



Verkündet am 22. Juli 2024

Stuttgart, den 22. Juli 2024
Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

- Schaßberger-
Amtsinspektorin

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verfahren über die kommunale Normenkontrolle der

1. XXX
2. XXX

- Antragstellerinnen -

Beigetreten:

1. XXX
2. XXX
3. XXX

- Beigetretene -

auf Feststellung, dass die Regelung des § 4 Nr. 5 des Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg vom 10. November 2009 (GBl. S. 645) - soweit sie beim Erwerb eines landwirtschaftlichen Grundstücks durch eine Gemeinde voraussetzt, dass durch einen Bauleitplan nachgewiesen wird, dass das betreffende Grundstück für andere als land- und forstwirtschaftliche Zwecke vorgesehen ist - mit Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2 i.V.m. Art. 73 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg nicht vereinbar und insoweit nichtig ist,

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg auf die mündliche Verhandlung vom 17. Juni 2024

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Prof. Dr. Graßhof
Vizepräsident Dr. Mattes
Gneiting
Fridrich
Lusche
Prof. Dr. Seiler
Prof. Dr. Jäger
Prof. Dr. Abels
Suliman

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei. Auslagen werden nicht erstattet.

A.

Die Antragstellerinnen wenden sich im Wege eines kommunalen Normenkontrollverfahrens gegen § 4 Nr. 5 des Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg vom 10. November 2009 (GBl. 2009 S. 645; Agrarstrukturverbesserungsgesetz - ASVG), wonach Gemeinden land- und forstwirtschaftliche Flächen nur dann genehmigungsfrei erwerben können, wenn durch einen Bauleitplan im Sinne von § 1 Abs. 2 BauGB nachgewiesen ist, dass das jeweilige Grundstück für andere als land- und forstwirtschaftliche Zwecke vorgesehen ist.

I.

Bereits seit Anfang des vergangenen Jahrhunderts unterliegen Veräußerungen land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke der staatlichen Kontrolle (vgl. Bekanntmachung des Bundesrates vom 15.3.1918, RGBl. S. 123; neugefasst durch Bekanntmachung vom 26.1.1937, RGBl. I S. 35). Im Recht der Bundesrepublik lag der Rechtsverkehr mit landwirtschaftlichen Grundstücken ursprünglich in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Gestützt auf die damalige konkurrierende Gesetzgebungskompetenz erließ dieser das Grundstücksverkehrsgesetz („GrdStVG“), um die „Übertragung des Eigentums an landwirtschaftlichen Grundstücken“ [...] „zu kontrollieren sowie Angebot und Nachfrage in den richtigen Bahnen zu halten“ (BT-Drs. 3/119 S. 14). Ergänzend galt das Reichssiedlungsgesetz mit identischer Zielrichtung gemäß Art. 123 Abs. 1 GG als Bundesrecht fort.

Nachdem diese Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch Art. 1 Nr. 7 Buchst. a Doppelbuchst. jj des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) im Zuge der sogenannten „Föderalismusreform I“ entfallen war, galt das Bundesrecht in Baden-Württemberg zunächst über Art. 125a Abs. 1 GG fort, bis der Landesgesetzgeber im Jahr 2009 das Agrarstrukturverbesserungsgesetz erließ. Das Ziel dieses Landesgesetzes liegt darin, „die zur Verbesserung der Agrarstruktur weiterhin benötigten Instrumentarien und Verfahrensvorschriften des Grundstücksverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes des Bundes sowie des als Bun-

desrecht fortgeltenden Reichssiedlungsgesetzes in baden-württembergisches Landesrecht zu überführen und mit den bestehenden landesrechtlichen Ausführungsgesetzen und Durchführungsverordnungen in einem Landesgesetz zusammenzufassen“ (vgl. LT-Drs. 14/5140 S. 1).

Zu diesem Zweck unterstellt das Agrarstrukturverbesserungsgesetz Veräußerungs- und Pachtgeschäfte über Grundstücke und Grundstücksteile, auf denen sich die Hofstelle oder ein Wirtschaftsgebäude eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes befindet oder die land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden oder nutzbar wären und oberhalb bestimmter Mindestgrundstücksgrößen liegen, einer Genehmigungspflicht (§§ 1 - 3 ASVG).

Nach § 4 ASVG sind einige Geschäfte von der Genehmigungspflicht befreit. Die Norm lautet:

§ 4 Genehmigungsfreie Geschäfte

Eine Genehmigung ist nicht erforderlich, wenn

1. der Bund oder das Land als Vertragsteil an der Veräußerung beteiligt ist;
2. eine mit den Rechten einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestattete Religionsgemeinschaft ein Grundstück erwirbt, es sei denn, dass es sich um einen land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb handelt;
3. die Veräußerung oder die Ausübung des Vorkaufsrechts der Durchführung eines Flurneuordnungsverfahrens oder eines Siedlungsverfahrens dient;
4. Grundstücke veräußert werden, die im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne von § 30 des Baugesetzbuchs (BauGB) liegen, es sei denn, dass es sich um die Wirtschaftsstelle eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes oder um Grundstücke handelt, die im Bebauungsplan als Grundstücke im Sinne von § 1 ausgewiesen sind;
5. eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband an der Veräußerung beteiligt ist, das veräußerte Grundstück im Gebiet der beteiligten Gemeinde oder des beteiligten Gemeindeverbands liegt und durch einen Bauleitplan im Sinne von § 1 Abs. 2 BauGB nachgewiesen wird, dass das Grundstück für andere als die in § 1 bezeichneten Zwecke vorgesehen ist.

Bei der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung ist die zuständige Behörde an die §§ 6 - 9 ASVG gebunden. Gemäß § 6 ASVG ist die Genehmigung in bestimmten Fällen zwingend zu erteilen, unter anderem dann, wenn „Ersatzland erworben wird, soweit eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband das Ersatzland zur alsbaldigen Verpachtung oder Veräußerung an einen bestimmten von ihr oder von ihm verdrängten Landwirt benötigt“ (§ 6 Nr. 6 Buchst. c ASVG).

Soll eine Genehmigung dagegen versagt oder durch Auflagen (§ 8 ASVG) oder Bedingungen (§ 9 ASVG) eingeschränkt werden, greift § 7 Abs. 1 ASVG. Danach darf ein Grundstücksgeschäft versagt oder eingeschränkt werden, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen sich ergibt, dass die Veräußerung eine agrarstrukturell nachteilige Verteilung des Grund und Bodens bedeutet (Nr. 1) oder durch die Veräußerung das Grundstück oder eine Mehrheit von Grundstücken, die räumlich oder wirtschaftlich zusammenhängen und dem Veräußerer gehören, unwirtschaftlich verkleinert oder aufgeteilt würde (Nr. 2) oder der Gegenwert in einem groben Missverhältnis zum Wert des Grundstücks steht (Nr. 3).

Ist das fragliche Geschäft genehmigungspflichtig, liegt die Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung bei der „zuständigen Behörde“. Diese ist gemäß § 26 Abs. 1 ASVG in den Landkreisen das Landratsamt, in den Stadtkreisen das Bürgermeisteramt der Gemeinde. Soll die Genehmigung für ein Rechtsgeschäft, an dem eine Gemeinde oder ein Landkreis beteiligt ist, versagt oder durch Auflagen oder Bedingungen eingeschränkt werden, entscheidet die zuständige Behörde mit Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde, § 7 Abs. 9 ASVG.

Ist die Genehmigung für ein genehmigungspflichtiges Geschäft zu versagen, statuiert § 17 Abs. 1 Satz 1 ASVG für Grundstücke ab einer gewissen Mindestgröße ein Vorkaufsrecht zugunsten des Siedlungsunternehmens. Ein Vorkaufsrecht besteht nicht, wenn die Veräußerung nach § 4 ASVG keiner Genehmigung bedarf oder der Verpflichtete das Grundstück an seinen Ehegatten oder Lebenspartner oder einen nahen Verwandten veräußert, § 17 Abs. 2 ASVG. Die so oder nach früherem Recht erworbenen Grundstücke, Finanzmittel und Rechte an diesen Grundstücken sind unmittelbar oder

im Wege des Tausches zur Verbesserung der Agrar- und Infrastruktur zu verwenden und werden im Übrigen in einem Bodenfonds vereinigt, § 16 Abs. 1 ASVG. In der Gesetzesbegründung zu § 17 ASVG führt der Gesetzgeber aus, dass in der Vorschrift „entsprechend § 4 des Reichssiedlungsgesetzes“ geregelt werde, unter welchen Voraussetzungen das gemeinnützige Siedlungsunternehmen ein Vorkaufsrecht habe (LT-Drs. 14/5140 S. 55).

Bei dem Siedlungsunternehmen handelt es sich um ein gemeinnütziges Unternehmen des Landes, das die Aufgabe hat, „als Organ der staatlichen Agrar- und Strukturpolitik zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum beizutragen“, indem es Land beschafft und es für Siedlungszwecke verwendet (§ 14 Abs. 1, Abs. 3 ASVG). Außerdem kann das Siedlungsunternehmen als Beauftragter einer Gemeinde bei der Vorbereitung oder Durchführung einer städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme tätig werden (§ 14 Abs. 5 ASVG).

II.

Die Antragstellerinnen sind zwei Gemeinden aus Baden-Württemberg. Sie gehören als Städte dem Landkreis XXX an. Das Gemeindegebiet der Antragstellerin zu 1 hat eine Fläche von XXX km², von denen etwa XX% für die Land- oder Forstwirtschaft genutzt werden. Das Gemeindegebiet der Antragstellerin zu 2 hat eine Fläche von XXX km², von denen etwa XX% für die Land- oder Forstwirtschaft genutzt werden.

Die Antragstellerinnen beantragen festzustellen, dass die Regelung des § 4 Abs. 5 ASVG - soweit sie beim Erwerb eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstückes durch eine Gemeinde voraussetzt, dass durch einen Bauleitplan nachgewiesen wird, dass das betreffende Grundstück für andere als land- und forstwirtschaftliche Zwecke vorgesehen ist - mit Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2 i.V.m. Art. 73 Abs. 1 LV nicht vereinbar und insoweit nichtig ist.

1. Die Antragstellerinnen sind der Auffassung, ihr Antrag sei zulässig. Die Antragsbefugnis ergebe sich daraus, dass sie beim Erwerb selbst, gegenwärtig und unmittelbar den Bindungen des § 4 Nr. 5 ASVG unterlägen und die dort geforderte Bauleitplanung

sie möglicherweise in ihren Rechten aus Art. 71 Abs. 1 Satz 1 und 2, Art. 73 Abs. 1 LV verletze. Zu den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung gehöre es, das Gemeindegebiet nachhaltig städtebaulich zu entwickeln. Aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen, insbesondere des gestiegenen Anteils der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Landesfläche und den exponentiell gestiegenen Bodenpreisen müssten sich die Gemeinden dazu neben der Bauleitplanung weiterer Gestaltungsmöglichkeiten bedienen, insbesondere einer „aktiven Liegenschaftspolitik“. Diese umfasse auch die Bereitstellung und Bevorratung von Eigengrundstücken der Gemeinde als besonders schnell und einfach „aktivierbarer“ Flächen. Damit gehe die stete Notwendigkeit zum Nacherwerb von Grundstücken einher. § 4 Nr. 5 ASVG erschwere diesen über Gebühr und verletze so die Finanz- und Organisationshoheit.

2. Ihr Antrag sei auch begründet. § 4 Nr. 5 ASVG verletze die Finanzhoheit der Gemeinden. Das darin statuierte Überplanungserfordernis führe dazu, dass die entsprechenden Flächen fortan nicht mehr als Ackerland, sondern als Bauerwartungsland bewertet würden, die Gemeinden beim Erwerb nach Erlass des Planes also um ein Vielfaches höhere Kaufpreise zu zahlen hätten. Die dazu aufzubringenden Mittel fehlten dann für andere Maßnahmen. Zwar enthalte § 4 Nr. 5 ASVG einen Tatbestand für den genehmigungsfreien Erwerb der Gemeinden, im Gesamtgefüge des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes sei dies aber der einzige Weg für sie, um überhaupt zugriffssicher größere Flächen im Außenbereich zu erwerben. Gemeinden seien stets Nichtlandwirte. Daher seien sie beim Erwerb landwirtschaftlicher Flächen von mindestens 2 ha Größe stets dem Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens ausgesetzt, das den gemeindlichen Grundstückserwerb vereitele.

§ 4 Nr. 5 ASVG verletze auch die kommunale Organisationshoheit. Die organisatorische Selbständigkeit der Gemeinden setze auch eine hinreichende Ausstattung mit Sachmitteln voraus. Das gelte jedenfalls für die „unvermehrbare“ Ressource Boden. § 4 Nr. 5 ASVG verstoße gegen diese Garantie, indem es den Gemeinden den Zugriff auf Grundstücksflächen durch das Überplanungserfordernis erschwere, was sich auch daraus ergebe, dass die durch § 4 Nr. 5 ASVG zwingend anderweitig zu überplanenden Flächen dann nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden dürften und deshalb als potenzielle Tauschflächen für den Grundstücksverkehr mit Landwirten ausfielen.

Diese Eingriffe seien auch nicht gerechtfertigt. Zwar gelte die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie nur „im Rahmen der Gesetze“. Der Gesetzgeber müsse den ihm danach eingeräumten Spielraum zur Ausgestaltung aber frei von Willkür nutzen. Das habe er bei § 4 Nr. 5 ASVG unterlassen, weil er den maßgeblichen Sachverhalt schon unzutreffend erfasst und infolgedessen die Vor- und Nachteile nicht nachvollziehbar abgewogen habe. So habe der Landesgesetzgeber ein dem zuvor geltenden Bundesrecht weitgehend gleichlautendes Gesetz erlassen und sich zur Begründung die Erwägungen des Bundesgesetzgebers zu eigen gemacht. Er habe es damit unterlassen, in seiner Begründung auf die Unterschiede in Bezug auf die kommunale Rechtsposition einzugehen, insbesondere das im Agrarstrukturverbesserungsgesetz und dem Reichssiedlungsgesetz insoweit unterschiedlich geregelte Vorkaufsrecht.

§ 4 Nr. 5 ASVG verstoße auch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Es gebe keinen sachlich einleuchtenden Grund dafür, dass Gemeinden und Gemeindeverbände beim Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke anders behandelt würden als der Bund, das Land und Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus, die vorbehaltlos vom Genehmigungserfordernis des § 3 Abs. 1 ASVG befreit seien.

§ 4 Nr. 5 ASVG verstoße auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser gelte im Staatsorganisationsrecht jedenfalls dort, wo Träger öffentlicher Gewalt mit Rechten gegenüber dem Staat ausgestattet seien, so wie hier die Gemeinden mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die erforderliche Güterabwägung zwischen dem betroffenen Selbstverwaltungsbereich und den durch dessen Begrenzung zu schützenden Gemeinwohlbelangen habe der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien schon nicht vorgenommen. Überdies diene der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit mit der Verbesserung der Agrarstruktur zwar einem legitimen Zweck, es sei aber fraglich, ob § 4 Nr. 5 ASVG geeignet und erforderlich sei, um diesen Zweck zu erreichen. Gemeinden seien ohnehin verpflichtet, bei der Entwicklung des Gemeindegebietes den landwirtschaftlichen Flächenbedarf besonders zu berücksichtigen (§ 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB). Insoweit sei auch nicht erkennbar, dass eine kommunale Bodenvorratspolitik dem Schutz der Agrarstruktur weniger dienlich wäre als die Bevorratung im Bodenfonds des Siedlungsunternehmens. Jedenfalls

sei § 4 Nr. 5 ASVG aber nicht angemessen. Die Beschränkung des gemeinschaftlichen Gestaltungsspielraums stehe außer Verhältnis zum Nutzen für die Landwirte. Das Überplanungserfordernis schränke den gemeindlichen Handlungsspielraum in finanzieller wie organisatorischer Hinsicht über Gebühr ein. Für die unterschiedliche Behandlung der Gemeinden gegenüber Bund, Land und Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus gebe es „keinen sachlich einleuchtenden Grund“. Vielmehr verursache sie für die Gemeinden ein Dilemma. Wollten diese regulär ein land- oder forstwirtschaftliches Grundstück erwerben, sei die Genehmigung regelmäßig zu versagen. Die Gemeinden seien „geborene Nichtlandwirte“, weshalb der Erwerbsvorgang als agrarstrukturell nachteilig eingestuft werde. Das Grundstück sei damit dem „Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens ausgesetzt“. Überplane die Gemeinde das Grundstück, schaffe sie zwar die Voraussetzungen für die Genehmigungsfreiheit, vervielfache damit aber den Kaufpreis, was den kommunalen Haushalt über Gebühr belaste.

III.

Mit Schriftsatz vom 7. Juni 2024 erklärten die Gemeinde XXX, die Stadt XXX und die Stadt XXX den Beitritt zum Verfahren. Die Kommunen tragen vor, sie hätten ein berechtigtes Interesse am Ausgang des Verfahrens, weil sie ebenso wie die Antragstellerinnen dem Anwendungsbereich des Agrarstrukturverbesserungsgesetzes unterfielen und das Gesetz folglich auch ihnen den Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke „unsachgemäß und unverhältnismäßig“ erschwere. Im Übrigen verweisen sie auf das Vorbringen der Antragstellerinnen.

IV.

1. Gemäß § 54 Satz 1, § 48 Abs. 1 VerfGHG wurde dem Landtag und der Landesregierung Gelegenheit gegeben, zu dem Verfahren Stellung zu nehmen. Der Landtag hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Die Landesregierung trägt vor, die Regelung in § 4 Nr. 5 ASVG sei landesverfassungsgemäß. Die Norm greife nicht in die Planungshoheit ein, weil das darin normierte Genehmigungserfordernis die Gemeinden nicht daran hindere, Bauleitpläne zu erlassen.

Die Planungsautonomie der Gemeinden umfasse nicht auch „den strategischen Einsatz kommunalen Grundeigentums im Sinne einer aktiven [...] Liegenschaftspolitik“. § 4 Nr. 5 ASVG beschränke auch nicht den Kernbereich der gemeindlichen Organisationshoheit, denn diese beinhalte keinen Anspruch der Gemeinden, Grundstücksgeschäfte über landwirtschaftliche Flächen voraussetzungslos genehmigungsfrei vollziehen zu können. Die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung sei vielmehr nur „nach Maßgabe der Gesetze“ gewährleistet.

Auch der Kernbereich der gemeindlichen Finanzhoheit werde durch § 4 Nr. 5 ASVG nicht beschränkt. Dem Gesetzgeber stehe ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Frage zu, wie er die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden sichere. Eine Grenze sei erst dann erreicht, wenn die finanzielle Mindestausstattung nicht mehr gewährleistet sei und so das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werde. § 4 Nr. 5 ASVG wahre diese Grenze, indem er gemeinsam mit vielen anderen Bestimmungen den rechtlichen Handlungsspielraum definiere, innerhalb dessen Gemeinden die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen können.

§ 4 Nr. 5 ASVG verletze auch nicht den allgemeinen Gleichheitssatz. Der rechtfertigende Grund für die Ungleichbehandlung von Gemeinden gegenüber Bund, Land und Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus sei, dass ausschließlich die Gemeinden über Planungsautonomie verfügten.

§ 4 Nr. 5 ASVG sei auch verhältnismäßig, insbesondere angemessen. Die von den Antragstellerinnen vermisste „niederschwellige Möglichkeit“ der Gemeinden, „aktivierbare Flächen hinzuzuerwerben und zu bevorraten“, existiere in der Praxis, weil das Siedlungsunternehmen gemäß § 14 Abs. 5 ASVG auch als Beauftragter der Gemeinde bei der Vorbereitung und Durchführung einer städtebaulichen Sanierungs- oder Entwicklungsmaßnahme tätig werden könne und auf dieser Grundlage ein Bodenbevorratungsmodell entwickelt habe, das einer Gemeinde den Zugriff auf Grundstücke sichere, sobald diese sich in Vorplanungen befinde. Im Übrigen sei § 4 Nr. 5 ASVG auch deshalb angemessen, weil die Rechtsordnung diverse weitere Handlungsinstrumente aufweise, um den Kommunen die städtebauliche Entwicklung des Gemeinde-

gebietes zu ermöglichen, etwa Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung, Vorkaufsrechte der Gemeinden oder Möglichkeiten einer Enteignung. Schließlich stünden die mit § 4 Nr. 5 ASVG für die Kommunen einhergehenden Herausforderungen auch in keinem Missverhältnis zu den sich aus dem Gesetz ergebenden Vorteilen für eine gute Agrarstruktur. Der Gesetzgeber habe die Sonderrolle der Gemeinden bei der Bauleitplanung durch die Ausgestaltung der Norm abgebildet, welche gerade an die gemeindliche Planung anknüpfe.

2. Der Verfassungsgerichtshof hat außerdem dem Landkreistag, dem Städtetag, dem Gemeindetag, dem Landesbauernverband, dem Badischen Landwirtschaftlichen Hauptverband, der Forstkammer Baden-Württemberg Waldbesitzerverband, der Evangelischen Landeskirche in Württemberg, der Evangelischen Landeskirche in Baden, der Erzdiözese Freiburg, der Diözese Rottenburg-Stuttgart, der Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH und der Notarkammer Baden-Württemberg Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Von dieser Möglichkeit haben das Landessiedlungsunternehmen (a), die kommunalen Landesverbände (Gemeindetag, Städtetag und Landkreistag Baden-Württemberg) (b) sowie der Badische Landwirtschaftliche Hauptverband e.V. (c) und der Landesbauernverband (d) Gebrauch gemacht.

a) Die Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH als Siedlungsunternehmen trägt vor, der Antrag sei unbegründet. Zwar folge das Interesse der antragstellenden Gemeinden nachvollziehbaren Erwägungen. Zu deren Umsetzung bedürfe es aber eines Legislativaktes. Dem gemeinnützigen Siedlungsunternehmen sei nicht an der Verhinderung der kommunalen Baulandentwicklung gelegen. Es erfülle seine qua Gesetz und Gesellschaftsvertrag festgelegten Aufgaben partnerschaftlich mit dem Land und den Kommunen. Soweit möglich komme deshalb das von der Landesregierung angesprochene Bodenbevorratungsmodell zum Einsatz.

b) Die kommunalen Landesverbände Gemeindetag, Städtetag und Landkreistag Baden-Württemberg haben gemeinsam Stellung genommen. Sie führen aus, dass zumindest aktuell keine hinreichenden sachlichen Gründe mehr für die Benachteiligung der Kommunen gegenüber dem Bund, den Ländern und den Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus gegeben seien. Die Bevölkerungszahl Baden-Württembergs

sei in den letzten Jahren stark gestiegen und Zukunftsprognosen gingen von einem weiteren Bevölkerungszuwachs aus. Der Wohnungsbau erfordere deshalb große zusätzliche Flächen. Entsprechendes gelte auch für andere Zukunftsbedarfe. In Ermangelung hinreichender Alternativen seien die Kommunen deshalb darauf angewiesen, „neue“ Flächen in Anspruch zu nehmen. Das Agrarstrukturverbesserungsgesetz erschwere dies unverhältnismäßig, weil die danach erforderliche Planung den Bodenwert in die Höhe treibe, das Vorhaben verzögere und die Zukunft der Fläche zudem über Gebühr in die Hand des Bodenverkäufers lege.

Die Ungleichbehandlung der Kommunen sei auch nicht durch ihr Recht zur Bauleitplanung gerechtfertigt, weil nach einer Schätzung des Umweltbundesamtes ca. 1/3 der Siedlungs- und Verkehrsflächen durch überörtliche Maßnahmen wie Baugenehmigungen nach § 35 BauGB, Planfeststellungsverfahren und Genehmigungen nach dem Fachrecht sowie die Bundesverkehrswegeplanung in Anspruch genommen würden.

c) Der Badische Landwirtschaftliche Hauptverband (BLHV) trägt vor, der Antrag sei bereits unzulässig, weil § 4 Nr. 5 ASVG „nicht teilbar“ sei. Indem der Antrag sich gegen das Erfordernis der Bauleitplanung wende, solle eine Privilegierung der Kommunen ohne jede Einschränkung erreicht werden. Das widerspreche dem klaren Willen des Normgebers, der die Privilegierung der Kommunen nur in der gewählten Form und mit den bestehenden Einschränkungen habe vornehmen wollen.

Der Antrag sei auch unbegründet. § 4 Nr. 5 ASVG beschränke nicht den kommunalen Handlungsspielraum, sondern erweitere diesen. Überdies ermögliche § 7 Abs. 7 i.V.m. § 7 Abs. 9 ASVG im begründeten Einzelfall einen kommunalen Grundstückskauf außerhalb von § 4 Nr. 5 ASVG. Mit der von den Antragstellerinnen gewünschten voraussetzungsfreien „aktiven Liegenschaftspolitik“ könnten die Kommunen unbeplante Außenbereichsflächen günstig erwerben und kraft Hoheitsaktes zu Bauland aufwerten. Ihnen kämen dadurch „Wertsteigerungsmöglichkeiten“ zu, über die kein anderer Marktteilnehmer verfüge. Darin liege ein Verstoß gegen nationales und europäisches Beihilfenrecht. Der von den Antragstellerinnen unterstellte Zwang, überhöhte Kaufpreise zu zahlen, bestehe nicht. Niemand zwingt die Kommunen, überplante Flächen zu kaufen. Vielmehr gehe es darum, die Überplanungsgewinne bei den Gemeinden zu

optimieren. Auf eine solche Gewinnmaximierung gewähre die Verfassung keinen Anspruch, zumal der von der Gemeinde zu zahlende Bodenpreis für Bauerwartungsland immer noch deutlich unter dem dann von ihr zu vereinnahmenden Bodenpreis für fertiges Bauland liege.

d) Der Landesbauernverband in Baden-Württemberg e.V. (LBV) trägt vor, der Antrag sei unbegründet. Zwar könnten durchaus beachtliche Konkurrenzen zwischen der kommunalen Aufgabenerfüllung und der Verbesserung der Agrarstruktur auftreten. Um diese zu bewältigen, seien die Kommunen durch die ihnen zustehenden Befugnisse zur Bauleitplanung, zur Ausübung von Vorkaufsrechten und zur Enteignung aber hinreichend gerüstet.

§ 4 Nr. 5 ASVG erschwere die nachhaltige städtebauliche Entwicklung auch nicht über Gebühr. Vielmehr gewähre die Norm den Kommunen einen Vorteil gegenüber der früheren Rechtslage, weil bei einer entsprechenden Planung heute kein grundstücksverkehrsrechtliches Genehmigungsverfahren mehr erforderlich sei. Wenn die Kommunen einen konkreten Bedarf nachwiesen, seien überdies entsprechende Erwerbsgeschäfte nach § 6 Nr. 6 Buchst. c ASVG zu genehmigen. Kleinflächen von unter 1 ha Größe unterfielen dem Agrarstrukturverbesserungsgesetz ohnehin nicht. Durch § 4 Nr. 5 ASVG möglicherweise erhöhte Kaufpreise könnten die Gemeinden durch eine entsprechende Gestaltung der Weiterverkaufspreise kompensieren. Soweit die Antragstellerinnen auch das Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens rügten, übersähen sie, dass dieses auch im Auftrag der Gemeinde tätig werden könne und dass auch die Gemeinden vom Vorgehen des Landsiedlungsunternehmens profitierten.

B.

Der zu dem Verfahren erklärte Beitritt ist zulässig (I.). Der Normenkontrollantrag ist dagegen unzulässig (II.).

I.

Der Beitritt der Gemeinde XXX sowie der Städte XXX und XXX ist gemäß § 54 Satz 1 i.V.m. § 48 Abs. 2 VerfGHG zulässig. Die Beigetretenen haben das gemäß § 48 Abs. 2 VerfGHG erforderliche „berechtigte Interesse“ hinreichend dargetan. Die Beigetretenen sind von der angegriffenen Norm, die unmittelbar an alle Gemeinden adressiert ist, in gleicher Weise betroffen wie die Antragstellerinnen. Vor diesem Hintergrund genügt hier eine weitgehende Bezugnahme auf die Ausführungen der Antragstellerinnen.

II.

Der Antrag auf kommunale Normenkontrolle ist unzulässig. Zwar sind die Antragstellerinnen beteiligungsfähig und antragsberechtigt; ihr Antrag bezieht sich auch auf einen tauglichen Gegenstand (1.). Allerdings fehlt den Antragstellerinnen die Antragsbefugnis (2.).

1. Die Antragstellerinnen sind als Gemeinden nach Art. 76 LV im Verfahren der - nicht fristgebundenen - kommunalen Normenkontrolle beteiligungsfähig und antragsberechtigt (vgl. StGH, Urteil vom 10.5.1999 - GR 2/97 -, ESVGH 49, 241, 243, Juris Rn. 48).

Der Normenkontrollantrag bezieht sich auf einen tauglichen Gegenstand. Art. 76 LV verlangt als Gegenstand der Überprüfung ein „Gesetz“. Gemeint ist ein formelles, also ein vom Landtag beschlossenes Gesetz (vgl. StGH, Urteil vom 9.8.1977 - GR 1/77 -, ESVGH 27, 185; VerfGH, Urteil vom 17.2.2020 - 1 VB 11/19 -, Juris Rn. 22) wie § 4 Nr. 5 ASVG.

2. Den Antragstellerinnen fehlt jedoch die erforderliche Antragsbefugnis.

Für die Antragsbefugnis verlangt Art. 76 LV die Behauptung, dass ein Gesetz nicht mit Art. 71 - 75 LV vereinbar sei. Die antragstellende Gemeinde muss dazu eine konkrete eigene Beschwer durch die angegriffene Gesetzesnorm geltend machen (vgl. StGH, Urteil vom 14.10.1993 - GR 2/92 -, ESVGH 44, 8, 9, Juris Rn. 37; Urteil vom 4.5.1998 -

GR 1/96 -, ESVGH 48, 161, 162, Juris Rn. 32), also deutlich machen, dass sie durch das gerügte Gesetz in ihrer verfassungsrechtlichen Stellung verletzt sein könnte (vgl. StGH, Urteil vom 15.6.1957 - GR 2/56 -, BWVBI 1957, 140). Schließlich muss die geltend gemachte Beschwer die Gemeinde auch unmittelbar treffen (vgl. StGH, Urteil vom 4.6.1976 - GR 3/75 -, ESVGH 26, 129, 131; Urteil vom 4.5.1998 - GR 1/96 -, ESVGH 48, 161, 162, Juris Rn. 32).

Zwar sind die Antragstellerinnen durch § 4 Nr. 5 ASVG selbst beschwert (a.), in der Sache ist die Verletzung einer rügefähigen Rechtsposition der Antragstellerinnen jedoch von vornherein ausgeschlossen (b.).

a) Die Antragstellerinnen sind gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 Abs. 1 LV, § 1 Abs. 4 GemO als Gebietskörperschaften rechtsfähig und damit berechtigt, Grundstücke zu erwerben. Indem § 3 i.V.m. § 4 Nr. 5 ASVG ihnen diesen Erwerb erschwert, sind sie selbst betroffen.

b) Eine Verletzung der Antragstellerinnen in einer rügefähigen Rechtsposition erscheint von vornherein ausgeschlossen.

Art. 76 LV verlangt eine mögliche Verletzung der Antragstellerinnen in ihren Rechten aus Art. 71 bis Art. 75 LV. An einer solchen fehlt es. Weder die verfassungsrechtlichen Garantien zur finanziellen Ausstattung der Gemeinden (aa) noch die gemeindliche Organisationshoheit (bb) sind verletzt. Auf eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes können sich die Antragstellerinnen nicht berufen (cc). Ob neben diesen Aspekten noch ein Anspruch auf verfassungsgerichtliche Überprüfung weiterer Rechtspositionen, insbesondere des allgemeinen Willkürverbots, besteht, und ob die mögliche Verletzung einer solchen Position allein die Antragsbefugnis begründen kann, kann hier dahinstehen, weil es auch insoweit ersichtlich an einer Verletzung fehlt (dd).

aa) § 4 Nr. 5 ASVG verletzt die verfassungsrechtlichen Garantien zur finanziellen Ausstattung der Gemeinden nicht. Art. 71 Abs. 1 LV gewährleistet zum einen die Finanzhoheit, also eine eigenverantwortliche Einnahme- und Ausgabenwirtschaft der Gemeinden als wesentlichen Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. In

Art. 73 Abs. 1 LV wird außerdem die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände gesondert sichergestellt. Das Land hat danach für eine Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände zu sorgen, die ihnen eine angemessene und kraftvolle Erfüllung ihrer Aufgaben erlaubt und nicht durch die Schwächung der Finanzkraft zu einer Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts führt (vgl. StGH, Urteil vom 10.5.1999 - GR 2/97 -, ESVGH 49, 241, 251, Juris Rn. 84 und Urteil vom 10.11.1993 - GR 3/93 -, ESVGH 44, 1, 5, Juris Rn. 74 f.).

Der hier in Rede stehende § 4 Nr. 5 ASVG verletzt diese Garantie unter keinem denkbaren Gesichtspunkt. Insbesondere ist die gemeindliche Finanzhoheit nicht bereits durch jede ausgabenrelevante gesetzliche Vorgabe berührt. Vielmehr greifen legislative Maßnahmen, die möglicherweise (auch) die Kosten der Gemeinden in Bezug auf einzelne Ausgabepositionen steigern, jedenfalls solange nicht in die gemeindliche Finanzhoheit ein, wie sie nicht zu einer „Aushöhlung“ der Finanzen der Gemeinden führen (vgl. StGH, Urteil vom 2.6.1956 - GR 1/55 -, BWVBI 1956, 168, 168 f.). Davon kann hier schon deshalb nicht ausgegangen werden, weil den Gemeinden infolge der nach § 4 Nr. 5 ASVG erforderlichen Bauleitplanung zwar möglicherweise höhere Kosten beim Erwerb land- oder forstwirtschaftlicher Grundstücke entstehen, die Kommunen aber zum einen nicht verpflichtet sind, land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke zu erwerben, und ihnen zum anderen die Möglichkeit offensteht, diese Kosten bei der Nutzung der entsprechenden Grundstücke zu amortisieren. Überdies lässt sich dem Vortrag der Antragstellerinnen weder anhand konkreter Darlegungen entnehmen, dass ihnen aktuell oder binnen absehbarer Zeit keine hinreichenden Mittel mehr zur Verfügung stehen werden, um die gemeindlichen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen, noch, dass ein solcher Mangel gerade auf nicht amortisierbare Mehrausgaben infolge des Überplanungserfordernisses des § 4 Nr. 5 ASVG zurückzuführen wäre.

bb) Auch in die gemeindliche Organisationshoheit greift § 4 Nr. 5 ASVG nicht ein.

Als Organisationshoheit wird die Befugnis der Gemeinden umschrieben, die Wahrnehmung der eigenen Aufgaben, Abläufe und Entscheidungszuständigkeiten im Einzelnen festzulegen und damit auch über Gewichtung, Qualität und Inhalt der Entscheidungen

zu befinden. Die Organisationshoheit von Gemeinden und Gemeindeverbänden verbietet Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen ersticken würden (vgl. BVerfG, Urteil vom 7.10.2014 - 2 BvR 1641/11 -, BVerfGE 137, 108 Rn. 117; BVerfG, Beschluss vom 26.10.1994 - 2 BvR 445/91 -, BVerfGE 91, 228, 236, Juris Rn. 26). Gewährleistet ist, dass den Gemeinden ein hinreichend bedeutsamer organisatorischer Spielraum verbleibt, innerhalb dessen „Behörden, Einrichtungen und Dienststellen einschließlich ihrer sachlichen und personellen Ausstattung, Kompetenzen und inneren Ordnungen ebenso wie Verfahren und Entscheidungsabläufe eigenverantwortlich gestaltet werden können, etwa durch Hauptsatzung, Verwaltungsvorschriften, Geschäftsverteilungspläne oder Einzelweisungen“ (Ernst, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 28 GG Rn. 126 m.w.N.).

Gemessen daran ist ein Eingriff in die gemeindliche Organisationshoheit durch § 4 Nr. 5 ASVG hier schon deshalb ausgeschlossen, weil die Regelung den Gemeinden weder rechtlich noch tatsächlich Vorgaben in Bezug auf ihre interne Organisation macht. Die Norm statuiert lediglich ein Überplanungserfordernis, bevor die Gemeinde privilegierten Zugriff auf ein landwirtschaftliches Grundstück nehmen kann. Ihr lassen sich jedoch keine Anhaltspunkte zu der Frage entnehmen, durch wen oder in welchem Verfahren die Gemeinden ihre Aufgaben und Befugnisse wahrzunehmen haben. Auch die Antragsschrift zeigt entsprechende organisatorische Einschränkungen nicht auf.

cc) Auch in Bezug auf den geltend gemachten Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 2 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG fehlt den Antragstellerinnen die Antragsbefugnis. Sie sind insoweit als juristische Personen des öffentlichen Rechts nicht grundrechtsfähig.

(1) Die Grundrechtsfähigkeit einer juristischen Person richtet sich auch für die Grundrechte der Landesverfassung, wie den allgemeinen Gleichheitssatz, nach Art. 19 Abs. 3 GG. Die Verweisung auf die Grundrechte des Grundgesetzes in Art. 2 Abs. 1 LV erfasst auch diese Regelung, die dadurch in Landesverfassungsrecht transferiert wird (VerfGH, Urteil vom 3.2.2022 - 1 VB 85/17 -, ESVGH 72, 139, 144, Juris Rn. 35).

Nach Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte für juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Das führt zu einer grundsätzlichen Unterscheidung zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und juristischen Personen des Privatrechts. Danach können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts im Grundsatz nicht auf Grundrechte berufen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2.5.1967 - 1 BvR 578/63 -, BVerfGE 21, 362, 369 ff., Juris Rn. 21 ff.). Zwar kennt dieser Grundsatz für bestimmte juristische Personen des öffentlichen Rechts in bestimmten Situationen Ausnahmen, diese sind hier jedoch ersichtlich nicht einschlägig. Die Antragstellerinnen können sich dementsprechend hier nicht auf das Grundrecht aus Art. 2 LV i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG berufen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8.7.1982 - 2 BvR 1187/80 -, BVerfGE 61, 82, 100 ff., Juris Rn. 55 ff.).

(2) Zu keinem anderen Ergebnis führt die von den Antragstellerinnen zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der Gesetzgeber bei der Regelung der Verhältnisse von Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts selbst dann an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden sei, wenn diese sich nicht auf Grundrechte berufen könnten. Danach komme im allgemeinen Gleichheitssatz ein allgemeiner Rechtsgrundsatz zum Ausdruck, der bereits aus dem Prinzip der allgemeinen Gerechtigkeit folge; er beanspruche objektiv auch Geltung für die Beziehungen innerhalb des hoheitlichen Staatsaufbaus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1.7.1987 - 1 BvL 21/82 -, BVerfGE 76, 130, 139, Juris Rn. 34; BVerfG, Beschluss vom 19.12.1967 - 2 BvL 4/65 -, BVerfGE 23, 12, 24, Juris Rn. 103).

Das Bundesverfassungsgericht hat in den genannten Entscheidungen gerade keine Weiterung der Grundrechtsberechtigung von Gemeinden vorgenommen. Vielmehr betrafen die entsprechenden Einlassungen den objektiv-rechtlichen Maßstab für die Prüfung der Begründetheit von konkreten Normenkontrollanträgen nach Art. 100 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 31.1.2008 - 1 BvR 2156/02 -, Juris Rn. 5). Im Rahmen dieser Verfahrensart prüft das Bundesverfassungsgericht umfassend die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Hingegen setzt ein kommunales Normenkontrollverfahren nach Art. 76 LV, auch wenn es ausschließlich gegen Rechtsnormen gerichtet werden kann, die Möglichkeit einer Verletzung der Gemeinde in ihrer eigenen verfassungsrechtlichen Stellung voraus (siehe oben). Eine

solche eigene Berechtigung hat das Bundesverfassungsgericht in den zitierten Entscheidungen jedoch nicht festgestellt.

dd) Es kann dahinstehen, ob sich die Antragsbefugnis einer Gemeinde in einem Verfahren nach Art. 76 LV auch aus der möglichen Verletzung weiterer Rechtspositionen, insbesondere einer solchen des allgemeinen Willkürverbotes, ergeben kann, denn auch insoweit erscheint eine Rechtsverletzung der Antragstellerinnen jedenfalls von vornherein ausgeschlossen.

(1) Gegenstand eines Verfahrens nach Art. 76 LV ist ausweislich des Wortlautes der Norm nur die Prüfung einer Verletzung der „Vorschriften der Art. 71 bis 75 LV“, also der gemeindlichen Selbstverwaltungsautonomie. Dementsprechend besteht die Antragsbefugnis für ein solches Verfahren dann, wenn möglicherweise eine der genannten Vorschriften verletzt ist.

Allerdings haben sowohl der Staatsgerichtshof als auch das Bundesverfassungsgericht die Begründetheit kommunaler Normenkontrollen in Einzelfällen auch daran gemessen, ob Rechte außerhalb der kommunalen Selbstverwaltungsgarantien verletzt waren, unter anderem auch das allgemeine Willkürverbot. Eine noch weitergehende Ausweitung des Prüfungsmaßstabes wird von einigen Stimmen in der Literatur gefordert.

(a) So ging der Staatsgerichtshof davon aus, dass er in Verfahren nach Art. 76 LV berufen und verpflichtet sei, neben geltend gemachten Verstößen gegen Art. 71 - 75 LV auch die Übereinstimmung der angefochtenen Gesetzesbestimmung mit anderen Normen der Landesverfassung, insbesondere dem Willkürverbot, zu prüfen, wenn der Rechtsstreit in zulässiger Weise an den Staatsgerichtshof gelangt war (StGH, Urteil vom 2.6.1956 - GR 1/55 -, BWVBI 1956, 168, 169).

(b) Auch das Bundesverfassungsgericht hält sich in Verfahren gemäß § 91 BVerfGG (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG) nach anderweitiger Bejahung der Zulässigkeit des Rechtsbehelfs für verpflichtet, im Rahmen der Begründetheit „im Interesse einer endgültigen

Ausräumung von Zweifeln die Übereinstimmung der angefochtenen Gesetzesbestimmungen mit gewissen anderen Normen des Grundgesetzes zu prüfen“. Es hat daher Gemeinden als befugt angesehen, die Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit einer Norm des Grundgesetzes dann zu rügen, wenn diese Norm ihrem Inhalt nach das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 20.3.1952 - 1 BvR 267/51 -, BVerfGE 1, 167, 181, Juris Rn. 25).

Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG als Maßstab der Begründetheitsprüfung das allgemeine Willkürverbot in Betracht gezogen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 28.9.2004 - 2 BvR 622/03 -, NVwZ 2005, 82, 83, Juris Rn. 7) oder es in Verbindung mit verschiedenen Einzelausprägungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zur Anwendung gebracht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.6.1987 - 2 BvR 826/83 -, BVerfGE 76, 107, 119, Juris Rn. 40; BVerfG, Beschluss vom 7.10.1980 - 2 BvR 584/76 u.a. -, BVerfGE 56, 298, 313 f., Juris Rn. 45).

(c) Auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird teilweise eine Weiterung des Maßstabes für die Begründetheit eines kommunalen Normenkontrollantrages gefordert. Danach soll sich die Prüfung der Begründetheit einer zulässigen Verfassungsbeschwerde auf jede formelle oder materielle Verfassungsnorm (vgl. Hoppe, DVBl. 1995, 179, 185 m.w.N.) erstrecken, um den Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit durch einen erweiterten Prüfungsmaßstab zu verstärken.

(2) Ob eine entsprechende Weiterung des verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabes auch in Verfahren nach Art. 76 LV vor dem Verfassungsgerichtshof vorzunehmen ist, Gemeinden sich also auch hier auf Verletzungen anderer Rechtsgüter als der gemeindlichen Selbstverwaltungshoheit berufen können und ob diese Weiterung überdies nicht nur zur Begründetheit eines Verfahrens nach Art. 76 LV führen, sondern auch die Antragsbefugnis einzelner Gemeinden für ein solches begründen kann, kann hier dahinstehen, weil es jedenfalls an einer entsprechenden Rechtsverletzung fehlt. Das insoweit hier allein in Betracht kommende Willkürverbot ist nach keiner denkbaren Betrachtungsweise verletzt.

Das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Willkürverbot verpflichtet den Gesetzgeber, sachgerecht zu differenzieren. Er handelt aber nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat, sondern vielmehr nur dann, wenn sich ein sachgerechter Grund für eine gesetzliche Bestimmung nicht finden lässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.10.1980 - 1 BvL 50/79 u.a. -, BVerfGE 55, 72, 89 f., Juris Rn. 50). Dabei genügt Willkür im objektiven Sinn, d.h. die tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit der Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gesetzgebungsgegenstand (vgl. BVerfG, Urteil vom 16.3.1955 - 2 BvK 1/54 -, BVerfGE 4, 144, 155, Juris Rn. 37).

Diese Kriterien gelten auch und gerade für die Beurteilung gesetzlicher Differenzierungen bei der Regelung von Sachverhalten; hier endet der Spielraum des Gesetzgebers erst dort, wo die ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also ein einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung fehlt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.6.1959 - 2 BvL 10/59 -, BVerfGE 9, 334, 337, Juris Rn. 11; Beschluss vom 7.12.2022 - 2 BvR 988/16 -, BVerfGE 164, 347 Rn. 131 und Beschluss vom 28.11.2023 - 2 BvL 8/13 -, NJW 2024, 1171 Rn. 141). Eine derartige Willkür kann einer gesetzlichen Regelung aber nur dann vorgeworfen werden, wenn ihre Unsachlichkeit evident ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28.11.2023 - 2 BvL 8/13 -, NJW 2024, 1171 Rn. 141 m.w.N.).

Gemessen daran liegt in der unterschiedlichen Behandlung der Gemeinden einerseits und von Bund, Land und Religionsgemeinschaften andererseits in Bezug auf die Genehmigungsbedürftigkeit von Verfügungen über land- und forstwirtschaftliche Grundstücke kein Verstoß gegen das Willkürverbot.

Vielmehr liegt ein sachlich einleuchtender Grund für die vom Gesetzgeber vorgenommene Differenzierung vor. Dieser besteht darin, dass von den genannten Körperschaften allein den Gemeinden als Ausfluss der gemeindlichen Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 71 Abs. 1, 2 LV das Recht zusteht, Bauleitpläne aufzustellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.6.1987 - 2 BvR 826/83 -, BVerfGE 76, 107, 117, Juris

Rn. 30). Gemessen an dem hier allein relevanten Willkürmaßstab ist es nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber an diesen sachlichen Unterschied zwischen den Gemeinden und den anderen privilegierten Körperschaften anknüpft und eine Betätigung der gemeindlichen Planungshoheit verlangt, um die Erreichung des Zweckes, Verfügungen über land- und forstwirtschaftliche Flächen dem freien Markt zu entziehen und so die Agrarstruktur zu fördern, zusätzlich abzusichern (vgl. zum Zweck des GrdstVG BVerfG, Beschluss vom 12.1.1967 - 1 BvR 169/63 -, BVerfGE 21, 73, 82 f., Juris Rn. 23).

C.

Der Antrag der Antragstellerinnen auf Auslagenerstattung ist abzulehnen.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist nach § 60 Abs. 1 Satz 1 VerfGHG kostenfrei.

Für eine ausnahmsweise nach § 60 Abs. 4 VerfGHG aus Billigkeitsgesichtspunkten in Betracht kommende Anordnung über die Erstattung der Auslagen der Antragstellerinnen besteht vorliegend kein Anlass (vgl. VerfGH, Urteil vom 30.4.2021 - 1 GR 82/20 -, Juris Rn. 115; zu § 34a Abs. 3 BVerfGG BVerfG, Beschluss vom 22.3.2022 - 2 BvE 9/20 -, BVerfGE 160, 411 Rn. 46).

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting

gez. Fridrich

gez. Lusche

gez. Prof. Dr. Seiler

gez. Prof. Dr. Jäger

gez. Prof. Dr. Abels

gez. Suliman