



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde
des

- Beschwerdeführer -

verfahrensbevollmächtigt:

1. unmittelbar gegen
 - a) die Bescheide des Landratsamts Konstanz vom 11. September 2013,
 - b) den Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Freiburg vom 8. Oktober 2014 - 32-8235.00-2/KN -,
 - c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 11. Februar 2016 - 6 K 2574/14 -
 - d) das Urteil des Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg vom 20. Juni 2017 - 10 S 739/16 - und
2. mittelbar gegen
§ 27a des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes in der bis zum 31. Dezember 2015 geltenden Fassung vom 13. Dezember 2011 (GBl. S. 551)

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg gemäß § 58 Abs. 2 und Abs. 4 Satz 1 VerfGHG durch den Präsidenten Prof. Dr. Graßhof, den Vizepräsidenten Dr. Mattes und den Richter Gneiting

am 14. August 2022 einstimmig b e s c h l o s s e n :

Die Verfassungsbeschwerde wird als unzulässig zurückgewiesen.

Gründe

A.

I. Der Beschwerdeführer ist Landwirt und wendet sich gegen die im verwaltungsgewöhnlichen Verfahren bestätigte behördliche Untersagung, Teile seiner landwirtschaftlichen Flächen von Grünland in Ackerland umzuwandeln. Insbesondere wurde ihm keine Ausnahmegenehmigung vom Grünlandumwandlungsverbot nach § 27a Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (im Folgenden: LLG) erteilt, da das Verbot für ihn keine unzumutbare Belastung darstelle.

Die landwirtschaftlichen Flächen des Beschwerdeführers umfassen ca. 45 - 50 ha, von welchen bis 2013 etwa 7,76 ha auf Grünland entfielen. Nachdem der Beschwerdeführer die vormalige Viehhaltung bis zum Jahr 2011 wegen veralteter Melkanlagen und der altersbedingt eingestellten Mitarbeit seiner Eltern aufgegeben hatte, brach er nach dem 1. Januar 2013 Flächen im Umfang von 7,76 ha von Grünland in Ackerflächen zum Anbau von Winterweizen und Körnerweizen um. Nachdem das Landratsamt Konstanz hiervon Kenntnis erlangte, wies es den Beschwerdeführer auf das nach § 27a Abs. 1 LLG bestehende Verbot einer Umwandlung von Grünland in Ackerland hin.

In der seinerzeit gültigen Fassung lautete § 27a LLG (auszugsweise) wie folgt:

„(1) ¹Dauergrünland darf unbeschadet der Absätze 2 und 3 bis zum 31. Dezember 2015 nicht in Ackerland oder eine sonstige landwirtschaftliche Nutzung umgewandelt werden. [...]

(2) ¹Die untere Landwirtschaftsbehörde kann im Einzelfall auf schriftlichen Antrag eine Ausnahme vom Verbot des Absatzes 1 zulassen, wenn

- 1. der Verlust des Dauergrünlands durch die Umwandlung einer bisher nicht als Grünland genutzten landwirtschaftlich genutzten Fläche in Dauergrünland im naturräumlichen Zusammenhang dauerhaft ausgeglichen wird,*
- 2. überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern oder*
- 3. das Verbot im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde.*

[...]“

Die hieraufhin vom Beschwerdeführer beantragte Ausnahmegenehmigung wegen unzumutbarer Belastung nach § 27a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LLG lehnten das Landratsamt Konstanz und im Widerspruchsverfahren das Regierungspräsidium Freiburg ab und ordneten zugleich die Wiederherstellung des Grünlands auf den betroffenen Flächen an. Zur Begründung wurde angeführt, dass das alleinige Interesse an einer höherwertigen Nutzung keine Ausnahme der Unzumutbarkeit zu begründen vermöge. Zudem seien die wirtschaftlichen Beeinträchtigungen geringer als vom Beschwerdeführer errechnet und bestehe jedenfalls die Möglichkeit, mit den Grünlandflächen einen Pachtzins zu erzielen.

II. In dem sich anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren bestätigten das Verwaltungsgericht Freiburg mit Urteil vom 11. Februar 2016 - 6 K 2574/14 - und der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Urteil vom 20. Juni 2016 - 10 S 739/16 - das Vorgehen der Verwaltung (mit Ausnahme der Zwangsgeldandrohung).

Das Verwaltungsgericht Freiburg führte zur Begründung - soweit für die Verfassungsbeschwerde relevant - im Wesentlichen aus, dass das Grünlandumwandlungsverbot nach § 27a LLG verfassungsgemäß sei, da lediglich Flächen umfasst würden, die zumindest 20 ar groß und mindestens 5 Jahre lang als Grünflächen genutzt worden seien. Zudem biete § 27a Abs. 2 LLG die Möglichkeit von Einzelfallausnahmen in besonderen Fällen. Eine Unzumutbarkeit nach § 27 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LLG sei nicht anzunehmen, da kein atypischer Einzelfall vorliege, der aufgrund besonderer, vom Normalfall abweichender Umstände das Grünlandumwandlungsverbot ausnahmsweise als unzumutbar erscheinen lasse. Von einer existenziellen Gefährdung des landwirtschaftlichen Betriebs des Beschwerdeführers könne angesichts des gerade mal 15 - 20% seiner Flächen betreffenden Grünlandverbots keine Rede sein. Alleine die höhere Gewinnerzielung der Ackerlandbewirtschaftung im Vergleich zur Grünlandnutzung rechtfertige ebenfalls keine Unzumutbarkeit, da Art. 14 Abs. 1 GG nicht die wirtschaftlich profitabelste Ausnutzung des Grundeigentums garantiere, sondern dem Eigentümer zum Schutz der Natur zumute, sich mit einem geringeren Ertrag seines Grundstücks bescheiden zu müssen. Es verbleibe dem Beschwerdeführer stets zumindest die Möglichkeit der Verpachtung der betroffenen Grünlandflächen.

Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hatte keine Zweifel an der Verfassungskonformität des § 27a LLG, da es sich um eine rechtmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG handele. Der Landesgesetzgeber verfolge mit dem Grünlandumwandlungsverbot legitime Ziele in Form des Arten-, Boden-, Gewässer- und Klimaschutzes, welche Konkretisierungen des nach Art. 20a GG und Art. 3a LV angemahnten Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen darstellen. Es lägen auch keine für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung erforderlichen Nachteile vor, die über normalerweise resultierende Nachteile in atypischer Weise signifikant hinausgingen. So scheidet das Vorliegen eines mit finanziellen Einbußen begründeten (atypischen) Einzelfalls regelmäßig bereits dann aus, wenn mit der Verpachtung der betroffenen Flächen ein durchschnittlicher Pachtzins erzielt werden könne, denn mit dem Grünlandumbruchverbot nach § 27a Abs. 1 LLG habe es der Gesetzgeber - in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise - für zumutbar erachtet, dass mit den vom Umbruchverbot erfassten Flächen dauerhaft kein höherer als der mit einer Grünlandnutzung verbundene Ertrag erzielt werden könne. Der insoweit darlegungs- und beweisbelastete Beschwerdeführer habe schon nicht dargelegt, dass der erzielbare Pachtzins unterhalb des im betreffenden Gebiet durchschnittlich gezahlten Pachtzinses bleiben würde.

III. Die gegen das Berufungsurteil eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde des Beschwerdeführers wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 13. Dezember 2018 - BVerwG 3 B 37.17 - zurück. Die Rüge, Bundesrecht sei bei der Auslegung und Anwendung irreversiblen Landesrechts nicht beachtet worden, vermöge eine Beschwerde gegen die Nichtzulassungsbeschwerde der Revision nur dann zu begründen, wenn das als korrigierender Maßstab angeführte Bundesrecht seinerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfe. Vor diesem Hintergrund genüge es für die Zulassung der Revision nicht, eine maßgebliche Vorschrift des Landesrechts als verfassungsrechtlich bedenklich zu beschreiben, sondern müsse im Einzelnen dargelegt werden, gegen welche Verfassungsnorm verstoßen werde und inwiefern sich bei deren Auslegung Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellten, die sich noch nicht auf der Grundlage bisheriger höchstrichterlicher Rechtsprechung beantworten ließen. Diesen Anforderungen sei die Beschwerde nicht gerecht geworden. Im Übrigen werde aus dem Beschwerdevorbringen auch nicht ersichtlich, dass die Re-

gelungen des § 27a LLG verfassungswidrig sein könnten. Das Grünlandumbruchverbot sei auf den Schutz von Arten, Boden, Gewässern und Klima gerichtet und bezwecke der Gesetzgeber mit ihm folglich den Schutz verfassungsrechtlicher Güter von hohem Wert (Art. 20a GG). Bei der Erfüllung des Auftrags zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen komme ihm ein weiter (politischer) Gestaltungsspielraum zu. Hinsichtlich der Eignung des Grünlandumbruchverbots sei die verfassungsrechtliche Überprüfung darauf beschränkt, ob es schlechthin oder objektiv untauglich sei, den gewünschten Erfolg zu fördern. Sie lasse sich nicht schon mit dem Vorbringen ernstlich in Frage stellen, dass die ökologische Wertigkeit intensiver Grünlandnutzung gegenüber extensiver Grünlandnutzung geringer bzw. - namentlich mit Blick auf die Artenvielfalt - gering sei. Das gelte ebenso für die auf einzelne Autoren gestützte Behauptung, eine intensive Grünlandbewirtschaftung habe gegenüber einer Ackernutzung eine kaum günstigere Wirkung auf die Schutzgüter. Denn gerade auch insoweit komme dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Nichts anderes gelte für die Erforderlichkeit, die sich nur verneinen lasse, wenn die Mittelauswahl offensichtlich fehlsam sei und eindeutig feststehe, dass sich der Zweck mit einem milderen Mittel sachlich gleichwertig erreichen lasse, was vorliegend nicht gegeben sei.

B.

I. Mit seiner Verfassungsbeschwerde vom 24. Januar 2019 wendet sich der Beschwerdeführer sowohl gegen die Bescheide des Landratsamts Konstanz und des Regierungspräsidiums Freiburg als auch gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts Freiburg und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, wobei er mittelbar die Verfassungswidrigkeit von § 27a LLG rügt.

Zur Begründung führt der Beschwerdeführer im Wesentlichen aus:

Die angegriffenen Entscheidungen verletzen ihn in seinen Verfassungsrechten, insbesondere aus Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsrecht). Die Verfassungsbeschwerde sei trotz der Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde durch das Bundesverwaltungsgericht zulässig, da sie Akte der öffentlichen Gewalt des Landes Baden-Württemberg betreffe. Ausgeschlossen sei eine Überprüfung der Ent-

scheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Verfassungsgerichtshof am Maßstab der Landesverfassung nur insoweit, als die Entscheidung durch ein Bundesgericht in der Sache ganz oder teilweise bestätigt worden sei (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997, BVerfGE 96, 345/371). Die Nichtzulassungsbeschwerde zielt auf die Aufhebung einer Verfahrensschranke zur Revisionsinstanz, nicht hingegen sei Gegenstand, ob der *judex a quo* die Sache richtig entschieden habe. Ein Zurückweisungsbeschluss des Bundesverwaltungsgerichts sei daher grundsätzlich nicht geeignet, die landesgerichtliche Entscheidung „in der Sache“ zu bestätigen und die Kontrollkompetenz des Verfassungsgerichtshofs auszuhebeln (vgl. StGH BW, Urteil vom 2.2.2015, 1 VB 48/14). Die mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Angriffe zielten nicht auf Fragen, die Gegenstand des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts waren oder von diesem sachlich geprüft und bestätigt oder als geklärt bezeichnet worden seien.

Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet, da § 27a Abs. 1 LLG einen unverhältnismäßigen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 14 Abs. 1 GG darstelle. Die Ausnahmeregelungen des § 27a Abs. 2 Satz 1 LLG seien nicht geeignet, den Eingriff zu rechtfertigen, da sie im Grunde nur theoretische Ausnahmetatbestände darstellten, die bislang wohl noch keinerlei Anwendung gefunden hätten. Die für eine Ausnahme nach § 27a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LLG erforderliche „unzumutbare Belastung“ werde so eng ausgelegt, dass dieser Ausnahmetatbestand so gut wie nie eingreifen könne. Ein mit finanziellen Einbußen begründeter (atypischer) Einzelfall scheide nach dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg regelmäßig bereits dann aus, wenn mit der Verpachtung der betroffenen Flächen ein durchschnittlicher Pachtzins erzielt werden könne. Damit werde dem Ausnahmetatbestand aber jegliche tatsächliche Relevanz genommen, da nahezu nie der Nachweis geführt werden könne, dass ein entsprechender Erlös nicht zu erzielen sei, denn angesichts der „Endlichkeit“ der landwirtschaftlichen Flächen dürfte sich immer ein Pächter finden, der zur Zahlung des marktüblichen Pachtzinses bereit sei.

Für die Annahme einer unzumutbaren Belastung im Einzelfall müsse die Gesamtsituation des Eigentümers in Betracht gezogen werden. Vorliegend hätten die Gerichte zwar die wirtschaftliche Situation des Beschwerdeführers in den Blick genommen, einen eindeutigen Maßstab, wann eine unzumutbare Belastung vorliege, jedoch nicht

aufgezeigt. Es sei unberücksichtigt gelassen worden, dass der Beschwerdeführer aus wirtschaftlichen Gründen elementar darauf angewiesen sei, die Grundstücke so zu bewirtschaften, dass sie einen messbaren Ertrag erbrächten. Die vorgelegten Gewinn- und Verlustrechnungen zeigten einen Jahresgewinn zwischen XXX € und XXX €, so dass es - entgegen der Auffassung der Gerichte - im Hinblick auf den Lebensunterhalt des Beschwerdeführers durchaus entscheidend sei, ob auf den strittigen Grundstücksflächen ein jährlicher Pachterlös in Höhe von 1.167 € (7,78 ha mal 150 €) oder ein sechsfacher Ertrag erzielt werden könne. Es handele sich dabei immerhin um eine Größenordnung von 1/3 bis 1/5 des gesamten Gewinns des Beschwerdeführers aus seinem landwirtschaftlichen Betrieb.

Letztlich werde so auch die Frage aufgeworfen, ob mit der Einschränkung der Bewirtschaftung nicht auch (zumindest) die Berufswahlfreiheit (Art. 12 GG) des Beschwerdeführers verletzt werde. Zwar stelle das Verwaltungsgericht zutreffend darauf ab, dass das Eigentumsrecht nicht die wirtschaftlich profitabelste Nutzung des Grundeigentums mit der höchsten Rendite garantiere, wenn aber die Einschränkung des Eigentums dazu führe, dass es für den Eigentümer praktisch wertlos würde, dürfe eine wirtschaftlichere Nutzung des Eigentums nicht ausgeschlossen werden.

II. Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz hat zu der Verfassungsbeschwerde mit Schriftsatz vom 19. August 2021 Stellung genommen.

Ziel des § 27a Abs.1 LLG sei der Erhalt der wichtigen Funktionen des Grünlandes: Klima-, Wasser- und Bodenschutz sowie der Biodiversität. Damit handele es sich eindeutig um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, deren Verfassungsmäßigkeit nach Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 GG, nicht dagegen nach Art. 14 Abs. 3 GG, zu beurteilen sei. Wie sich bereits aus der Gesetzesbegründung ergebe, habe Grünland für die genannten Schutzgüter eine herausragende Bedeutung, weshalb an der Legitimität des Umwandlungsverbots - insbesondere vor dem Hintergrund des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Artenvielfalt als Staatszielbestimmung nach Art. 20a GG - keine Zweifel bestünden.

III. Der Beschwerdeführer hat auf diese Stellungnahme mit Schriftsatz vom 30. November 2021 erwidert und weitere Ausführungen gemacht.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, da der Beschwerdeführer sie nicht in einer den Anforderungen nach § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 56 Abs. 1 VerfGHG genügenden Weise begründet hat.

Die Verfassungsbeschwerde ist zwar fristgerecht erhoben worden (siehe I.) und unterfällt - trotz fachgerichtlicher Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts - auch der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs (siehe II.), sie wird jedoch den Anforderungen an eine ausreichend substantiierte Begründung nicht gerecht (siehe III.).

I. Die Verfassungsbeschwerde wurde am 24. Januar 2019 fristgerecht innerhalb eines Monats nach Zugang der verfahrensabschließenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts am 24. Dezember 2018 eingelegt, § 56 Abs. 2 VerfGHG.

Die Frist des § 56 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG beginnt nach § 56 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG mit der formlosen Mitteilung der in vollständiger Form abgefassten Entscheidung, wenn diese nach den maßgebenden verfahrensrechtlichen Vorschriften von Amts wegen vorzunehmen ist; mithin ist eine Entscheidung mit ihrem Zugang mitgeteilt (vgl. VerfGH, Beschluss vom 25.6.2018 - 1 VB 4/18 -, Juris Rn. 2). Da eine Verfassungsbeschwerde nach § 55 Abs. 2 VerfGHG erst nach Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs zulässig ist, bestimmt in der Regel die Mitteilung der letztinstanzlichen Entscheidung den Beginn der Monatsfrist; das gilt auch, wenn neben der letztinstanzlichen Entscheidung auch Entscheidungen der Vorinstanzen oder vorangegangene Behördenentscheidungen angegriffen werden (vgl. zur gleichlautenden Regelung im BVerfGG: BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26.6.2007 - 1 BvR 1877/01 -, Juris Rn. 9; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 25.11.2008 - 1 BvR 848/07 -, Juris Rn. 27). Wird mit der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend gemacht, zählt eine Anhörungsrüge an das Fachgericht ebenfalls zu dem Rechtsweg, von dessen Erschöpfung die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde im Regelfall abhängig ist. In diesen Fällen beginnt daher die Frist zur Einlegung und Begründung einer Verfassungsbeschwerde erst mit der Bekanntgabe der Entscheidung über die Anhörungsrüge (vgl. VerfGH, Urteil vom

13.4.2016 - 1 VB 83/15 -, Juris Rn. 17). Gleiches gilt bei der Einlegung einer Nichtzulassungsbeschwerde, denn auch hier beginnt die Verfassungsbeschwerdefrist nicht bereits mit der Zustellung der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, sondern (erst) mit der Bekanntgabe des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts über die Nichtzulassungsbeschwerde, da diese zur Erschöpfung des Rechtswegs nach § 55 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde einzulegen war (vgl. VerfGH, Urteil vom 31.1.2019 - 1 VB 51/17 -, Juris Rn. 23; StGH, Urteil vom 6.7.2015 - 1 VB 130/13 -, Juris Rn. 119 f.). Offensichtlich unzulässige Rechtsbehelfe, die nicht zu dem nach § 55 Abs. 2 VerfGHG zu erschöpfenden Rechtsweg gehören, sind allerdings nicht geeignet, den Beginn der Monatsfrist hinauszuschieben (st. Rspr. des BVerfG, vgl. Beschluss des Ersten Senats vom 25.11.2008 - 1 BvR 848/07 - a.a.O. Rn. 33; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 4.6.2018 - 1 BvR 1180/17 -, Juris Rn. 5). Offensichtlich unzulässig und deshalb aussichtslos ist ein Rechtsbehelf vor den Fachgerichten aber jeweils nur dann, wenn der Beschwerdeführer aus der Sicht einer verständigen Prozesspartei nach dem Stand von Rechtsprechung und Lehre zum Zeitpunkt der Einlegung seines Rechtsbehelfs über dessen Unzulässigkeit und mangelnde Erfolgsaussichten nicht im Ungewissen sein konnte (st. Rspr. des BVerfG, vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 30.6.2009 - 1 BvR 893/09 -, Juris Rn. 16; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 11.2.2009 - 1 BvR 3582/08 -, Rn. 13).

Hiernach begann die einmonatige Frist mit Zustellung der Entscheidung des die Nichtzulassungsbeschwerde zurückweisenden Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts an den Beschwerdeführer am 24. Dezember 2018. Denn auch wenn die Nichtzulassungsbeschwerde durch das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 13. Dezember 2018 zurückgewiesen wurde, so ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass deren Einlegung offensichtlich unzulässig und deshalb von vornherein aussichtslos war. Die Einlegung und Begründung der Verfassungsbeschwerde am 24. Januar 2019 erfolgte mithin fristgerecht.

II. Der Verfassungsgerichtshof ist zur Prüfung der angegriffenen Bescheide und Gerichtsentscheidungen trotz der Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde durch das Bundesverwaltungsgericht befugt.

1. Der Verfassungsgerichtshof überprüft die Entscheidung eines Landesgerichts nicht am Maßstab der Landesverfassung, soweit diese durch ein Bundesgericht in der Sache ganz oder teilweise bestätigt worden ist (vgl. BVerfG, Beschluss des 2. Senats vom 15.10.1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345, Rn. 85). Die Entscheidung des Landesgerichts ist dann mit der Wirkung in den Bereich der Bundesgerichtsbarkeit einbezogen worden, dass sie nicht mehr als hoheitliche Maßnahme des Landes gewertet werden kann und daher der Anfechtung durch die Landesverfassungsbeschwerde entzogen ist. Die Beschwer folgt nun aus der Erkenntnis des Bundesgerichts und nicht mehr der Ausübung der Staatsgewalt des Landes. Eine Kontrolle der Entscheidungen von Bundesgerichten - und sei es nur mittelbar - steht einem Landesverfassungsgericht nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nicht zu (vgl. VerfGH, Beschluss vom 6.4.2017 - 1 VB 12/17 -, Juris Rn. 11 m.w.N.; StGH, Urteil vom 6.7.2015 - 1 VB 130/13 -, Juris Rn. 97).

Bei einer allein auf den Zulassungsgrund des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO - der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache - gestützten Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision ist regelmäßig davon auszugehen, dass nur das Vorliegen des Zulassungsgrundes geprüft und nicht die Entscheidung in der Sache bestätigt wurde (vgl. hierzu sowie zum Folgenden: VerfGH a.a.O. Rn. 13). Im Rahmen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO findet keine notwendige und abschließende Prüfung statt, ob das Berufungsurteil auf einer Verletzung von Grundrechten beruht (vgl. Bay. VerfGH, Entscheidungen vom 21.10.2009 - Vf. 105-VI-08 -, Juris Rn. 20, und vom 15.9.2009 - Vf. 122-VI-08 -, Juris Rn. 21 ff.; Thür. VerfGH, Beschluss vom 30.3.2011 - 14/07 -, Juris Rn. 39; VerfGH RP, Urteil vom 16.3.2001 - VGH B 8/00 -, Juris Rn. 17). An einer die Landesverfassungsbeschwerde ausschließenden Sachprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht fehlt es insbesondere dann, wenn es eine als grundsätzlich aufgeworfene Frage für nicht revisibel gehalten hat (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 25.1.2006 - VGH B 1/05 -, Juris Rn. 21). Erklärt jedoch das Bundesverwaltungsgericht das angegriffene Berufungsurteil bei der Prüfung der grundsätzlichen Bedeutung im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO für in der Sache zutreffend, kommt eine Landesverfassungsbeschwerde nicht mehr in Betracht (vgl. VerfGH a.a.O. Rn. 13; StGH, Urteil vom 6.7.2015 - 1 VB 130/13 -, Juris Rn. 99; Thür. VerfGH, Beschluss vom 30.3.2011 - 14/07 -, Juris Rn. 40).

2. Gemessen hieran liegt eine die Landesverfassungsbeschwerde ausschließende Sachprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht nicht vor.

Das Bundesverwaltungsgericht stützt seine Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde tragend darauf, dass es bereits an einer hinreichenden Formulierung der Fragen für die Annahme einer grundsätzlichen Bedeutung fehle. So hat es ausgeführt, dass die Rüge, Bundesrecht sei bei der Auslegung und Anwendung irreversiblen Landesrechts nicht beachtet worden, nur dann eine Beschwerde gegen die Nichtzulassungsbeschwerde der Revision zu begründen vermöge, wenn das als korrigierender Maßstab angeführte Bundesrecht seinerseits ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfe. Vor diesem Hintergrund genüge es für die Zulassung der Revision nicht, eine maßgebliche Vorschrift des Landesrechts als verfassungsrechtlich bedenklich zu beschreiben, sondern müsse im Einzelnen dargelegt werden, gegen welche Verfassungsnorm verstoßen werde und inwiefern sich bei deren Auslegung Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen, die sich noch nicht auf der Grundlage bisheriger höchstrichterlicher Rechtsprechung beantworten ließen. Diesen Anforderungen werde die Beschwerde nicht gerecht, mit welcher der Beschwerdeführer die Vereinbarkeit des Grünlandumbruchverbots nach § 27a LLG mit dem Grundgesetz geklärt wissen wolle und die Verhältnismäßigkeit des Verbots in Frage stelle. Eine inhaltliche Bestätigung der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg folgt hieraus gerade nicht.

Darüber hinaus hat sich das Bundesverwaltungsgericht zwar auch zur Verfassungsmäßigkeit des § 27a LLG geäußert, in dem es feststellt, dass aus dem Beschwerdevorbringen eine Verfassungswidrigkeit der Regelungen des § 27a LLG nicht ersichtlich werde. Hierin ist jedoch keine zusätzliche Begründung zur Verneinung der grundsätzlichen Bedeutung, sondern lediglich ein obiter dictum zur Frage der materiellen Verfassungsmäßigkeit des § 27a LLG zu sehen. Denn die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts erfolgen gerade ohne ausdrückliche oder auch nur konkludente Bezugnahme auf die zuvor geprüfte Frage der grundsätzlichen Bedeutung. Die Ausgangsentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg wurde insoweit nicht in der Sache bestätigt, so dass es auch an einer die landesverfassungsgerichtliche Prüfungskompetenz ausschließenden inhaltlichen Entscheidung eines Bundesgerichtes fehlt. Hinzu kommt, dass die Verfassungsbeschwerde im Kern die (angeblich

zu enge) Auslegung der Ausnahmemöglichkeiten des § 27a Abs. 2 LLG angreift und hierin einen Verfassungsverstoß gegen Art. 14 GG behauptet, wozu sich das Bundesverwaltungsgericht gar nicht verhält.

III. Die Verfassungsbeschwerde wird jedoch den maßgeblichen Substantiierungsanforderungen nicht gerecht.

Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 und § 56 Abs. 1 VerfGHG hat der Beschwerdeführer nicht nur den der behaupteten Verletzung von in der Landesverfassung enthaltenen Rechten zugrundeliegenden Sachverhalt schlüssig und substantiiert darzulegen, sondern innerhalb der Beschwerdefrist auch substantiiert darzustellen, inwiefern die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Recht verletzen soll (st. Rspr., vgl. VerfGH, Beschluss vom 2.11.2020 - 1 VB 104/20 -, Juris Rn. 5). Bei Verfassungsbeschwerden gegen gerichtliche Entscheidungen gehört hierzu, dass sich der Beschwerdeführer hinreichend mit den Gründen der Entscheidungen auseinandersetzt (vgl. VerfGH, Beschluss vom 29.8.2016 - 1 VB 70/16 -, Juris Rn. 7 und 11).

1. Soweit der Beschwerdeführer eher nebenbei die Frage aufwirft, „ob mit der Einschränkung der Bewirtschaftung nicht auch (zumindest) die Berufswahlfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) des Beschwerdeführers verletzt wird“ wird dies den Substantiierungsanforderungen einer Rüge des Verstoßes gegen die Berufsfreiheit nicht gerecht.

2. Auch die behauptete Verletzung des Eigentumsgrundrechts aus Art. 2 LV i.V.m. Art. 14 GG legt der Beschwerdeführer nicht ausreichend substantiiert dar. Im Kern wendet sich der Beschwerdeführer gegen die Auslegung der hier maßgeblichen Ausnahmenvorschrift des § 27a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LLG in den angegriffenen Entscheidungen.

Dazu trägt er zunächst vor, die Gerichte hätten keinen eindeutigen Maßstab für das Vorliegen einer unzumutbaren Belastung dargelegt. Dies geht jedoch an den angegriffenen Entscheidungen vorbei; gerade der VGH hat einen sehr klaren Maßstab dargelegt, nämlich die Verpachtbarkeit der Grünlandflächen zu ortsüblichen Pachtzinsen. Weshalb dieses Verständnis dem Ausnahmetatbestand jegliche Relevanz nehmen solle, wird mit dem bloßen Verweis auf die „Endlichkeit landwirtschaftlicher Flächen“ nicht nachvollziehbar dargelegt.

Der Beschwerdeführer fordert dann, bei der Auslegung des Begriffs der „unzumutbaren Belastung“ in § 27a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LLG nicht nur das konkrete Grundstück, sondern auch „die Situation des Eigentümers ansonsten“ in den Blick zu nehmen. Insofern fehlt es aber an einer hinreichenden Auseinandersetzung mit den Gründen der angegriffenen Urteile, in welchen die Maßgabe der allein grundstücksbezogenen Betrachtung dargelegt wird. Weder geht der Beschwerdeführer näher auf die ausführlichen Erwägungen im Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg ein, in welche auch zahlreiche vergleichbare Regelungen aus anderen Rechtsgebieten einbezogen wurden, noch zielen seine Ausführungen hinreichend konkret auf die Argumentation des Verwaltungsgerichtshofs ab, wonach es sich bei dem Umbruch- oder Umwandlungsverbot um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums an einem Grundstück handle und der Gesetzgeber es in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise für zumutbar erachtet habe, dass mit den vom Umbruchverbot erfassten Flächen dauerhaft kein höherer als der mit einer Grünlandnutzung verbundener Ertrag erzielt werden könne. Dieser Ertrag entspreche dem durchschnittlichen Pachtzins. Da unter Berücksichtigung von Wortlaut und Systematik des § 27a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 LLG die Tatbestandsvoraussetzung der unzumutbaren Belastung einen atypischen Einzelfall erfordere, der über die Nachteile hinausgehe, die bereits typischerweise mit dem Grünlandumbruchverbot verbunden seien, scheidet das Vorliegen eines mit finanziellen Einbußen begründeten Einzelfalls regelmäßig bereits dann aus, wenn mit der Verpachtung der betroffenen Fläche ein in etwa dem durchschnittlich für Grünland in der jeweiligen Gegend entsprechender Pachtzins erzielt werden könne. Dem stellt der Beschwerdeführer im Wesentlichen nur die Behauptung entgegen, dass vorliegend andere Grundsätze gelten müssten und seine wirtschaftliche Gesamtsituation zu berücksichtigen sei.

In jedem Fall zeigt der Beschwerdeführer eine etwaige Unzumutbarkeit aufgrund seiner wirtschaftlichen Verhältnisse nicht hinreichend konkret auf, insbesondere ob und weshalb seine individuelle Situation einen den Ausnahmetatbestand der Unzumutbarkeit erfüllenden atypischen Einzelfall darstellen sollte. Die Verfassungsbeschwerde enthält insoweit lediglich diverse unspezifische Formulierungen, etwa der Beschwerdeführer sei „aus wirtschaftlichen Gründen elementar darauf angewiesen, die Grundstücke so zu bewirtschaften, dass sie einen messbaren Ertrag erbringen“, es liege eine

„grundlegende Beeinträchtigung der Vermögensverhältnisse des Beschwerdeführers“ vor oder es gehe „darum, ob der Beschwerdeführer in der Lage ist, mit der Bewirtschaftung seiner Grundstücke seinen Lebensunterhalt zu dienen [sic].“ Es fehlt jedoch an einer hinreichend verständlichen Darstellung der behaupteten konkreten wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Beschwerdeführer, aus welchen dieser die Unzumutbarkeit herleiten will. So lässt der ungenaue Vortrag, aus den im Fachverfahren vorgelegten Gewinn- und Verlustrechnungen ergäben sich Gewinne von XXX € - XXX € pro Jahr, bereits völlig offen, auf welche Grundstücksflächen und welche Bewirtschaftungsart sich diese Gewinne konkret beziehen, insbesondere ob und in welcher Form die im Fachverfahren streitigen Umbruchflächen mit einbezogen sind oder nicht. Zudem hat das Verwaltungsgericht die vorgelegten Gewinn- und Verlustrechnungen zum Nachweis eines durch das Umwandlungsverbot kausal verursachten erheblichen Schadens und damit einer Unzumutbarkeit i.S.d. § 27a Abs. 2 Nr. 3 LLG als untauglich erachtet und dies auch näher begründet, ohne dass sich der Beschwerdeführer in seiner Verfassungsbeschwerde damit konkret auseinandersetzt. Auch die Behauptung einer sechsfach höheren Ertragsmöglichkeit bei einer Ackerlandnutzung der betroffenen Grundstücke gegenüber der Grünlandverpachtung, bei welcher es sich um einen Betrag von einem Drittel oder zumindest einem Fünftel des gesamten Gewinns der landwirtschaftlichen Tätigkeit des Beschwerdeführers handele, wird nicht näher erläutert oder konkretisiert.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

gez. Prof. Dr. Graßhof

gez. Dr. Mattes

gez. Gneiting