. Dabei kann sie Verstöße gegen die Thüringer Verfassung (ThürVerf) vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, §§ 11 Nr. 4, 42 ff. Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz (ThürVerfGHG) geltend machen. Für die Geltendmachung von Verstößen gegen das Grundgesetz und gegen bundesrechtliche Normen wie das Steuergeheimnis in § 30 AO ist das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz (GG), §§ 13 Nr. 6, 76 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) zuständig. Im Eilfall ist die Landesregierung auf § 32 BVerfGG bzw. § 26 ThürVerfGHG zu verweisen.

Abseits dessen ist die Landesregierung jedenfalls im Falle des § 17 Abs. 3 ThürWaldG nicht befugt, die Anwendung der Norm selbstständig auszusetzen. Dies ergibt sich schon daraus, dass ihr kein eigenes Normverwerfungsrecht zukommt.

Dabei hat die Landesregierung zunächst nach der ganz h.M. bei den von ihr anzuwendenden Normen eine Normprüfungspflicht, d.h., sie muss die Vereinbarkeit einer Norm mit

---

<sup>2</sup> *Blanke/Pilz* in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, VerfTH, 2. Aufl. 2023, Art. 47 Rn. 31.

höherrangigem Recht prüfen.<sup>3</sup> Die Normverwerfungskompetenz bezeichnet demgegenüber die Befugnis, eine Norm aufgrund ihrer Rechtswidrigkeit nicht anzuwenden.<sup>4</sup>

Aus der Normprüfungspflicht folgt jedoch nicht unbedingt eine Normverwerfungskompetenz für den Fall, dass die Norm tatsächlich gegen höherrangiges Recht verstößt.

Bei der sog. prinzipalen Normverwerfung erklärt der Entscheidungsträger eine Norm allgemeinverbindlich (*inter omnes*) für nichtig oder stellt ihre Rechtswidrigkeit fest.<sup>5</sup> Eine prinzipale Normenverwerfungskompetenz hat die Exekutive (d.h. die Verwaltung inklusive der Landesregierung) nach einhelliger Auffassung nicht, weil für eine Nichtigkeits- bzw. Ungültigkeitsfeststellung ein gesetzlich geregeltes Verfahren wie etwa ein Normenkontrollverfahren nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bei untergesetzlichen Rechtsvorschriften oder nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG bzw. Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf vorgesehen ist. Eine solche Prüfungskompetenz steht unter engen gesetzlichen Voraussetzungen nur bestimmten Gerichten, nicht jedoch der Exekutive zu.<sup>6</sup>

Davon zu unterscheiden ist die sog. inzidente Normverwerfungskompetenz, also das Recht, eine Norm innerhalb eines bestimmten Verfahrens, in dem die Gültigkeit der Norm eine Vorfrage ist, nicht anzuwenden (auch Nichtanwendungskompetenz).<sup>7</sup> Auch eine solche inzidente Normverwerfungskompetenz hat die Landesregierung nach überwiegender Auffassung nicht inne.<sup>8</sup>

Der in der Verfassung geregelte Hauptanwendungsfall der inzidenten Normverwerfungskompetenz ist Art. 100 Abs. 1 GG, wonach ein Gericht bei Zweifeln an der Verfassungs- oder Bundesrechtmäßigkeit eines entscheidungserheblichen Gesetzes das Verfahren auszusetzen und das entsprechende Gesetz dem Bundesverfassungsgericht

---

<sup>3</sup> *Gril*, JuS 2000, 1080 (1081); *Wehr*, Inzidente Normverwerfung durch die Exekutive, 1998, S. 63; vgl. allgemein sowie zur erforderlichen Vereinbarkeit des Verwaltungshandelns (insbesondere Rechtsverordnungen) mit höherrangigem Recht *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 96, 97; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 20 Rn. 73; *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 64 Rn. 74; a.A. BFH, Urteil vom 12. Dezember 1958 – III 332/58 S–, BFHE 68, 361, juris, Rn. 5; *Rönitz*, NJW 1960, 226 (227).

<sup>4</sup> Vgl. *Gril*, JuS 2000, 1080 (1081); *Wehr*, Inzidente Normverwerfung durch die Exekutive, 1998, S. 21.

<sup>5</sup> *Wehr*, Inzidente Normverwerfung durch die Exekutive, 1998, S. 21; *Gril*, JuS 2000, 1080 (1081).

<sup>6</sup> *Wehr*, Inzidente Normverwerfung durch die Exekutive, 1998, S. 21; *Gril*, JuS 2000, 1080 (1081).

<sup>7</sup> *Wehr*, Inzidente Normverwerfung durch die Exekutive, 1998, S. 21.

<sup>8</sup> So *Gril*, JuS 2000, 1080 (1085); *von Münch*, StaatsR I, 6. Aufl. 2020, Rn. 344; *Weinrich*, in: Brinktrine/Schollendorf, BeckOK Beamtenrecht Bund, 33. Ed. 2024, § 36 BeamtStG, Rn. 19; *Pietzcker*, JuS 1979, 710 (711) - später allerdings anders für untergesetzliche Normen *derselbe*, DVBl. 1986; 806 (808), allerdings umstritten. Siehe ausführlich zum Streitstand *Gril*, JuS 2000, 1080 ff.; *Wehr*, Inzidente Normverwerfung durch die Exekutive, 1998, S. 87 ff. Verschiedene Meinungen erlauben die Aussetzung z.B. bei Vorliegen objektiver ernsthafter Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Regelung (*Kopp*, DVBl. 1983, 821 (828)) oder der Überzeugung des Entscheidungsträgers von der Verfassungswidrigkeit der Norm (*Hederich*, Nds VBl. 1997, 269 (273)). Andere wiederum stellen auf den Rang der Norm ab und gestehen der Landesregierung eine Verwerfungskompetenz hinsichtlich untergesetzlicher Normen zu (z.B. OVG Lüneburg, NVwZ 2000, 1061 (1062); *Pietzcker*, DVBl. 1986; 806 (808); zur Ausnahme bei Bebauungsplänen und den dafür erforderlichen Voraussetzungen siehe BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2001 – 6 CN 2/00, NVwZ 2001, 1035 ff.).



(BVerfG) bzw. Landesverfassungsgericht vorzulegen hat.<sup>9</sup> Auf Verwaltungshandeln ist Art. 100 Abs. 1 GG indes nicht anwendbar,<sup>10</sup> weil Art. 100 Abs. 1 GG ein laufendes Gerichtsverfahren voraussetzt.<sup>11</sup> Eine explizite Normverwerfungskompetenz der Exekutive regelt dagegen weder das GG noch die ThürVerf.

Auf den ersten Blick lässt sich für eine solche Verwerfungskompetenz der Exekutive im Allgemeinen anführen, dass ohne die Aussetzung des Gesetzes die Verwirklichung der Grundrechte durch die Verwaltung, die durch Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 42 Abs. 1 ThürVerf vorgeschrieben ist, begrenzt werden würde.<sup>12</sup> Jedoch würde die in Art. 20 Abs. 3 GG/Art. 47 Abs. 4 ThürVerf festgeschriebene Gesetzesbindung der Verwaltung unterlaufen werden, wenn der Verwaltung die Befugnis zukäme, Gesetze selbstständig nicht anzuwenden.<sup>13</sup> Eine Aussetzungskompetenz der Exekutive in Bezug auf Parlamentsgesetze würde die Autorität des parlamentarischen Gesetzgebers weitgehend in Frage stellen.<sup>14</sup> Es ist kein Zufall, dass diese Kompetenz zur Aussetzung von Gesetzen der Judikative und speziell den Verfassungsgerichten zugewiesen ist, weil es primär Aufgabe der rechtsprechenden und nicht der vollziehenden Gewalt ist, die Gültigkeit von Gesetzen sowie ihre Vereinbarkeit mit höherrangigen Normen in dafür vorgesehenen Normenkontrollverfahren zu prüfen.<sup>15</sup>

Soweit verwaltungsseitig tatsächlich Bedenken hinsichtlich der Verfassungs- bzw. Bundesrechtswidrigkeit eines Gesetzes bestehen, können die die konkrete Norm anwendenden Amtsträger der Verwaltung die Sache ihren Vorgesetzten im Wege der Remonstration vorlegen.<sup>16</sup> Wenn der Vorgesetzte die Bedenken seines Untergebenen teilt, muss dieser wiederum seinem Vorgesetzten die Bedenken vortragen usw. Der einzelne Minister der Bundes- oder einer Landesregierung muss demzufolge dem Kabinett seine Bedenken mitteilen.<sup>17</sup> Der Landesregierung als Kollegialorgan steht sodann das Recht zu, die gerichtliche Überprüfung einer Norm z.B. nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG bzw. Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf zu beantragen, wenn sie die verfassungsrechtlichen Bedenken des vorlegenden Beamten/Ministers teilt.<sup>18</sup>

---

<sup>9</sup> *Morgenthaler*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Ed. Januar 2024, Art. 100 Rn. 9 ff.; vgl. grundsätzlich ablehnend bei vorkonstitutionellem Recht BVerfGE 70, 126 (130).

<sup>10</sup> *Gril*, JuS 2000, 1080 (1081); *Kopp*, DVBl. 1983, 821 (825).

<sup>11</sup> Vgl. *Hoffmann*, JZ 1961, 193 (196, 200 f.).

<sup>12</sup> Zu dieser Überlegung *Horn*, Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung, S. 219 f.

<sup>13</sup> *Stober*, in: *Stober/Kluth*, VerwR I, 13. Aufl. 2017, § 28 Rn. 23 (deshalb für sehr eng beschränkte Zulässigkeit einer Verwerfungskompetenz); *Gril*, JuS 2000, 1080 (1084).

<sup>14</sup> Vgl. *Durner*, JZ 2015, 157 (160).

<sup>15</sup> *Durner*, JZ 2015, 157 (160).

<sup>16</sup> Siehe hierzu insbesondere § 36 Abs. 2 Satz 1 BeamtStG im einfachen Recht. *Maurer/Waldhoff*, AllgVerwR, 21. Aufl. 2024, § 4 Rn. 66; *Hoffmann*, JZ 1961, 193 (201).

<sup>17</sup> *Hoffmann*, JZ 1961, 193 (203); vgl. *Schaefer*, in: *Stern/Sodan/Möstl*, Das Staatsrecht der BRD im europäischen Staatenverbund, 2. Auflage 2022, § 76 Rn. 29.

<sup>18</sup> *Gril*, JuS 2000, 1080 (1085); *Hoffmann*, JZ 1961, 193 (203).

Da bereits eine Aussetzungskompetenz der Landesregierung als solche zu verneinen ist, ist auf die Fragen, welche Voraussetzungen hierfür zu erfüllen sind (Frage 1), ob diese erfüllt sind (Frage 2) und ob im Falle des § 17 Abs. 3 ThürWaldG auch eine Teilnichtigkeit infrage kommt (Frage 3), nicht mehr einzugehen.

## II. Frage 4

Zu prüfen ist, ob die Landesregierung eine Rechtsverordnung erlassen kann, die inhaltlich so ausgestaltet ist, dass § 17 Abs. 3 ThürWaldG i.V.m. dieser Rechtsverordnung nicht gegen das in § 30 AO normierte Steuergeheimnis verstößt.

Rechtsverordnungen sind untergesetzliche Rechtsvorschriften, die die Exekutive aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlässt.<sup>19</sup> Sie sollen die sachnähere Exekutive in den Gesetzgebungsprozess miteinbeziehen und auf diesem Weg den parlamentarischen Gesetzgeber von Detailfragen entlasten.<sup>20</sup>

Zentrale Vorgaben für den Erlass von Rechtsverordnungen sieht Art. 84 Abs. 1 ThürVerf vor. Dieser regelt, dass die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nur durch formelles<sup>21</sup> Gesetz erteilt werden kann (Satz 1), das Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss (Satz 2) und in der Verordnung selbst die Rechtsgrundlage anzugeben ist (Satz 3). Darüber hinaus dürfen gegen die Rechtsverordnung keine Rechtmäßigkeitsbedenken bestehen. Hierfür ist erforderlich, dass die notwendige Ermächtigungsgrundlage verfassungsgemäß<sup>22</sup> und bundesrechtsgemäß sowie die Rechtsverordnung selbst formell und materiell rechtmäßig ist.<sup>23</sup> Diese Vorgaben hat die Landesregierung beim Erlass der Rechtsverordnung neben § 30 AO zu beachten. Mit Blick auf die Fragestellung kann die Prüfung hier aber auf die Möglichkeit zum Erlass einer Rechtsverordnung unter Einhaltung des Steuergeheimnisses nach § 30 AO beschränkt werden.

Fraglich ist also, ob die Vorschrift des § 17 Abs. 3 ThürWaldG gegen das in § 30 AO als höherrangiges Bundesrecht normierte Steuergeheimnis verstößt. Nach § 30 Abs. 1 AO haben Amtsträger das Steuergeheimnis zu wahren. Das Steuergeheimnis ist Ausfluss des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und konkretisiert die verfassungsrechtlichen Normen.

---

<sup>19</sup> Uhle, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Ed. Januar 2024, Art. 80 Rn. 1.

<sup>20</sup> Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 80 Rn. 7.

<sup>21</sup> Uhle, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 57. Ed. Januar 2024, Art. 80 Rn. 7.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu bereits der *Wissenschaftliche Dienst des Thüringer Landtags (WD)*, Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 3/19) zur Zulässigkeit der Einführung eines forstwirtschaftlichen privatnützigen Vorkaufsrechts, LT-Drs. 6/7502, S. 7 ff. sowie ThürVerfGH, Beschluss vom 7. September 2010 - 27/07 -, juris, Rn. 58.

<sup>23</sup> Horsch, in: Dressel/Poschmann, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Band 2, 2024, Art. 84 Rn. 32; Hollo, Rechtsverordnungen, JURA 2022, 45.

Der tiefgreifende Einblick, der dem Staat in die persönlichen Verhältnisse des Bürgers durch die Offenbarungs- und Mitwirkungspflichten nach der AO gewährt wird, fordert, dass die so erlangten Informationen nur zweckgerichtet verwendet werden dürfen und ihre Weitergabe nur unter gesetzlich genau definierten Voraussetzungen erfolgen darf.<sup>24</sup> Betroffene Personen sollen vor einer unkontrollierten Weitergabe der im Steuerverfahren erlangten Erkenntnisse über ihre geschützten privaten und beruflichen bzw. geschäftlichen Daten geschützt werden.<sup>25</sup> Ziel ist gerade der Schutz vor einer zweckentfremdeten Verwendung der Informationen.

Eine Verletzung des Steuergeheimnisses liegt nach § 30 Abs. 2 AO dann vor, wenn einem Amtsträger oder einer ihm gleichgestellten Person (Abs. 3) etwa in einem Verwaltungsverfahren personenbezogene Daten (Abs. 2 Nr. 1a) bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Abs. 2 Nr. 2) bekannt geworden sind und er diese unbefugt offenbart oder verwertet. Das Steuergeheimnis erstreckt sich auf die gesamten persönlichen, wirtschaftlichen, rechtlichen, öffentlichen und privaten Verhältnisse einer natürlichen oder juristischen Person.<sup>26</sup>

Ob die in der Vorschrift des § 17 Abs. 3 ThürWaldG vorgesehene Unterstützung der Finanzämter bei der Ermittlung der vorkaufsberechtigten Unternehmen ein Verstoß gegen das in § 30 AO normierte Steuergeheimnis darstellt, hängt also zunächst davon ab, ob eine zur Wahrung des Steuergeheimnisses verpflichtete Person vorliegt. Zur Wahrung des Steuergeheimnisses verpflichtete Personen sind nach Abs. 1 und Abs. 3 der Vorschrift Amtsträger und ihnen gleichgestellte Personen. Für die Eigenschaft des Amtsträgers ist es nicht erforderlich, dass die Person im Bereich der Finanzverwaltung tätig ist.<sup>27</sup> § 7 AO enthält eine Aufzählung, wer als Amtsträger im Sinne der AO anzusehen ist. Jene Personen, die in den Finanzämtern, den unteren Forstbehörden und im Thüringer Landesamt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum tätig werden, sind wahlweise verbeamtet und damit schon Amtsträger i.S.d. § 7 Nr. 1 AO oder sie sind Angestellte des Öffentlichen Diensts, die ihren Beitrag zur Ausübung des waldrechtlichen Vorkaufsrechts leisten und damit nach § 7 Nr. 3 AO Amtsträger.

Aber auch die Mitarbeiter der Landgesellschaft könnten zu den Amtsträgern i.S.d. § 7 Nr. 3 AO gehören. Hierunter können auch Mitarbeiter in privatrechtlich organisierten Einrichtungen gehören, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen und dabei als „verlängerter Arm“ des Staates erscheinen.<sup>28</sup> Der Begriff der „öffentlichen Verwaltung“ ist weit auszulegen und soll insbesondere die Gewalten, also gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt,

---

<sup>24</sup> Pätz, in: Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 30 Rn. 5.

<sup>25</sup> Pätz, in: Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 30 Rn. 1

<sup>26</sup> BT-Drs. 18/12611, S. 81; Maetz, in Klein, AO, 17. Aufl. 2023, § 30 Rn. 1.

<sup>27</sup> Pätz, in: Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 7 Rn. 1.

<sup>28</sup> BGH, Urteil vom 3. März 1999 – 2 StR 437 - 98, NJW 1999, 2378.

voneinander abgrenzen.<sup>29</sup> Das waldrechtliche Vorkaufsrecht dient insbesondere der Verbesserung der Forstflächenstruktur, verfolgt also ein Allgemeininteresse und ist damit eine öffentliche Aufgabe.<sup>30</sup> Die Landgesellschaft ist eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft, deren Kernaufgabe die nachhaltige Entwicklung der Agrarstruktur und der ländlichen Räume im Freistaat ist.<sup>31</sup> Mehrheitsgesellschafter ist der Freistaat Thüringen.<sup>32</sup> Damit wird sie als verlängerter Arm des Staates tätig, womit § 7 Nr. 3 AO anwendbar ist.

Soweit daneben bspw. Büromitarbeiter, Schreibkräfte o.Ä. am Verwaltungsverfahren beteiligt sind, fallen diese unter § 30 Abs. 3 AO i.V.m § 11 Abs. 1 Nr. 4 Strafgesetzbuch.<sup>33</sup> Damit ist die Amtsträgereigenschaft gegeben.

Ein Verstoß gegen das in § 30 AO normierte Steuergeheimnis liegt nur vor, wenn die Unterstützungshandlung bei der Ermittlung der Unternehmen Informationen betrifft, die dem Steuergeheimnis unterfallen. Wie bereits dargestellt, dient das Steuergeheimnis dem umfassenden Schutz von personenbezogenen Daten. Geschützt vom Steuergeheimnis sind alle Informationen, die eine Finanzbehörde bei der steuerlichen Erfassung bzw. sonstigen steuerlichen Vorgängen erlangt hat.<sup>34</sup> Der Schutz erstreckt sich auch auf Akten und Unterlagen, die eine das steuerliche (Verwaltungs-) Verfahren durchführende Behörde auf Ersuchen oder von Amts wegen einer anderen Stelle zur Verfügung stellt.<sup>35</sup>

Eine Verletzung des Steuergeheimnisses ist zu bejahen, wenn diese grundsätzlich vom Steuergeheimnis erfassten Informationen unbefugt offenbart oder verwertet werden. Im vorliegenden Fall kommt die Alternative des Offenbarens in Betracht, denn die Finanzbehörden sollen bei der Ermittlung der vorkaufsberechtigten Unternehmen unterstützen. Offenbaren meint jedes ausdrückliche oder konkludente Verhalten, auf Grund dessen nach § 30 Abs. 2 AO geschützte Daten einem Dritten bekannt werden können.<sup>36</sup> Dafür kommt es maßgeblich darauf an, wie die Unterstützungshandlung der Finanzämter nach dem Thüringer Waldgesetz ausgestaltet ist. Die Unterstützungshandlung kann vor dem Hintergrund des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes nur soweit gehen, als sie nicht gegen geltendes Recht verstößt. Die Verwaltung ist an die Verfassung und an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3, 1 Abs. 3 GG/Art. 47 Abs. 3, 42 Abs. 1 ThürVerf).

---

<sup>29</sup> Gersch, in: Klein, AO, 17. Aufl. 2023, § 7 Rn. 4.

<sup>30</sup> Vgl. WD, LT-Drs. 6/7502, S. 29.

<sup>31</sup> Thüringer Landgesellschaft mbH, Unterpunkt „Unternehmen“, <https://www.thlg.de/unternehmen>, zuletzt abgerufen am 7. August 2024.

<sup>32</sup> Thüringer Landgesellschaft mbH, Unterpunkt „Unternehmen“, <https://www.thlg.de/unternehmen>, zuletzt abgerufen am 7. August 2024.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu von Heintschel-Heinegg/Trüg, in: v. Heintschel-Heinegg/Kudlich, BeckOK StGB, 61. Ed. Mai 2024, § 11 Rn. 37 ff.

<sup>34</sup> Maetz, in: Klein, AO, 17. Aufl. 2023, § 30 Rn. 43.

<sup>35</sup> Maetz, in: Klein, AO, 17. Aufl. 2023, § 30 Rn. 80.

<sup>36</sup> Pätz, in: Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 30 Rn. 95.

Im Konfliktfall zwischen Bundes- und Landesrecht bedarf es einer bundesrechtskonformen Auslegung des Landesrechts, hier der Vorschrift des § 17 Abs. 3 ThürWaldG, um die Anwendung der Vorschrift zu gewährleisten.<sup>37</sup> Im Rahmen einer verfassungs- und bundesrechtskonformen Auslegung ist also danach zu schauen, ob bei mehreren Interpretationsmöglichkeiten einer Vorschrift zumindest eine mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht übereinstimmt.<sup>38</sup>

Die Übermittlung von Informationen, die einzelne Unternehmen betreffen, die als Steuerpflichtige gegenüber dem örtlich zuständigen Finanzamt bekannt geworden sind, an außenstehende Dritte wie die Landgesellschaft dürfte als Offenbaren i.S.d. Norm einzuordnen sein und damit das in § 30 AO normierte Steuergeheimnis berühren. Denkbar wäre daneben aber auch eine formlose, bspw. personelle Unterstützung durch die Finanzbehörden, bei welcher letztlich bereits das Offenbaren von Daten und damit eine Verletzung des § 30 AO zu verneinen wäre.

Allerdings stellt auch nicht jede Offenbarung oder Verwertung im Sinne des § 30 Abs. 2 AO einen Verstoß gegen das Steuergeheimnis dar. Die Absätze 4 und 5 des § 30 AO erlauben die Offenbarung oder Verwertung der in § 30 Abs. 2 AO geschützten Daten unter Einhaltung der dort genannten Voraussetzungen. Eine Offenbarung oder Verwertung geschützter Daten ist u.a. zulässig, soweit nach Abs. 4 Nr. 3 die betroffene Person zustimmt. Der Schutz des Steuergeheimnisses dient individuellen Interessen, sodass der Betroffene über seinen Schutz auch disponieren und grundsätzlich auf ihn verzichten kann.<sup>39</sup> Soweit demnach ein potentiell vorkaufsberechtigtes Unternehmen einer Offenbarung zustimmt und die Behörde nach ihrem Ermessen von der Zustimmung Gebrauch macht, scheidet eine Verletzung des Steuergeheimnisses aus.<sup>40</sup>

Im Ergebnis liegt eine Verletzung des Steuergeheimnisses im Rahmen der Unterstützungshandlung durch die Finanzbehörden nur bei einem unbefugten Offenbaren der betreffenden Daten vor, was jedenfalls dann zu verneinen ist, wenn der Betroffene dem Offenbaren zugestimmt hat. Die Landesregierung könnte danach also im Rahmen der von ihr zu erlassenden Rechtsverordnung ein Verfahren festlegen, dass insbesondere die

---

<sup>37</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. August 2007 – BVerwG 9 BN 1.07, BeckRS 2007, 26418, Rn. 6; vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 16. Dezember 2020 – 14/18 –, juris, Rn. 80.

<sup>38</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 67.

<sup>39</sup> Es steht jedoch letztlich im Ermessen der Behörde, ob sie von der erteilten Zustimmung Gebrauch machen will. Das Ermessen der Behörde, von der Offenbarung Gebrauch zu machen, kann zugunsten des Betroffenen reduziert sein, wenn dieser ein berechtigtes Interesse an der Bekanntgabe hat (Pätz, in: Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 30 Rn. 196). Für eine Reduzierung des Ermessens im gerade beschriebenen Sinne spricht hier, dass auf der einen Seite das potentiell vorkaufsberechtigte Unternehmen ein wirtschaftliches Interesse an der Offenbarung hat und auf der anderen Seite die Daten nicht einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, sondern ausschließlich einer anderen Behörde bzw. einem Unternehmen des Freistaats Thüringen übermittelt werden.

<sup>40</sup> Pätz, in: Koenig, AO, 5. Aufl. 2024, § 30 Rn. 196.

Anforderungen des § 30 AO erfüllt, indem es die Zustimmung der Betroffenen zur Datenweitergabe verlangt.

### III. Frage 5

Fraglich ist, ob der Landtag als Gesetzgeber erwarten kann, dass die Thüringer Landgesellschaft bei einer ihr möglichen Flächenbevorratung nach § 17 Abs. 3 ThürWaldG die befürchteten Risiken ausreichend prüft und ob sie im Rahmen ihrer Verordnungsermächtigung nicht eher Prüfvorschriften zur Abwendung von befürchteten Risiken erlassen müsste.

Die Landesregierung macht geltend, dass eine Flächenbevorratung mit erheblichen Problemen behaftet sei, weil im Zusammenhang mit dem aktuellen Waldsterben ein unkalkulierbares Risiko bzgl. des Bestandswertes bestehe sowie aufwachsende Aufgaben und Pflichten der Waldbesitzer nach dem ThürWaldG und die hieraus resultierenden Betreuungskosten der Flächen für das Siedlungsunternehmen erfolgen würden.

Im Rahmen der fachrechtlichen Prüfung des § 17 Abs. 3 Satz 4 ThürWaldG ist insbesondere auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) zu berücksichtigen. Dieser besagt, dass die staatlichen Stellen ein optimales Verhältnis zwischen den eingesetzten Mitteln und dem erstrebten Zweck wählen müssen und dazu angehalten sind, das bestmögliche Ergebnis mit so wenig Mitteln wie möglich zu erreichen.<sup>41</sup> Der Grundsatz bindet dabei alle Amtsträger und gilt für sämtliches staatliches Handeln.<sup>42</sup>

§ 7 Abs. 3 Satz 1 ThürLHO sieht darüber hinaus vor, dass für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. In sachlicher Hinsicht sind alle finanzwirksamen Maßnahmen umfasst, die sich auf die Bewirtschaftung, die Aufstellung und Feststellung des Haushaltsplans oder darüber hinaus auf staatliche Tätigkeiten beziehen, soweit sie finanzwirksam sind.<sup>43</sup>

Nach der gesetzgeberischen Intention des § 17 Abs. 3 ThürWaldG hat die Landgesellschaft innerhalb ihrer Einzelfallprüfung den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, neben anderen ggf. zu berücksichtigenden Aspekten, in ihre Entscheidung im Einzelfall einzubeziehen.<sup>44</sup> Sie hat dabei grds. eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

---

<sup>41</sup> von Lewinski/ Burbat, in: von Lewinski/ Burbat, BHO, 1. Aufl. 2013, § 7 Rn. 5.

<sup>42</sup> von Lewinski/ Burbat, in: von Lewinski/ Burbat, BHO, 1. Aufl. 2013, § 7 Rn. 7.

<sup>43</sup> Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung und Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 7 Rn. 29.

<sup>44</sup> Vgl. Redeker/Kothe/von Nicolai in: Redeker/von Oertzen, VwGO, 17. Aufl. 2022, § 114 Rn. 15. Zur generellen Frage der Berücksichtigung fiskalischer Interessen im Rahmen der Ermessenausübung siehe z.B. bei Aschke, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 64. Ed. Januar 2023, Rn. 49: enger Zusammenhang zur Sachaufgabe erforderlich. Zur Frage, wann Erwägungen so wesentlich sind, dass sie einbezogen werden müssen siehe z.B. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 1970 – I C 47.69, BeckRS 1970, 30437517; BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1987 – 8 C 6/85, NJW-RR 1987, 1486 (1488); vgl. auch Wolff,

durchzuführen. Allerdings wird der Landgesellschaft bei ihrer Prüfung der Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt, sodass eine gerichtliche Kontrolle auf ein evident unwirtschaftliches und verschwenderisches Handeln beschränkt ist.<sup>45</sup>

Demnach hat die Landgesellschaft die o.g. Erwägungen der Landesregierung jedenfalls zu prüfen und im Einzelfall zu berücksichtigen. § 7 ThürLHO kann insoweit als eine Art Prüfvorschrift im Sinne der Fragestellung gewertet werden, die Anlass zu weiteren Vorgaben für die Landgesellschaft zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gibt.

#### IV. Frage 6

Fraglich ist, welche Möglichkeiten zur Umsetzung des waldrechtlichen Vorkaufsrechts für den Fall bestehen, dass die Landesregierung seine Anwendung rechtswidrigerweise ausgesetzt haben sollte.

Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass für klassische Vollstreckungsmethoden wie z.B. die Ersatzvornahme oder das Zwangsgeld eine zugrunde liegende vollstreckungsfähige Entscheidung, typischerweise ein Verwaltungsakt, fehlt. Es ist kein Rechtsinstrument ersichtlich, dass es dem Landtag ermöglicht, den Vollzug eines von ihm erlassenen Gesetzes zwangsweise durchzusetzen.

Denkbar wäre aber, auf politischem Wege gegen die Aussetzung des § 17 Abs. 3 ThürWaldG vorzugehen. Es könnte beispielsweise ein parlamentarischer Antrag eingereicht werden, der darauf gerichtet ist, die Landesregierung entweder zur Anwendung der Norm oder aber zur Stellung eines Antrags vor dem ThürVerfGH oder dem BVerfG zu bringen, der das Ziel hat, § 17 Abs. 3 ThürWaldG für verfassungswidrig oder bundesrechtswidrig und damit für nichtig zu erklären.<sup>46</sup> Dabei ist zwar zu berücksichtigen, dass eine Annahme eines Antrags in Form eines schlichten Parlamentsbeschlusses im Plenum für die Landesregierung nur im Falle einer

---

in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 178 und *Schübelfister*, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 24 f.

<sup>45</sup> Vgl. von Lewinski/ Burtat, in: von Lewinski/ Burtat, BHO, 1. Aufl. 2013, § 7 Rn. 7.

<sup>46</sup> Ggf. könnte die Landesregierung auch ein vorgeschaltetes Eilverfahren beantragen. Darüber hinaus kann das BVerfG nach § 35 BVerfGG in seiner Entscheidung bestimmen, wer sie vollstreckt und im Einzelfall die Art und Weise der Vollstreckung regeln. Hiervon sind auch klassische Vollstreckungsmethoden umfasst (vgl. hierzu *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 35 Rn. 16). Nach § 30 ThürVerfGHG obliegt die Vollstreckung der Entscheidungen des ThürVerfGH der Landesregierung, soweit nicht der ThürVerfGH in seiner Entscheidung etwas anderes bestimmt. Eine (dauernde) Ersatzvornahme wäre jedoch im Hinblick auf die Gewaltenteilung und die Landesregierung als vollziehende Gewalt, Art. 47 Abs. 2 ThürVerf, problematisch (vgl. zum Argument bei *Pietzner/Möller*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, § 172 VwGO Rn. 11).

ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Regelung bindend ist.<sup>47</sup> Eine solche ist in diesem Fall nicht zu erkennen. Es handelt sich also vorrangig um ein politisches Mittel, mit dem man die Landesregierung zur Anwendung des Gesetzes auffordern könnte. Gleichwohl wird sich die Landesregierung der politischen Bindungswirkung eines solchen Beschlusses nur schwerlich entziehen können. Das Verfahren hätte den Vorteil, eine schnelle Lösung herbeizuführen.

Sollte die Landesregierung wider Erwarten trotz eines solchen Beschlusses weiterhin nicht handeln, könnten ggf. verfassungsgerichtliche Rechtsbehelfe eingelegt werden. In Betracht käme zur verbindlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit ein Normverwerfungsverfahren insbesondere auf Antrag der Landesregierung nach § 42 Nr. 1 ThürVerfGH oder zur verbindlichen Klärung der Verfassungsgemäßheit des § 17 Abs. 3 ThürWaldG ein sog. Normbestätigungsverfahren nach § 42 Nr. 2 ThürVerfGHG insbesondere auf Antrag einer Fraktion oder eines Fünftels der Mitglieder des Landtags. Denkbar wäre auch ein Normbestätigungsverfahren vor dem BVerfG nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG, welches nach § 76 Abs. 1 BVerfGG aber nur die Bundesregierung, ein Viertel der Mitglieder des Bundestages oder eine Landesregierung beantragen kann. Das Vorliegen der Voraussetzungen verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelfe wäre zu gegebener Zeit zu prüfen. Dazu bedürfte es allerdings eines gesonderten Prüfauftrages an den Wissenschaftlichen Dienst.

## V. Frage 7

Fraglich ist, ob eine Prüfung des Vorkaufsrechts nach § 17 Abs. 3 ThürWaldG im konkreten Fall des Verkaufs des „Prinzen-Walds“ möglich oder sogar notwendig gewesen wäre. Laut dem Artikel in der Tageszeitung „Freies Wort“ vom 16. August 2023 lehnte die Landesregierung die Ausübung des Vorkaufsrechts ab, da das Vorkaufsrecht der landeseigenen Landgesellschaft „ausgesetzt“ worden sei, weil die erforderliche Beteiligung der Finanzämter nicht zu leisten gewesen sei.

Mangels weitergehender Sachverhaltsinformationen, bspw. zu den konkreten Waldflächen und den diesbezüglichen Eigentumsverhältnissen, kann die Frage hier nur allgemein beantwortet werden. Bei der Vorschrift des § 17 Abs. 3 ThürWaldG handelt es sich um eine Ermessensvorschrift in Form einer Kann-Vorschrift. Soweit der Gesetzgeber hier der vollziehenden Gewalt ein Ermessen zur Prüfung eingeräumt hat, muss sie dieses

---

<sup>47</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 2. Februar 2011 – VerfGH 20/09, juris, Rn. 46; *Linck/Leisner-Egensperger*, in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, *VerfTH*, 2. Aufl. 2023, Art. 48 Rn. 62; *WD*, Gutachtliche Stellungnahme zur Pflichtenstellung der Landesregierung bei der Vorbereitung wesentlicher Bundesratsentscheidungen, WD 8/22, Drs. 7/9505, S. 17 f. m.w.N.



grundsätzlich wegen des Vorranges des Gesetzes in irgendeiner Form ausüben,<sup>48</sup> d.h., wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des forstwirtschaftlichen Vorkaufsrechts zu irgendeinem Zeitpunkt vorlagen, hätte die Landgesellschaft die Ausübung des Vorkaufsrechts jedenfalls prüfen müssen. Eine Nichtausübung stellt grundsätzlich einen Ermessensfehler in Form eines Ermessensnichtgebrauchs dar.<sup>49</sup>

Fraglich ist weiterhin, ob die Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst ein „berechtigteres“ Interesse am Kauf des hier gegenständlichen Waldgrundstückes gehabt hätte. Die Landgesellschaft kann das Vorkaufsrecht nach § 17 Abs. 3 Satz 1 ThürWaldG nur zur Verbesserung der Forstflächenstruktur ausüben. Ob die Landgesellschaft das Vorkaufsrecht ausübt oder nicht, liegt in ihrem eigenen Ermessen. Die für die Ausübung des Ermessens notwendigen Zweckmäßigkeitserwägungen trifft die für die Entscheidung zuständige Behörde. Insoweit kann diesseitig nicht beurteilt werden, ob die Landgesellschaft das Vorkaufsrecht hätte ausüben sollen, um das Grundstück sodann an die Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst zu veräußern. Weiterhin liegen dem Wissenschaftlichen Dienst schon die für eine Prüfung notwendigen Sachinformationen nicht vor.

## **VI. Frage 8**

Fraglich ist, ob ein rechtswidriges „Aussetzen“ des § 17 Abs. 3 ThürWaldG Folgen bzgl. einer Anfechtbarkeit von Waldverkäufen in Thüringen hätte.

Die Anfechtung von Willenserklärungen ist dabei in den zivilrechtlichen Vorschriften der §§ 119 ff. BGB geregelt. Anfechtungsberechtigt ist jedoch grundsätzlich nur derjenige, von dem die anfechtbare Willenserklärung ausgeht, d.h. der Irrende, Getäuschte oder Bedrohte.<sup>50</sup> So sind weder der konkrete Vorkaufsbegünstigte noch die Landgesellschaft Vertragspartner des ursprünglichen Kaufvertrages, haben also diesbezüglich keine Willenserklärung abgegeben und können dementsprechend ihre Willenserklärung nicht anfechten. Die Landgesellschaft hätte stattdessen ihr Vorkaufsrecht innerhalb der Zwei-Monats-Frist nach § 17 Abs. 1 Satz 3 ThürWaldG ausüben können. Die eigentlichen Vertragsparteien, Käufer und Verkäufer, haben zwar Willenserklärungen abgegeben, aber sie haben keinen Anfechtungsgrund nach den §§ 119 ff. BGB.

Es ist auch keine andere Norm ersichtlich, aus der sich ein „Anfechtungsrecht“ ergibt, dass sich auf die Kaufverträge, bzgl. derer gerade kein Vorkaufsrecht ausgeübt wurde, bezieht. So ergibt sich schon aus § 17 Abs. 3 Satz 12 ThürWaldG, dass kein Rechtsanspruch auf

---

<sup>48</sup> Vgl. *Blanke/Pilz* in: Brenner/Hinkel/Hopfe/Poppenhäger/von der Weiden, VerFTH, 2. Aufl. 2023, Art. 47 Rn. 10.

<sup>49</sup> Vgl. *Riese*, in: Schoch/Schneider, VwGO, 45. EL Januar 2024, § 114 Rn. 60.

<sup>50</sup> *Wendtland*, in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, 70. Ed. Mai 2024, § 143 Rn. 9.

Weiterveräußerung des in Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Landgesellschaft erworbenen Waldgrundstücks besteht. Wenn jedoch schon im Falle der Ausübung des Vorkaufsrechts keinen Anspruch auf Weiterveräußerung für potentielle Vorkaufsberechtigte besteht, kann erst recht kein Anspruch auf Rückabwicklung abgeschlossener Kaufverträge bestehen, unabhängig davon, ob das Vorkaufsrecht rechtswidrig nicht ausgeübt worden ist oder nicht. Potentielle Vorkaufsberechtigte sind nämlich weder Vertragsparteien noch Beteiligte im Rahmen der Ausübung des Vorkaufsrechts.

Folglich hat ein rechtswidriges „Aussetzen“ keine Folgen bzgl. einer Anfechtbarkeit von Waldverkäufen in Thüringen.

### **C. Zusammenfassung der Ergebnisse**

- Zusammenfassend lässt sich sagen, dass vieles gegen eine Normverwerfungskompetenz der Exekutive spricht (**Frage 1**). Danach darf die Landesregierung Gesetze des Landtags nicht einfach aussetzen, sondern muss bei Zweifeln im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Norm mit Bundesrecht oder dem Grundgesetz ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem BVerfG nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und bei Zweifeln bzgl. der Vereinbarkeit mit der Thüringer Verfassung ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem ThürVerfGH gemäß Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf beantragen. Damit erübrigt sich die Frage nach den Voraussetzungen (**Frage 2**) und den denkbaren Folgen einer Teilnichtigkeit (**Frage 3**).
- Eine Verletzung des Steuergeheimnisses im Rahmen der Unterstützungshandlung durch die Finanzbehörden liegt nur bei einem unbefugten Offenbaren der betreffenden Daten vor, was jedenfalls dann zu verneinen ist, wenn der Betroffene dem Offenbaren zugestimmt hat (**Frage 4**). Die Landesregierung könnte danach also im Rahmen der von ihr zu erlassenden Rechtsverordnung ein Verfahren festlegen, dass insbesondere die Anforderungen des § 30 AO erfüllt, indem es die Zustimmung der Betroffenen zur Datenweitergabe verlangt.
- Aus § 7 ThürLHO ergibt sich im konkreten Fall eine Prüfpflicht der Landesregierung hinsichtlich der von ihr genannten Argumente zu den fiskalischen Risiken der Flächenbevorratung (**Frage 5**). § 7 ThürLHO kann insoweit als eine Art Prüfvorschrift im Sinne der Fragestellung gewertet werden, die Anlass zu weiteren Vorgaben für die Landgesellschaft zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gibt.
- Man könnte politischen Druck auf die Landesregierung ausüben, damit sie zukünftig § 17 Abs. 3 ThürWaldG anwendet oder aber einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellt (**Frage 6**).

- Hinsichtlich des beschriebenen Verkaufs des Zillbacher Forstes an die Schweizer Post gilt (**Frage 7**), dass die grundsätzliche Prüfung des Sachverhalts und die pflichtgemäße Ausübung des Ermessens durch die dafür zuständige Landgesellschaft schon aufgrund des Vorrangs des Gesetzes notwendig ist. Ob bei der Anstalt öffentlichen Rechts „ThüringenForst“ ein vorzugswürdigeres Interesse vorliegt, kann der Wissenschaftliche Dienst mit Blick auf die fehlenden Sachverhaltsinformationen nicht bewerten.
- Zuletzt können die bisherigen Waldverkäufe in Thüringen seit dem 1. Januar 2023 nicht aufgrund der Nichtausübung des § 17 Abs. 3 ThürWaldG rückabgewickelt werden (**Frage 8**).

Wissenschaftlicher Dienst