

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 13. September 2012
über die Popularklage
des Herrn K. B. in M.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der 18. Verordnung zur Änderung der Verordnung des Landkreises Miesbach über das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ vom 10. Juli 2012 (ABI Nr. 18 S. 109),
2. der 19. Verordnung zur Änderung der Verordnung des Landkreises Miesbach über das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ vom 25. Oktober 2011 (ABI Nr. 24 S. 114),
3. der 20. Verordnung zur Änderung der Verordnung des Landkreises Miesbach über das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ vom 25. Oktober 2011 (ABI Nr. 24 S. 117)

Aktenzeichen: Vf. 16-VII-11

Leitsätze:

1. Überprüfung mehrerer Verordnungen, durch die Flächen aus dem Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ herausgenommen wurden, am Maßstab der Art. 3, 118 Abs. 1 und Art. 141 BV.
2. Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, dass punktuelle Eingriffe in das Landschaftsschutzgebiet ohne koordinierte Planung die Gefahr einer schleichenden Erosion des Schutzgebiets in sich bergen. Gleichwohl erscheint angesichts der Größe der verbleibenden, unter Schutz gestellten Flächen die Grenze noch nicht überschritten, von der an der Schutzzweck der Landschaftsschutzgebietsverordnung nicht mehr zu erreichen ist.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage sind die 18. Verordnung zur Änderung der Verordnung des Landkreises Miesbach über das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ vom 10. Juli 2012 (ABI Nr. 18 S. 109), die 19. Verordnung zur Änderung der Verordnung des Landkreises Miesbach über das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ vom 25. Oktober 2011 (ABI Nr. 24 S. 114) und die 20. Verordnung zur Änderung der Verordnung des Landkreises Miesbach über das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ vom 25. Oktober 2011 (ABI Nr. 24 S. 117).

1. Die Landschaft südlich der Stadt Miesbach ist geprägt durch Hage, eine Form von Hecken, die aus lang gestreckten und dicht geschlossenen Baumreihen mit weiteren Vegetationsschichten im Unterwuchs bestehen, die Felder umgeben und dem Windschutz dienen. Sie sind durch Rodungen entstanden, bei denen die Randgehölze stehen blieben. Die Breite der Hage liegt in der Regel zwischen 2 und 15 m, ihre Länge kann mehrere Kilometer betragen. In der ehemals verbreiteten Landwirtschaftsform der Egartenwirtschaft (einer Sonderform der Dreifelderwirtschaft) schützten die Hage die bestellten Flurstücke vor Vieh, das auf benachbartem Brachland weidete.

Am 28. Oktober 1955 erließ das Landratsamt Miesbach eine „Anordnung zum Schutze der Egartenlandschaft um Miesbach“ (ABI Nr. 20 S. 59). Diese lautet auszugsweise:

§ 1

1. Das in der Landschaftsschutzkarte beim Landratsamt Miesbach mit grüner Farbe eingetragene Gebiet der Gemeinden Hausham, Parsberg, Wall, Wies, Schaftlach, Waakirchen sowie der Gemeinde Dürnbach wird in dem Umfange, der sich aus der Eintragung in der Landschaftsschutzkarte ergibt, mit dem Tage der Bekanntgabe dieser Anordnung dem Schutz des Naturschutzgesetzes unterstellt.
2. Das Schutzgebiet wird begrenzt im Westen durch die Grenze der Gemeinden Waakirchen und Schaftlach, im Süden durch die Grenze der Gemeinden Waakirchen und Dürnbach, im Osten durch die Grenze der Gemeinden Hausham und Parsberg, im Norden durch die Grenze der Gemeinden Schaftlach, Wall und Wies.
3. Ausgenommen von den Beschränkungen der Anordnung sind die in diesem Gebiet gelegenen geschlossenen Ortsteile.

...

§ 3

Innerhalb des geschützten Gebietes dürfen keine Veränderungen vorgenommen werden, die geeignet sind, das Landschaftsbild oder die Natur zu beeinträchtigen.

Darunter fallen insbesondere:

1. Die Beseitigung der im Schutzgebiet vorhandenen Hecken, Gebüsche, Hage, Baumgruppen, Alleen und Gehölze außerhalb des geschlossenen Waldes;
Hecken, Hage und Gehölze dürfen jedoch mit der Maßgabe genutzt werden, dass der Bestand erhalten und das Landschaftsbild nicht beeinträchtigt wird, vor allem keine störenden Lücken entstehen.

...

Die Anordnung zum Schutze der Egartenlandschaft um Miesbach wurde vom 6. Dezember 1989 bis zum 5. August 2008 16-mal geändert, wobei stets Flächen aus dem Geltungsbereich herausgenommen wurden.

2. Gegenstand der Popularklage sind drei weitere Änderungsverordnungen.

a) 18. Änderungsverordnung

Um die Umsiedlung der Anlagen des Zuchtverbands für das oberbayerische Alpenfleckvieh, insbesondere der Versteigerungshalle (Oberlandhalle), zu ermöglichen, beschloss der Stadtrat der Stadt Miesbach am 21. Juli 2007, den Flächennutzungsplan zu ändern und einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzustellen. Zur Realisierung des Vorhabens wird eine Fläche von ca. 35.000 qm benötigt, die im Schutzgebiet liegt.

Der Kreistag des Landkreises Miesbach beschloss am 20. Oktober 2010 eine 18. Änderungsverordnung, durch die die entsprechende Fläche aus dem räumlichen Geltungsbereich der Anordnung herausgenommen werden sollte. Die Verordnung wurde jedoch nicht bekannt gemacht. Wegen einer Änderung des künftigen Standorts der Anlagen des Zuchtverbands hob der Kreistag des Landkreises Miesbach am 29. März 2012 seinen Beschluss vom 20. Oktober 2010 auf und beschloss den Erlass einer neu gefassten 18. Änderungsverordnung, in der die aus dem Landschaftsschutzgebiet herauszunehmende Fläche gegenüber der ursprünglichen Fassung nach Norden verschoben ist. Die Änderungsverordnung hat folgenden Wortlaut:

§ 1

Die Anordnung des Landkreises Miesbach zum Schutze der Egartenlandschaft um Miesbach vom 28. Oktober 1955 (Amtsblatt des Landkreises Miesbach Nr. 20 vom 28. Oktober 1955), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. Oktober 2011 (Amtsblatt für den Landkreis Miesbach Nr. 24 vom 2. November 2011), wird wie folgt geändert:

1. Von dem in § 1 Nummern 1 und 2 der Verordnung festgelegten räumlichen Geltungsbereich wird im Bereich der Stadt Miesbach folgendes Grundstück der Gemarkung Hausham ausgenommen:

Flurnummer 1715/0 (Teilfläche).

2. ¹Das aus dem Geltungsbereich der Landschaftsschutzverordnung ausgenommene Grundstück der Gemarkung Hausham ist in einer Karte im Maßstab 1 : 5.000, ausgefertigt vom Landratsamt Miesbach am

10.07.2012, eingetragen. ²Die Karte ist als Anlage Bestandteil dieser Verordnung. ³Die vom Schutzgebiet ausgenommene Fläche ist schraffiert gekennzeichnet.

§ 2

Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt für den Landkreis Miesbach in Kraft.

Die Verordnung wurde vom Landrat des Landkreises Miesbach am 10. Juli 2012 ausgefertigt und im Amtsblatt Nr. 18 vom 18. Juli 2012 (S. 109) bekannt gemacht.

b) 19. Änderungsverordnung

Die Gemeinde Warngau beabsichtigt, im eingemeindeten Ortsteil Wall im Anschluss an die bestehende Bebauung auf einer Fläche von ca. 13.000 qm ein Wohngebiet mit Bauplätzen für einheimische Familien auszuweisen. Die benötigte Fläche liegt im Landschaftsschutzgebiet.

Der Kreistag des Landkreises Miesbach beschloss am 19. Oktober 2011 folgende Verordnung, mit der diese Fläche aus dem Geltungsbereich der Anordnung herausgenommen wird:

§ 1

Die Anordnung des Landkreises Miesbach zum Schutze der Egartenlandschaft um Miesbach vom 28. Oktober 1955 (Amtsblatt des Landkreises Miesbach Nr. 20 vom 28. Oktober 1955), zuletzt geändert durch Verordnung vom 5. August 2008 (Amtsblatt für den Landkreis Miesbach Nr. 22 vom 10. September 2008), wird wie folgt geändert:

1. Von dem in § 1 Nummern 1 und 2 der Verordnung festgelegten räumlichen Geltungsbereich werden im Gebiet der Gemeinde Warngau folgende Grundstücke der Gemarkung Wall ausgenommen:

Flurnummern 1504/0 (Teilfläche) und 1520/0 (Teilfläche).

2. ¹Die aus dem Geltungsbereich der Landschaftsschutzverordnung ausgenommenen Grundstücke der Gemarkung Wall sind in einer Karte im Maßstab 1 : 5.000, ausgefertigt vom Landratsamt Miesbach am 25.10.2011, eingetragen. ²Die Karte ist als Anlage Bestandteil dieser Verordnung. ³Die vom Schutzgebiet ausgenommene Fläche ist schraffiert gekennzeichnet.

§ 2

Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt für den Landkreis Miesbach in Kraft.

Die Verordnung wurde vom Landrat des Landkreises Miesbach am 25. Oktober 2011 ausgefertigt und im Amtsblatt Nr. 24 vom 2. November 2011 (S. 114) bekannt gemacht.

c) 20. Änderungsverordnung

Auf dem Gebiet der Gemeinde Waakirchen befindet sich inmitten eines Golfplatzes eine Hotelanlage. Die Gemeinde beabsichtigt die Aufstellung eines Bebauungsplans für ein Sondergebiet, um die Errichtung eines Gesundheitszentrums/Hotels und die Erweiterung des bestehenden Hotels zu ermöglichen. Das Plangebiet hat eine Fläche von 103.000 qm (10,3 ha) und liegt im Geltungsbereich der Anordnung.

Der Kreistag des Landkreises Miesbach beschloss am 19. Oktober 2011 daher folgende Verordnung:

§ 1

Die Anordnung des Landkreises Miesbach zum Schutze der Egartenlandschaft um Miesbach vom 28. Oktober 1955 (Amtsblatt des Landkreises Miesbach Nr. 20 vom 28. Oktober 1955), zuletzt geändert durch Verordnung vom 5. August 2008 (Amtsblatt für den Landkreis Miesbach Nr. 22 vom 10. September 2008), wird wie folgt geändert:

1. Von dem in § 1 Nummern 1 und 2 der Verordnung festgelegten räumlichen Geltungsbereich werden im Bereich der Gemeinde Waakirchen folgende Grundstücke der Gemarkung Waakirchen ausgenommen:

Flurnummern 2264/1, 2267/2, 2267/3, 2267/4, 2267/5, 2267/6 sowie Teilflächen der Flurnummern 2263/0, 2264/0, 2266/0, 2270/0, 2270/4, 2281/0, 2281/5, 2282/0 und 2287/4.

2. ¹Die aus dem Geltungsbereich der Landschaftsschutzverordnung ausgenommenen Grundstücke der Gemarkung Waakirchen sind in einer Karte im Maßstab 1 : 5.000, ausgefertigt vom Landratsamt Miesbach am 25.10.2011, eingetragen. ²Die Karte ist als Anlage Bestandteil dieser Verordnung. ³Die vom Schutzgebiet ausgenommene Fläche ist dunkelgrau gekennzeichnet.

§ 2

Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt für den Landkreis Miesbach in Kraft.

Die Verordnung wurde vom Landrat des Landkreises am 25. Oktober 2011 ausgefertigt und im Amtsblatt für den Landkreis Miesbach Nr. 24 vom 2. November 2011 (S.117) bekannt gemacht.

II.

1. Mit seiner Popularklage begehrt der in Miesbach wohnhafte Antragsteller die Feststellung, dass die angegriffenen Änderungsverordnungen gegen Vorschriften der Bayerischen Verfassung verstoßen und daher nichtig sind. Er rügt eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), des Willkürverbots (Art. 118 Abs. 1 BV), der Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 3 Abs. 2, Art. 141 Abs. 1 BV), der Verpflichtung zum Schutz von Natur und Landschaft (Art. 141 Abs. 2 BV) und des Rechts auf Genuss der Naturschönheiten und Erholung in der freien Natur (Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV).

a) Die Änderungsverordnungen verstießen in eklatanter Weise gegen die durch Ratifikation als Bundesgesetz geltende Alpenkonvention mit ihren Durchführungsprotokollen, insbesondere gegen den unmittelbar geltenden Art. 11 Abs. 1 des Naturschutzprotokolls, worin sich die Vertragsparteien verpflichtet hätten, bestehende Schutzgebiete zu erhalten. Darüber hinaus sei in Art. 2 BayNatSchG festgelegt, dass die bayerischen Alpen als Landschaft von einzigartiger Schönheit in ihren Naturräumen von herausragender Bedeutung zu erhalten seien. Der Freistaat Bayern komme dieser Verpflichtung auch durch den Vollzug verbindlicher internationaler Vereinbarungen, insbesondere der Alpenkonvention, nach. Damit schreibe auch das bayerische Landesrecht die Anwendung der Alpenkonvention zwingend vor.

b) Die Änderungsverordnungen verletzen in krasser Weise die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie von Natur und Landschaft in Art. 141 Abs. 1 und 2 BV. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung schütze nicht nur Hage und Biotop, sondern den gesamten Geltungsbereich als vernetzte Einheit. In dieses Schutzgut werde massiv eingegriffen, auch wenn unmittelbar keine Hage und kartierte Biotop betroffen seien.

c) Das Grundrecht auf Naturgenuss und Erholung in der freien Natur (Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV) werde verfassungswidrig eingeschränkt. Dieses Grundrecht müsse wegen der Entwicklung seit den letzten einschlägigen Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs und wegen der Lage der streitigen Flächen im Geltungsbereich der Alpenkonvention neu definiert werden. Die Neubewertung ergebe, dass nunmehr auch das Recht auf Erhalt geschützter Flächen in der Natur umfasst sei.

d) Das Willkürverbot sei verletzt, weil bei allen drei Änderungsverordnungen einseitig die Interessen von Gemeinden, Grundstücksbesitzern und Investoren bevorzugt worden seien. Bei der Abwägung zwischen diesen Interessen und den Vorgaben der Verfassung, der Alpenkonvention und der Schutzgebietsverordnung

selbst, seien die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes in krasser Weise missachtet worden.

aa) Die Anlage des Zuchtverbands hätte an Ort und Stelle saniert oder in ein bestehendes Gewerbegebiet verlegt werden können; auch ein Abbruch und Neubau auf dem bisherigen Gelände wäre möglich. Dem Zuchtverband gehe es nur darum, das bisherige Gelände möglichst teuer zu veräußern, um auf eigenem Grund im Außenbereich eine neue Anlage errichten zu können. Bei dieser Anlage handle es sich nicht um ein im Außenbereich privilegiertes Vorhaben, sondern um den Gewerbebetrieb eines Viehhandels.

bb) Bezüglich der 19. Änderungsverordnung sei das Gesamtgebiet der Gemeinde Warngau zu betrachten, in der es ausreichend Bauplätze gebe. Die Bebauung, die durch die Änderungsverordnung ermöglicht werden solle, sei für den aufgelockert bebauten Ortsteil Wall viel zu verdichtet und überdimensioniert.

cc) Der Bedarf nach einem Gesundheitszentrum/Hotel könne im Raum Miesbach auch außerhalb des Landschaftsschutzgebiets befriedigt werden. Der Golfplatz und das bestehende Hotel seien in Widerspruch zur Landschaftsschutzgebietsverordnung und damit rechtswidrig errichtet worden. Es könne deshalb nicht damit argumentiert werden, die aus dem Schutzgebiet herauszunehmende Fläche sei bereits „anthropogen überprägt“ und deshalb nicht mehr schutzwürdig.

2. Der Antragsteller beantragt weiter, die angegriffenen Verordnungen durch eine einstweilige Anordnung vorläufig außer Kraft zu setzen.

III.

1. Der Bayerische Landtag hat sich nicht am Verfahren beteiligt.

2. Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung abgesehen.

3. Der Landkreis Miesbach ist der Auffassung, die Popularklage sei bereits unzulässig. Bedenken bestünden im Hinblick auf die 18. Änderungsverordnung, die erst im Verlauf des Popularklageverfahrens in einer vom ursprünglichen Entwurf abweichenden Fassung bekannt gemacht worden sei. Die Popularklage richte sich nur gegen den Entwurf. Zudem habe der Antragsteller die behaupteten Grundrechtsverletzungen für keine der angegriffenen Änderungsverordnungen hinreichend substantiiert dargelegt. Jedenfalls sei die Popularklage unbegründet.

a) Auf das Grundrecht auf Naturgenuss (Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV) könne sich der Antragsteller nicht berufen, da dieses Recht keinen Anspruch auf unveränderten Fortbestand bestimmter Landschaftsgebiete einräume.

b) Das aus Art. 118 Abs. 1 BV abgeleitete Willkürverbot sei nicht verletzt. Der Landkreis Miesbach habe im Vorfeld der Änderungsverordnungen die erforderlichen naturschutzfachlichen Stellungnahmen eingeholt. Von einer krassen Verkennung der Staatszielbestimmungen des Art. 141 Abs. 1 und 2 BV könne keine Rede sein, zumal weder Hage noch andere schützenswerte Strukturen, wie Biotope, erfasst würden.

aa) Die 18. Änderungsverordnung diene der Verlagerung des Standorts des Zuchtverbands für oberbayerisches Alpenfleckvieh, der seit über 100 Jahren in Miesbach angesiedelt sei. Bedingt durch die derzeit unzureichende Grundstückssituation sei der Zuchtverband seit Jahren auf der Suche nach einem geeigneten neuen Standort, der nunmehr in Zusammenarbeit mit der Stadt Miesbach habe gefunden werden können. Soweit die Bebauung vom Ortsrand etwas abgerückt sei, sei dies mit den von der Anlage ausgehenden landwirtschaftstypischen Immissionen zu begründen. In der endgültigen, geänderten Fassung sei das Plangebiet sogar noch näher nach Norden an den im Zusammenhang bebauten Ortsteil verschoben worden.

bb) Das Baugebiet in Wall, das Gegenstand der 19. Änderungsverordnung sei, weise nur eine sehr geringe Größe auf und entspreche dem planerischen Konzept

der Gemeinde. Ein anderes Gebiet für die Ausweisung von Bauflächen, die für Einheimische erforderlich seien, stehe in Wall nicht zur Verfügung.

cc) Die von der Gemeinde Waakirchen initiierte 20. Änderungsverordnung sei aus wirtschaftlich strukturellen Gründen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen wichtig. Die erfassten Grundstücke seien teilweise schon bebaut und der freien Entfaltung der Natur auch insoweit entzogen, als sie als Golfplatz genutzt würden. Die Landschaftsschutzgebietsverordnung werde insoweit nur den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst.

c) Schließlich sei auch das sich aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ergebende Rechtsstaatsprinzip nicht verletzt. Dessen Schutzbereich erstrecke sich grundsätzlich nicht in den Bereich des Bundesrechts. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip könne nur bei einem offensichtlichen Widerspruch zu Bundesrecht, der inhaltlich als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu qualifizieren sei, angenommen werden. Dies sei nicht der Fall.

Die Alpenkonvention und ihre Protokolle seien durch die Ratifizierung Bestandteil der deutschen Rechtsordnung im Rang von einfachem Bundesrecht geworden. Art. 11 Abs. 1 Satz 1 des Protokolls „Naturschutz und Landschaftspflege“ enthalte jedoch eine bloße Absichtserklärung, die in der deutschen Rechtsordnung keine unmittelbare Anwendung finde. Weder sei die Regelung hinreichend bestimmt noch sei ihre unmittelbare Anwendung von den Vertragsparteien gewollt. Dies ergebe sich auch daraus, dass nach der Alpenkonvention wirtschaftliche und soziale Aspekte sowie die Interessen aller Alpenstaaten ausgewogen zu berücksichtigen seien.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG; vgl. VerfGH vom 24.8.2009 = VerfGH 62, 167/170).

a) Im Hinblick auf die 18. Änderungsverordnung steht der Zulässigkeit der Popularklage nicht entgegen, dass diese Verordnung in der am 20. Oktober 2010 vom Kreistag beschlossenen Fassung nie bekannt gemacht wurde und im Zeitpunkt der Erhebung der Popularklage daher insoweit keine rechtswirksame Norm bestanden hat (vgl. VerfGH vom 8.7.1985 = VerfGH 38, 71/73; VerfGH vom 24.4.2007 = BayVBI 2007, 557/558). Der Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof ist grundsätzlich der Rechtszustand im Zeitpunkt seiner Entscheidung zugrunde zu legen (vgl. VerfGH vom 21.11.2007 = VerfGH 60, 184/211; VerfGH vom 16.12.2010 = BayVBI 2011, 300/301). Die 18. Änderungsverordnung wurde zwischenzeitlich am 29. März 2012 in geänderter Fassung vom Kreistag beschlossen, am 10. Juli 2012 ausgefertigt und am 18. Juli 2012 bekannt gemacht. Der Antragsteller hat auch zum Ausdruck gebracht, dass sich seine Popularklage hierauf erstrecken soll.

b) Die vom Antragsteller angegriffenen Änderungen der Anordnung vom 28. Oktober 1955 gehören zum Kreis der Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, da sie als Rechtsverordnungen eine Rechtsverordnung ändern.

Die Anordnung vom 28. Oktober 1955 hatte ihre Rechtsgrundlage in §§ 5 und 19 Abs. 1 des Reichsnaturschutzgesetzes vom 26. Juni 1935 (RGBl I S. 821). Das Reichsnaturschutzgesetz galt, nunmehr unter der Bezeichnung „Naturschutzgesetz“, als Landesrecht weiter (vgl. BVerfG vom 14.10.1958 = BVerfGE 8, 186/192). Es wurde abgelöst durch das Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG a. F.) vom 27. Juli 1973 (GVBl S. 437). Art. 55 Abs. 1 Satz 1 dieses

Gesetzes bestimmte, dass die aufgrund der bisher geltenden naturschutzrechtlichen Bestimmungen erlassenen Verordnungen und Anordnungen im Sinn des III. Abschnitts bis zu ihrer ausdrücklichen Aufhebung oder bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer in Kraft blieben. Anordnungen nach §§ 5 und 19 Abs. 1 des Naturschutzgesetzes hatten nunmehr die Rechtsnatur einer Landschaftsschutzgebietsverordnung nach Art. 10 Abs. 3 BayNatSchG a. F. Auch das neu gefasste Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) vom 23. Februar 2011 (GVBl S. 82) enthält eine entsprechende Überleitungsvorschrift. Gemäß Art. 60 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG bleiben die aufgrund des Naturschutzgesetzes vom 26. Juni 1935 erlassenen Verordnungen und Anordnungen über den Schutz von Flächen und einzelnen Bestandteilen der Natur bis zu ihrer ausdrücklichen Aufhebung oder bis zum Ablauf ihrer Geltungsdauer in Kraft. Nach Art. 60 Abs. 1 Satz 2 BayNatSchG gelten für die Aufhebung und Änderung die Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften des Teils 8 entsprechend.

Die materiellen Anforderungen an ein Landschaftsschutzgebiet sind nunmehr in § 20 Abs. 2 Nr. 4, § 26 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl I S. 2542) festgelegt. Die Umsetzung dieser Vorgaben erfolgt auf der Grundlage des Landesrechts und zwar durch Rechtsverordnungen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden gemäß Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 BayNatSchG.

2. Der Antragsteller hat gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG noch hinreichend dargelegt, dass durch die angegriffenen Änderungsverordnungen ein in der Verfassung gewährleistetetes Grundrecht, nämlich das aus dem Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) abgeleitete allgemeine Willkürverbot, verletzt wird.

a) In seinem klassischen Gehalt verbietet der Gleichheitssatz, gleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise ungleich und ungleiche Sachverhalte in willkürlicher Weise gleich zu behandeln. Davon zu unterscheiden ist das allgemeine Willkürverbot, das der Durchsetzung der materiellen Gerechtigkeit auch dort dient, wo es nicht

um die Beurteilung konkreter Vergleichspaare oder die ausnahmslose Einhaltung eines einheitlichen Regelungssystems geht. Willkürlich in diesem Sinn sind Normen, wenn die äußersten Grenzen des normgeberischen Ermessens überschritten sind, für die getroffene Regelung also jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt (vgl. VerfGH vom 15.11.2006 = VerfGH 59, 219/228; VerfGH vom 4.5.2012).

b) Die Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung mit dem Ziel einer Reduzierung der unter Schutz gestellten Flächen kann grundrechtsrelevant im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sein.

Die Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 VfGHG ist ein objektives Verfahren und anders als die Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV nicht ausschließlich ein Rechtsschutzverfahren. Art. 98 Satz 4 BV bezweckt im öffentlichen Interesse den Schutz der Grundrechte als Institution (vgl. Huber, BayVBI 2008, 65/68; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 8 zu Art. 98). Die Popularklage dient daher nicht in erster Linie dem Schutz der verfassungsmäßigen Rechte des Einzelnen. Von dieser Funktion her ist es gerechtfertigt, das Willkürverbot als allgemeine Rechtsschranke für staatliches Handeln dem Gleichheitssatz zuzuordnen und demgemäß auch gegenüber dem Normgeber grundrechtlich zu sichern. Mit der Popularklage kann unter Berufung auf das Willkürverbot demnach geltend gemacht werden, eine Norm sei von einem solchen Maß an Sachwidrigkeit geprägt, dass ihr die Geltung abgesprochen werden muss (vgl. VerfGH vom 14.2.1995 = VerfGH 48, 17/22). Eine derartige Sachwidrigkeit kann sich auch aus einer krassen Verkennung verfassungsrechtlicher Verpflichtungen in Bezug auf den Natur- und Landschaftsschutz ergeben (vgl. VerfGH vom 31.5.2006 = VerfGH 59, 109).

c) Der Antragsteller ist der Ansicht, die Herausnahme der von den Änderungsverordnungen erfassten Flächen aus dem Landschaftsschutzgebiet stehe in einem gravierenden Widerspruch zu den in der Bayerischen Verfassung, in der Alpenkonvention und dem zugehörigen Naturschutzprotokoll sowie in den Regelungen des Schutzgebiets selbst zum Ausdruck kommenden Zielen des Natur- und Land-

schaftsschutzes und lasse keinerlei sachliche Rechtfertigung erkennen. In diesem Zusammenhang setzt er sich noch hinreichend konkret mit den Vorgaben des Natur- und Landschaftsschutzes einerseits und den für die Änderungsverordnungen angeführten Interessen andererseits auseinander.

d) Ist die Popularklage in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgewichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie – wie hier Art. 3 und 141 Abs. 1 und 2 BV – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 22.4.2005 = VerfGH 58, 94/98; VerfGH vom 24.7.2006 = VerfGH 59, 134/138; VerfGH vom 22.1.2008 = VerfGH 61, 1/3).

V.

Die Popularklage ist unbegründet.

1. Die angegriffenen Verordnungen zur Änderung der Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet „Egartenlandschaft um Miesbach“ verstoßen nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).

a) Die Änderungsverordnungen sind formell ordnungsgemäß zustande gekommen.

Nach Art. 60 Abs. 1 Satz 2 BayNatSchG gelten für die Aufhebung und Änderung von Anordnungen aufgrund des Naturschutzgesetzes vom 26. Juni 1935 die Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften des Teils 8 entsprechend.

Der Landkreis Miesbach war nach Art. 51 Abs. 1 Nr. 3 BayNatSchG für den Erlass der Änderungsverordnungen zuständig; die Organzuständigkeit des Kreistags ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 Nr. 9 LKrO. Die vom Antragsteller gerügte Beteili-

gung des Kreisausschusses ist schon deshalb unschädlich, weil dieser lediglich vorberatend tätig war (vgl. Art. 26 Satz 2 LKrO).

Bei der Änderung von Landschaftsschutzgebietsverordnungen ist gemäß Art. 52 Abs. 3 Satz 2 BayNatSchG ein vereinfachtes Verfahren zulässig. Auf die öffentliche Auslegung der Entwürfe der Rechtsverordnungen kann verzichtet werden. Die betroffenen Gemeinden, Fachbehörden und Fachstellen sind jedoch anzuhören. Dies ist jeweils geschehen. Auch die in § 63 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG vorgesehene Beteiligung der in Bayern anerkannten Naturschutzvereinigungen ist erfolgt.

Der gemäß Art. 48 Abs. 1 BayNatSchG (Art. 41 Abs. 1 BayNatSchG a. F.) beim Landratsamt Miesbach gebildete Naturschutzbeirat hat zwar die Änderungen der Landschaftsschutzgebietsverordnung in seiner Sitzung vom 13. Oktober 2010 (18. Änderungsverordnung) einstimmig und in seinen Sitzungen vom 31. Mai 2011 (19. Änderungsverordnung) und 4. Oktober 2011 (20. Änderungsverordnung) jeweils mehrheitlich abgelehnt. Das „Vetorecht“ des Naturschutzbeirats nach Art. 48 Abs. 2 BayNatSchG (Art. 41 Abs. 2 BayNatSchG a. F.) besteht aber nur gegenüber Entscheidungen einer staatlichen Naturschutzbehörde im Sinn des Art. 43 Abs. 2 BayNatSchG (Art. 37 Abs. 2 BayNatSchG a. F.). Zuständig für die Änderungsverordnungen ist jedoch nicht das Landratsamt Miesbach als Kreisverwaltungsbehörde, sondern der Landkreis Miesbach als Gebietskörperschaft, sodass der Kreistag die angegriffenen Verordnungen ohne Einschaltung der nächsthöheren Naturschutzbehörde erlassen konnte (vgl. Brenner in Engelhardt/Brenner/Fischer-Hüftle/Egner/Meßerschmidt, Naturschutzrecht in Bayern, RdNr. 6 zu Art. 41 BayNatSchG a. F.).

b) Das Rechtsstaatsprinzip ist nicht wegen eines Widerspruchs der angegriffenen Änderungsverordnungen zu bundesrechtlichen Regelungen verletzt.

Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind allein die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht aber Normen des Bundesrechts. Ein möglicher Verstoß einer landesrechtlichen Norm gegen Bundesrecht kann allenfalls zu einer Verlet-

zung des Rechtsstaatsprinzips führen. Unter dem Blickwinkel des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV kann der Verfassungsgerichtshof nicht umfassend prüfen, ob der Gesetzgeber einer landesrechtlichen Norm – hier der Verordnungsgeber – bundesrechtliche Vorschriften in ihrer Bedeutung für den Inhalt seiner Regelung richtig eingeschätzt hat. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst dann betroffen, wenn der Normgeber des bayerischen Landesrechts offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis geschaffen hat. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann außerdem erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch des bayerischen Landesrechts zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 18.4.2002 = VerfGH 55, 57/64; VerfGH vom 25.1.2006 = VerfGH 59, 1/17; VerfGH 61, 1/4).

Im Hinblick auf das Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) und das Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege (Protokoll „Naturschutz und Landschaftspflege“ – ProtNatSch), beides völkerrechtliche Verträge, die durch die Zustimmungsgesetze vom 29. September 1994 (BGBl II S. 2538) und vom 16. August 2002 (BGBl II S. 1785) in Bundesrecht transformiert wurden, sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt.

aa) Ein Verbot, Flächen aus dem Geltungsbereich von Landschaftsschutzgebieten herauszunehmen, lässt sich der Alpenkonvention offenkundig nicht entnehmen. Der Maßnahmenkatalog des Art. 2 Abs. 2 der Konvention enthält Absichtserklärungen, die zwölf Bereiche betreffen und allgemein formuliert sind. So werden die Vertragsparteien nach Buchst. f dieser Regelung Maßnahmen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergreifen

– mit dem Ziel, Natur und Landschaft so zu schützen, zu pflegen und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme, die Erhaltung der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensräume, die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Leistungsfähigkeit der Naturgüter, sowie Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft in ihrer Gesamtheit dauerhaft gesichert werden.

Eine konkrete Handlungsanleitung oder gar ein Verbot der Verkleinerung von Landschaftsschutzgebieten lässt sich diesen Ausführungen nicht entnehmen. Die Alpenkonvention stellt kein unmittelbar anwendbares Recht dar, sie ist nicht „self-executing“ (vgl. BayVGH vom 16.3.2010 Az. 15 N 04.1980; Fischer-Hüftle in Engelhardt/Brenner/Fischer-Hüftle/Egner/Meßerschmidt, RdNr. 6 zu Art. 2 BayNatSchG; Norer, AgrarR 2002, 205/206; Schroeder, NuR 2006, 133/137).

bb) Die angegriffenen Änderungsverordnungen stehen auch nicht offensichtlich in Widerspruch zu Art. 11 Abs. 1 ProtNatSch, der folgenden Wortlaut hat:

Die Vertragsparteien verpflichten sich, bestehende Schutzgebiete im Sinne ihres Schutzzwecks zu erhalten, zu pflegen und, wo erforderlich, zu erweitern sowie nach Möglichkeit neue Schutzgebiete auszuweisen. Sie treffen alle geeigneten Maßnahmen, um Beeinträchtigungen und Zerstörungen dieser Schutzgebiete zu vermeiden.

Ob dieser Bestimmung ein zwingendes Verbot entnommen werden kann, Schutzgebiete zu verkleinern, wird in der Literatur nicht eindeutig beantwortet. Nach Schroeder (BayVBI 2004, 161/165) ist Art. 11 ProtNatSch gegenüber anderen Regelungen dieses Protokolls „klarer formuliert“. An anderer Stelle (NuR 2006, 133/137) meint Schroeder, dass die Protokolle zur Durchführung der Alpenkonvention grundsätzlich über die notwendigen Eigenschaften eines völkerrechtlichen Vertrags mit „self-executing“-Charakter verfügen. Sie seien unmittelbar durch nationale Behörden und Gerichte anwendbare Vorschriften. Diese Aussage wird aber sogleich eingeschränkt durch die Anforderung, dass sie nach Inhalt, Zweck und Formulierung hinreichend bestimmt sein müssen und keiner weiteren Anwendungsvorschriften bedürfen. Fischer-Hüftle (a. a. O., RdNr. 8 zu Art. 2 BayNatSchG) führt einerseits aus, die teilweise oder völlige Aufhebung eines Schutzgebiets zu-

gunsten anderer Nutzungen sei wegen Art. 11 ProtNatSch nicht möglich. Andererseits räumt er ein, dass sich bei großflächigen Landschaftsschutzgebieten das Problem ergebe, dass manche Gebietsteile von minderer Schutzwürdigkeit sein könnten und ihre Ausgliederung nach Abwägung aller Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt sein könnte, um eine Nutzung zu ermöglichen, für die schwerwiegende Gründe sprächen.

Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH vom 16.3.2010 Az. 15 N 04.1980) erfüllt das nationale Recht grundsätzlich die in den Durchführungsprotokollen der Alpenkonvention formulierten Anforderungen. Im Regelfall ist somit durch die Anwendung der nationalen Gesetze die Umsetzung der Alpenkonvention seitens der Exekutive und der Gerichte gewährleistet. Unmittelbare Rechtswirkung entfaltet Art. 11 Abs. 1 ProtNatSch danach nicht.

Bereits der Wortlaut der Bestimmung, der zur Erhaltung von bestehenden Schutzgebieten im Sinn ihres Schutzzwecks verpflichtet, spricht dafür, dass insbesondere bei großflächigen Schutzgebieten, bei denen die Schutzwürdigkeit der erfassten Flächen nicht einheitlich zu bestimmen ist, die Herausnahme von Flächen zulässig ist. Auch erscheint es nicht naheliegend, dass die vertragsschließenden Staaten weite Teile ihres Staatsgebiets derart unter zwingenden Schutz stellen wollten, dass jede Verkleinerung von Landschaftsschutzgebieten zugunsten anderer Staatsziele, wie der Verbesserung der Infrastruktur, Schaffung von Bauland, Ansiedlung von Gewerbe, ausgeschlossen wäre. So umfassen beispielsweise Landschaftsschutzgebiete etwa 30 v. H. der Gesamtfläche Deutschlands (vgl. Leisner, BayVBI 2012, 353). Der Anteil der Landschaftsschutzgebiete an der Gesamtfläche der Alpenregion dürfte jedenfalls nicht darunter liegen. Da die Änderungsverordnungen aber gerade ein großflächiges Schutzgebiet betreffen, lässt sich nicht feststellen, dass der Normgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen hat.

2. Die drei angefochtenen Änderungsverordnungen verstoßen auch nicht gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV).

a) Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Er lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dabei bleibt es dem Ermessen des Normgebers überlassen zu bestimmen, in welcher Weise dem Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu überprüfen, ob die Festsetzungen in einer Verordnung die bestmögliche oder gerechteste Lösung darstellen. Er kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Normgebers setzen. Hat sich der Normgeber bei einer Kollision verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung anderer Belange entschieden, so liegt ein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV nur vor, wenn sich ein sachgerechter Grund für die getroffene Regelung bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise schlechterdings nicht feststellen lässt (VerfGH 59, 109/114 f.; VerfGH vom 22.7.2008 = VerfGH 61, 172/180 f.).

b) Anders als beim Erlass von Bebauungsplänen (vgl. § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB) sind Anforderungen an den Abwägungsvorgang beim Erlass und der Änderung von Verordnungen zu Landschaftsschutzgebieten nicht in gleicher Dichte normiert. Auch bedürfen entsprechende Verordnungen – im Gegensatz zur Erläuterungspflicht des § 10 Abs. 4 BauGB für Bebauungspläne – keiner Begründung. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung von Landschaftsschutzverordnungen hat sich daher im Sinn einer Ergebniskontrolle mit dem objektiven Erklärungsinhalt der Rechtsnormen, wie er sich aus dem Wortlaut und Sinnzusammenhang ergibt, zu befassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 23.4.1982 = VerfGH 35, 39/45; VerfGH vom 23.9.1985 = VerfGH 38, 118/124; VerfGH vom 14.7.1994 = VerfGH 47, 165/171; VerfGH vom 27.7.2011 = BayVBI 2012, 144/145). Die Abgrenzung von Landschaftsschutzgebieten steht im weiten Ermessen des Ordnungsgebers. Er ist trotz Vorliegens der Voraussetzungen nicht gezwungen, bestimmte Flächen unter Schutz zu stellen. Der Ordnungsgeber ist auch nicht grundsätzlich daran gehindert, die Grenzen eines Landschaftsschutzgebiets selbst

dann enger zu ziehen, wenn die Voraussetzungen für die Unterschutzstellung noch fortbestehen. Der Ordnungsgeber hat abwägend zu entscheiden, ob der Landschaftsschutz Nutzungsinteressen weichen soll, die es nach ihrem Gewicht rechtfertigen, den bestehenden Schutz aufzuheben (vgl. VerfGH vom 27.10.1976 = VerfGH 29, 181/188 f.; BVerwG vom 18.12.1987 = NVwZ 1988, 728).

c) Dass der Normgeber bei den angegriffenen Änderungsverordnungen die in Art. 141 Abs. 1 und 2 BV enthaltenen Verpflichtungen, die natürlichen Lebensgrundlagen sowie Natur und Landschaft zu schützen, in krasser Weise verkannt hat, lässt sich nicht feststellen. Die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes haben in den vorliegenden Fällen kein derartiges Gewicht, dass eine Verkleinerung des Landschaftsschutzgebiets schlechterdings nicht in Betracht käme.

Da das Landschaftsschutzgebiet bereits im Jahr 1955 festgesetzt wurde, konnte der damalige Normgeber die in den späteren Jahrzehnten auftretenden massiven Veränderungen der Bevölkerungs-, Erwerbs- und Infrastruktur sowie der Wohnansprüche der Bevölkerung nicht vorhersehen. Die ursprüngliche Schutzgebietsausweisung erfolgte großräumig, ohne zwischen Bereichen zu unterscheiden, in denen eine bauliche oder infrastrukturelle Entwicklung hinnehmbar wäre und solchen, in denen sich eine derartige Entwicklung wegen des besonderen Eigenwerts von Natur und Landschaft schlechthin verbietet, und schloss sich gleichzeitig eng an die im Jahr 1955 vorhandene geschlossene Bebauung an. Jede bauliche Entwicklung seither musste und muss so zwangsläufig in Konflikt mit den Festsetzungen der Anordnung vom 28. Oktober 1955 geraten (vgl. BayVGH vom 26.7.1994 Az. 9 N 92.2455). Dabei verkennt der Verfassungsgerichtshof nicht, dass punktuelle Eingriffe in das Landschaftsschutzgebiet ohne koordinierte Planung die Gefahr einer schleichenden Erosion des Schutzgebiets in sich bergen. Gleichwohl erscheint angesichts der Größe der verbleibenden, unter Schutz gestellten Flächen die Grenze noch nicht überschritten, von der an der Schutzzweck der Verordnung nicht mehr zu erreichen ist.

Darüber hinaus dienen die drei angefochtenen Änderungsverordnungen der Umsetzung berechtigter planerischer Zielsetzungen von Gemeinden. Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV haben die Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. Dieses Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfasst auch die kommunale Planungshoheit, deren Ziele mit den Mitteln der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch umgesetzt werden können. Die Gemeinden sind vom Gesetz zu einer ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entsprechenden „Städtebaupolitik“ ermächtigt. Es liegt in ihrem planerischen Ermessen, welche Ziele sie sich dabei setzen. Allerdings muss ihre Planung von städtebaulichen Belangen getragen sein und städtebaulich sinnvolle Festsetzungen treffen (vgl. VerfGH vom 17.3.2011 = BayVBI 2011, 433/434; VerfGH vom 29.3.2012). Die Planungsabsichten einer Gemeinde können sich auch in den Außenbereich erstrecken. Zwar hält § 1 a Abs. 2 Satz 1 BauGB die Planungsträger zu sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden an, insbesondere durch Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung. Die Vorschrift enthält jedoch kein „Versiegelungsverbot“ und keine „Baulandsperrung“ in dem Sinn, dass eine Inanspruchnahme des Außenbereichs nur dann möglich ist, wenn innerörtliche Entwicklungsmöglichkeiten umfassend ausgeschöpft sind (vgl. VerfGH vom 23.2.2010 = BayVBI 2011, 14/16; VerfGH BayVBI 2011, 433/435; VerfGH vom 29.3.2012).

aa) Vor diesem Hintergrund verstößt die 18. Änderungsverordnung nicht gegen das Willkürverbot.

Die Notwendigkeit umfassender Erneuerungsmaßnahmen in Bezug auf die Anlagen des Zuchtverbands stellt auch der Antragsteller nicht infrage. Die Entscheidung, ob eine Sanierung des bestehenden Objekts oder ein Neubau erfolgen und an welcher Stelle dieser gegebenenfalls errichtet werden soll, ist in erster Linie eine Entscheidung des Bauherrn, der sich vor allem an den räumlichen Gegebenheiten und an seinen finanziellen Möglichkeiten orientieren muss. Es ist auch nicht schlechthin sachwidrig, dass die Stadt Miesbach den Zuchtverband bei einer kostengünstigen Lösung unterstützen will und dabei zugleich bezweckt, eine regional

bedeutsame Einrichtung innerhalb der eigenen Stadtgrenzen zu halten. Der gewählte Standort befindet sich zudem in dem bereits angesprochenen Grenzbereich zwischen vorhandener Bebauung und Landschaftsschutzgebiet und weist keine besonders schutzwürdigen Elemente von Natur und Landschaft auf.

Der Antragsteller kann sich auch nicht darauf berufen, dass durch die Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung eine massive Bebauung ermöglicht werde. Denn die Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung schafft kein Baurecht, sondern macht erst den Weg frei für einen Bebauungsplan, der Art und Maß der Bebauung festlegt. Zielkonflikte, die nicht durch die Änderung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung, sondern erst durch die nachfolgende Bauleitplanung ausgelöst werden, müssen nicht bereits im naturschutzrechtlichen Verfahren bewältigt werden (vgl. BVerwG vom 11.12.2003 = NVwZ 2004, 729/730).

bb) Auch die 19. Änderungsverordnung ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.

Die bauliche Entwicklung einer Gemeinde mit mehreren Ortsteilen muss sich nicht von vornherein auf den „Kernort“ beschränken, da § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und den Umbau vorhandener Ortsteile als Belang aufführt, der bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist.

Die Planungshoheit einer Gemeinde umfasst grundsätzlich auch die Entscheidung über das Erfordernis einer Bauleitplanung. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Die Ausweisung eines Baugebiets erfordert dabei grundsätzlich keine „zwingenden Gründe“ oder ein „akutes Bedürfnis“. Die Planungsbefugnis nach § 1 Abs. 3 BauGB hängt nicht von dem Nachweis ab, dass hierfür ein durch spürbaren Nachfragedruck ausgelöster unabweisbarer Bedarf vorhanden ist.

Die Gemeinde darf sich schließlich an den Planungswünschen der Grundstückseigentümer im Planungsgebiet orientieren. Eine Bauleitplanung, die mangels Verfügbarkeit der Grundstücke nicht umgesetzt werden kann, ist regelmäßig sinnlos (vgl. VerfGH vom 13.7.2009 = BayVBI 2010, 43/44; VerfGH BayVBI 2011, 433/434).

Die wegen der Aufstellung eines Bebauungsplans aus dem Geltungsbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung herausgenommene Fläche grenzt unmittelbar an die vorhandene Bebauung an und kann angesichts der Fläche von 13.000 qm noch als organische Entwicklung des Ortsteils verstanden werden.

cc) Schließlich verstößt auch die 20. Änderungsverordnung nicht gegen das Willkürverbot.

Die aus dem Geltungsbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung herausgenommenen Flächen sind im Flächennutzungsplan der Gemeinde für die Sondernutzung „Golf“ ausgewiesen und liegen im Bereich des rechtswirksamen Bebauungsplans „Golfplatz Steinberg“. Hierdurch sind die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die bereits erfolgte Anlage eines Golfplatzes und die Errichtung des vorhandenen Hotels geschaffen worden. Die Herausnahme der Flächen aus der Landschaftsschutzgebietsverordnung soll dazu dienen, dass das bestehende Hotel erweitert und den geänderten Anforderungen angepasst und daneben ein „Gesundheitshotel“ errichtet werden kann. Es kann nicht als sachwidrig angesehen werden, dass ein faktisch bereits durch den Bau eines Hotels und die Anlage eines Golfplatzes aus dem naturräumlichen Zusammenhang herausgetrenntes und verändertes Gebiet auch formell aus dem Schutzbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung herausgenommen wird.

Der Vorwurf des Antragstellers, hier werde eine durch Rechtsbruch herbeigeführte Situation benutzt, um weitere Eingriffe zu ermöglichen, lässt sich in dieser Schärfe nicht nachvollziehen. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 16. August 1976 (BGBl I S. 2221) zum 1. Januar 1977 (s.

Art. 6) galt § 5 Abs. 6 Satz 2 des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 (BGBl I S. 341). Danach traten mit dem Inkrafttreten eines Bebauungsplans in dessen Geltungsbereich Regelungen, die dem Landschaftsschutz dienten, insoweit außer Kraft, als sie der Durchführung des Bebauungsplans entgegenstanden. Einer Herausnahme von Flächen aus dem Schutzbereich einer Landschaftsschutzgebietsverordnung bedurfte es daher nicht. Es spricht manches für die Auffassung des Landratsamts, dass die Änderung der Rechtslage zum 1. Januar 1977 bei der Aufstellung des Bebauungsplans für das Golfplatzgebiet übersehen wurde.

Auch ist es nicht sachfremd, dass die Änderung der Landschaftsschutzgebietsverordnung die Förderung des Tourismus zum Ziel hat. Es ist allgemein bekannt, dass der Tourismus in Oberbayern einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor darstellt, von dem zahlreiche Arbeitsplätze abhängen. Die Erweiterung und Verbesserung des touristischen Angebots ist für den Erhalt der Wirtschaftskraft der Region und damit der Arbeitsplätze von herausragender Bedeutung. Dieser Belang ist u. a. über das Sozialstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) in der Bayerischen Verfassung verankert (vgl. VerfGH vom 20.6.2008 = VerfGH 61, 130/134).

3. Die Änderungen der Landschaftsschutzgebietsverordnung verstoßen nicht gegen Art. 141 Abs. 1 und 2 BV.

Bei der Entscheidung über die Verkleinerung eines Landschaftsschutzgebiets ist insbesondere Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV von Bedeutung, wonach es zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts gehört, den Boden als natürliche Lebensgrundlage zu schützen und die heimischen Tier- und Pflanzenarten, ihre notwendigen Lebensräume sowie kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen und zu erhalten. Diese Verpflichtung gilt für die staatliche Gemeinschaft insgesamt, also auch für die nicht ausdrücklich erwähnten Landkreise (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, RdNr. 9 zu Art. 141).

Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV bestimmt in den Grundzügen die wichtigsten Aufgaben, die sich aufgrund der Fundamentalnorm des Art. 3 Abs. 2 BV im Hinblick auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen stellen. Art. 3 Abs. 2 BV sowie Art. 141 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 BV sind keine bloßen Programmsätze, sondern enthalten bindendes objektives Verfassungsrecht, an dem die Handlungen von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts zu messen sind (vgl. VerfGH vom 23.8.1985 = VerfGH 38, 112/117; VerfGH vom 21.2.1986 = VerfGH 39, 17/26; VerfGH 59, 109/115).

Aus Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV ergibt sich, dass die dort genannten Verfassungsaufträge zu den „vorrangigen“ Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts gehören, dass es also auch andere Rechtsgüter von vergleichbarem Gewicht gibt. Bei Eingriffen in Natur und Landschaft sind viele Belange und Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen, die von Fall zu Fall von verschiedener Art und von verschiedenem Gewicht sind (vgl. VerfGH vom 15.7.2002 = VerfGH 55, 98/119).

Die Änderungsverordnungen, die sich nach vorstehenden Ausführungen innerhalb des durch das Willkürverbot gezogenen Rahmens halten, verstoßen demnach durch die Ermöglichung anderer Nutzungsformen der bisher unter Landschaftsschutz gestellten Flächen auch nicht gegen Art. 141 Abs. 1 und 2 BV.

4. Schließlich steht auch das Grundrecht aus Art. 141 Abs. 3 BV den Änderungsverordnungen nicht entgegen.

Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV gewährleistet dem Einzelnen ein Grundrecht auf den Genuss der Naturschönheiten und auf Erholung in der freien Natur. Dagegen räumt diese Bestimmung dem Einzelnen keinen grundrechtlichen Anspruch auf unveränderten Fortbestand bestimmter Landschaftsgebiete ein. Allerdings hat es der Verfassungsgerichtshof offengelassen, ob eine andere Auslegung des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV Platz greifen müsste, falls die öffentliche Hand den Verfassungsauftrag des Art. 141 Abs. 1 und 2 BV in einer Weise vernachlässigen sollte, die

den Kernbereich des Grundrechts auf Naturgenuss treffen würde (vgl. VerfGH 29, 181/186; 39, 17/23). Dies ist indes nicht der Fall. Ungeachtet des fortschreitenden Flächenverlustes ist es den Bürgern Bayerns nach wie vor in zumutbarer Weise möglich, von ihrem Grundrecht aus Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV Gebrauch zu machen.

VI.

Durch die Entscheidung über die Popularklage hat sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erledigt.

VII.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).