

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 4. März 2009  
über die Popularklage  
der Bürgerbewegung zum Schutz des Bayerischen Waldes e. V. in F.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit  
der Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Nationalpark Bayerischer  
Wald vom 17. September 2007 (GVBl S. 671, BayRS 791-4-2-UG), mit Ausnahme  
des § 1 Nr. 4

Aktenzeichen: Vf. 11-VII-08

#### Leitsätze:

1. Die Erweiterung der Fläche im Nationalpark Bayerischer Wald, auf die der Mensch keinen Einfluss nimmt (Naturzone), ist mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
2. Im Hinblick auf das öffentliche Interesse an der Entwicklung des Nationalparkgebiets zu einem möglichst naturnahen Lebensraum sind den Eigentümern der an den Nationalpark angrenzenden Wälder ein trotz der vorgesehenen Waldschutzmaßnahmen verbleibendes (Rest)Risiko eines Schädlingsbefalls und die zusätzliche Belastung durch eine erhöhte Aufmerksamkeit zumutbar.

## **Entscheidung:**

Der Antrag wird abgewiesen.

## **Gründe:**

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob die Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald (im Folgenden: NP-VO) vom 17. September 2007 (GVBl S. 671, BayRS 791-4-2-UG), mit Ausnahme des § 1 Nr. 4, gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstößt.

Die angegriffenen Bestimmungen haben folgenden Wortlaut:

### § 1

Die Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. September 1997 (GVBl S. 513, BayRS 791-4-2-UG), zuletzt geändert durch § 2 der Verordnung vom 10. Juli 2006 (GVBl S. 359), wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird aufgehoben.
2. In § 7 Abs. 1 Satz 3 werden die Worte „nach Maßgabe der überörtlichen Aussagen des Landschaftsrahmenplans (§ 6) mittelfristig“ gestrichen.
3. In § 8 werden die Worte „und den Zielen des Landschaftsrahmenplans (§ 6 Abs. 2)“ gestrichen.
4. ...
5. Es wird folgender § 12 a eingefügt:

„§ 12 a  
Naturzone

<sup>1</sup>Bis zum Jahr 2027 sind 75 v. H. des Nationalparkgebiets zu einer Fläche zu entwickeln, auf die der Mensch keinen Einfluss nimmt (Naturzone). <sup>2</sup>Die dafür erforderliche Erweiterung der Naturzone erfolgt kontinuierlich und in angemessenen Schritten. <sup>3</sup>Die Naturzone wird im Nationalparkplan (§ 7) gesondert dargestellt.“

6. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 erhält folgende Fassung:

„<sup>2</sup>Soweit erforderlich, ist auf geeigneten Standorten außerhalb der Naturzone die Entwicklung naturferner Fichtenreinbestände zu naturnahen Beständen im Bergmischwaldbereich des durch Verordnung vom 22. Juli 1997 (GVBl S. 366) zum Nationalpark erklärten Gebiets (Nationalpark-Erweiterungsgebiet) durch Pflanzmaßnahmen zu unterstützen.“

bb) Satz 4 erhält folgende Fassung:

„<sup>4</sup>Innerhalb eines mindestens 500 m breiten Randbereichs trifft die Nationalparkverwaltung die zum Schutz des angrenzenden Waldes erforderlichen ordnungsgemäßen und wirksamen Waldschutzmaßnahmen einschließlich der Maßnahmen der Borkenkäferbekämpfung.“

cc) Es wird folgender Satz 5 angefügt:

„<sup>5</sup>Einzelmaßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 sowie die genaue Abgrenzung des Randbereichs nach Satz 4 unter Berücksichtigung der möglichen Gefährdung werden im Nationalparkplan (§ 7) festgelegt.“

b) In Abs. 2 Satz 3 werden die Worte „des Landschaftsrahmenplans (§ 6) sowie“ gestrichen.

7. In § 14 Abs. 3 wird die Zahl „2017“ durch die Zahl „2027“ ersetzt.

§ 2

Diese Verordnung tritt am 1. November 2007 in Kraft.

II.

Die Antragstellerin ist eine als Verein organisierte Bürgerinitiative, die sich für den Schutz des Bayerischen Waldes einsetzt. Sie ist der Auffassung, die angegriffene Änderungsverordnung verstoße gegen das Grundrecht auf Eigentum (Art. 103 BV), das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) und die Regelungen zum Naturschutz in Art. 141 Abs. 1 und 2 BV. Die Einfügung des neuen § 12 a NP-VO verletze auch das im Rechtsstaatsgebot enthaltene Postulat in sich widerspruchsfreier Normierung. Die Verordnung sei daher mit Ausnahme der redaktionellen Klarstellung in § 1 Nr. 4 nichtig. Hilfsweise wird beantragt, die Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald in der Form, die sie durch die angegriffene Verordnung erhalten hat, für nichtig zu erklären.

Die Einführung der Naturzonen werde zur Zerstörung der erhaltenswerten Fichtenbestände im Nationalpark führen. Der in den Naturzonen sich aufbauende Populationsdruck des Borkenkäfers gefährde und schädige die staatlichen und privaten Nachbarwälder; er mache erheblichen, in der Erfolgsaussicht fraglichen Schutzaufwand erforderlich. An der Grenze der Naturzonen zu den Altgebieten des Nationalparks werde es zum Aufbau sogenannter Käferfronten kommen, die nach Verbrauch des Nahrungspotentials in den Naturzonen auf die Schutzzonen und dann zwangsläufig von dort auf die angrenzenden Privatwälder übergreifen würden. Dies werde durch von der Nationalparkverwaltung veröffentlichte Zahlen zum Holzeinschlag infolge Borkenkäferbefalls und durch Erkenntnisse zum Ausbreitungsverhalten des Borkenkäfers belegt. Die Beeinträchtigung der Privatwälder sei nicht durch eine Sozialbindung des Eigentums gerechtfertigt und stehe im Widerspruch zu der in Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV definierten Aufgabe, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und zu verbessern.

Ein solcher fundamentaler Eingriff in die Zweck- und Zielbestimmung des Nationalparks sei ohne Zustimmung des Landtags nicht zulässig.

Durch die Einfügung des § 12 a NP-VO würden die Verhaltens- und Managementgebote in §§ 13, 14 NP-VO so einseitig ausgerichtet, dass nur noch ein Handeln im Sinn der Errichtung von Naturzonen in Betracht komme. Die Möglichkeit des Abwägens – im Sinn von jederzeit offenem und reversiblen situativem Handeln unter Wahrung der Grundrechte der Bürger, insbesondere des Eigentums der privaten Waldbesitzer – werde abgeschafft. § 12 a NP-VO sei ein „exekutiver Handstreich zur finalen Erledigung der Nationalparkverordnung samt der ihrem Regime anvertrauten Wälder“. § 3 Abs. 1 und 2 NP-VO sehe als vorrangige Zielbestimmung die Erhaltung der vorhandenen Landschaft vor, um sie ertüchtigt einem möglichst natürlichen Zustand zuzuführen, in dem sie das Wirken der natürlichen Umweltkräfte aushalte; das entspreche auch Art. 8 BayNatSchG und § 24 BNatSchG. Mit diesem auf ein Handeln und auf ermessensgerechte Abwägung verschiedener Belange angelegten Programm sei das Konzept der Naturzonen nicht vereinbar, was sich am Beispiel der Borkenkäfer- und Rotwildschäden zeige. Die Wälder sollten in forstfachlich bewährter Weise in einen Zustand gebracht werden, in dem sie dem Wirken des Borkenkäfers möglichst ohne weitere Unterstützung des Menschen standhalten könnten. Die in den Naturzonen vorgeschriebene, ideologisch begründete Untätigkeit werde dagegen jedenfalls vorübergehend die landschaftsprägenden Merkmale in den Tal- und Hanglagen und absehbar dauerhaft die Attraktivität der Hochlagenwälder vernichten. Die Hochlagenwälder in den Naturzonen würden verloren gehen. In den umgebenden Schutzzonen und auch außerhalb müsse massiv abgeholzt werden, um zu vermeiden, dass in den Neugebieten des Nationalparks die nach § 14 Abs. 1 und 2 NP-VO zu erhaltenden Fichtenbestände der Hochlagen durch Borkenkäferbefall zerstört würden. Aufgabe der Nationalparkverwaltung sei es, im Sinn dieser Zielsetzung tätig zu werden. Mit der angegriffenen Verordnung werde demgegenüber eine bereits früher geübte Praxis der Verwaltung legalisiert, unter Verstoß gegen die richtig verstandenen Zielsetzungen der Nationalparkverordnung und des Bayerischen Naturschutzgesetzes in Naturzonen untätig zu bleiben und z. B. Windbruchschäden nicht zu beseitigen.

Die Behauptung der Exekutive, eine 500 m breite Pufferzone reiche zur Bekämpfung der Borkenkäfer aus, sei unzutreffend und widerspreche dem Ergebnis eines 1997/1998 zur Borkenkäferproblematik im Bayerischen Wald durchgeführten Symposiums. Dort sei davon ausgegangen worden, dass nicht nur in den an die Naturzonen angrenzenden Schutzzonen eine Bekämpfung des Borkenkäfers notwendig sei, sondern auch für die Privatwaldeigner mit Befall zu rechnen sei, der nur unter intensivem Einsatz zu bewältigen sein werde.

§ 12 a NP-VO könne nicht als Mittel zur Verwirklichung der Ziele des § 3 NP-VO verstanden werden, weil die Zielvorstellung des Normgebers ohne menschliches Handeln nicht zu erreichen sei; dies habe das von der Bayerischen Staatsregierung einberufene Sachverständigensymposium gezeigt. Die Einfügung des § 12 a NP-VO sei rein ideologisch bedingt. Sie stehe in unauflösbarem Widerspruch zu den Handlungsanweisungen in § 13 Abs. 1 Satz 4 und zu § 14 NP-VO, weil es nicht möglich sei, zur Umsetzung dieser Bestimmungen nach pflichtgemäßem Ermessen zu handeln und zugleich nach § 12 a NP-VO nicht zu handeln. Nach § 14 Abs. 3 NP-VO sei zwischen Falkenstein und Rachel jedes Ermessen der Nationalparkverwaltung ausgeschlossen, solange nicht die einhellige Sachverständigenmeinung das Risiko einer Verbreitung des Borkenkäfers auf die Hochlagen und in den Hochlagen vollständig verneine. Das bedeute eine Bekämpfung des Borkenkäfers auf der gesamten Fläche des Nationalparks und schließe bis 2027 die Einrichtung von Naturzonen praktisch aus.

Zur Rechtfertigung könne auch nicht darauf verwiesen werden, dass internationale Bestimmungen eine Änderung der Naturparkverordnung erfordern würden. Bei den Richtlinien der IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) handle es sich um bloße Verbandsempfehlungen. In den Richtlinien finde sich auch keine Kategorie der „Naturzone“. Das darin enthaltene Konzept des „Nationalparks“ entspreche vielmehr dem, das der Nationalparkverordnung vor der Änderung zugrunde gelegen habe; es beziehe sich auf die Bewahrung und den Schutz von Gebieten, nicht auf deren Produktion und Refabrikation.

Die Verschiebung der Zielsetzungen zeige sich auch an der Streichung des Landschaftsrahmenplans. In § 6 NP-VO sei bisher zum Ausdruck gekommen, dass im Nationalpark die landschaftskulturelle Ästhetik der Wälder und der bewaldeten Hochlagen geschützt sei. Mit der Streichung sei auch § 6 Abs. 3 NP-VO entfallen, wonach die Belange der ansässigen Bevölkerung bezüglich der Sicherung ausgewogener Lebens- und Arbeitsbedingungen, der Landwirtschaft und der Verkehrswege zu beachten gewesen seien. Die künftige Entwicklung des Nationalparks dürfe offensichtlich auch existentielle und wirtschaftliche Nachteile für die Bevölkerung umfassen. Das betreffe nicht nur Schäden an umliegenden Wäldern durch Borkenkäferbefall, sondern auch den Fremdenverkehr. Die Verwandlung der Wälder in unzugängliche Wildnis mit wenigen, überlaufenen Zielpunkten führe dazu, dass die Region im Vergleich und im Wettbewerb mit anderen Gebieten für erholungsorientierte und leistungsfähige Zielgruppen unattraktiv werde. Die Nationalparkbehörde sei auch nicht geeignet, wirtschaftliche Belange der Bürger zu berücksichtigen. Durch die Ausweitung der Naturzonen werde der Nationalparkbehörde ein für Willkür offener Entscheidungsspielraum gegeben. Sie habe die Möglichkeit, in den Naturzonen die Bewegungsfreiheit und die dort vorhandene wirtschaftliche Betätigung durch Betretungsverbote einzuschränken.

Es drohe eine Störung des sozialen Friedens im Umkreis des Nationalparks. Der Bevölkerung sei die Wahrheit systematisch verschwiegen worden, um ihre Zustimmung zur Einführung der Naturzonen zu gewinnen.

### III.

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

2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für unzulässig, soweit sie sich gegen § 1 Nrn. 1, 2, 3, 6 und 7 der Änderungsverordnung richtet. Die Antragstellerin habe insoweit eine Verletzung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung nicht ausreichend dargelegt. Soweit sie einen Verstoß gegen Art. 141 Abs. 1

und 2 BV rüge, handle es sich nicht um eine Grundrechts-, sondern um eine Staatszielbestimmung.

Im Übrigen sei die Popularklage unbegründet. § 1 Nr. 5 NP-VO verstoße als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht gegen Art. 103 BV. § 12 a NP-VO sei eine Konkretisierung des § 3 Abs. 1 NP-VO, weil der Zweck des Nationalparks eine Fläche voraussetze, auf die der Mensch keinen Einfluss nehme. Diese Zweckbestimmung schließe eine Borkenkäferbekämpfung in der Naturzone aus. Durch § 13 Abs. 1 Satz 4 NP-VO werde gewährleistet, dass Privatwälder nicht gefährdet würden. Dementsprechend werde in einem je nach Gefährdungssituation 500 bis 1.000 m breiten Randbereich, teilweise auch in der Entwicklungszone des Erweiterungsgebiets, konsequente Borkenkäferbekämpfung betrieben. Dies reiche auch nach dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15. September 1999 (VGH n. F. 52, 133) aus.

Eine Zustimmung des Landtags zu der Änderungsverordnung sei nicht notwendig gewesen. Das Zustimmungserfordernis beziehe sich nur auf die Erklärung zum Nationalpark, d. h. die räumliche Abgrenzung, die Bezeichnung als Nationalpark und die Festlegung des mit dem Nationalpark verfolgten Zwecks. Die Bestimmungen der Änderungsverordnung beruhen auf Art. 8 Abs. 4 BayNatSchG.

Diese Norm biete eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Einrichtung und schrittweise Erweiterung der Naturzone. Die Regelung über eine 75 %-Naturzone sei erforderlich, um die vorhandene internationale Anerkennung des Nationalparks durch Europarat und IUCN zu erhalten.

Es liege auch weder ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV noch gegen Art. 118 Abs. 1 BV unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit und der Widerspruchsfreiheit von Normen vor. Erweiterung der Naturzone und Borkenkäferbekämpfung zum Schutz des Hochwaldes seien aufeinander abzustimmen. Der Randbereich mache auch nicht mehr als 25 % der Nationalparkfläche aus, sodass Flächenkollisionen mit der Naturzone nicht auftreten könnten.

#### IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Zu den prozessualen Voraussetzungen der Popularklage gehört, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch steht (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Greift er mehrere Rechtsvorschriften an, so muss dies grundsätzlich für jede einzelne von ihnen ersichtlich sein. Eine Ausnahme gilt jedoch, wenn ein Gesetz insgesamt oder eine sonstige Normengesamtheit mit der Rüge angegriffen wird, das Grundrecht der Handlungsfreiheit sei verletzt, weil die Normen nicht ordnungsgemäß zustande gekommen seien und deshalb nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung gehörten (VerfGH vom 20.10.2003 = BayVBI 2004, 268/269; VerfGH vom 17.11.2005 = VerfGH 58, 253/260).

a) Die Antragstellerin rügt u. a. einen Verstoß gegen Art. 101 BV und macht in diesem Zusammenhang geltend, die angegriffene Änderungsverordnung hätte nicht ohne Zustimmung des Landtags gemäß Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG ergehen dürfen. Dieser Vorwurf betrifft bei einer mehrere Vorschriften umfassenden Rechtsverordnung jede einzelne Vorschrift gleichermaßen, weil die Regelungen über das Normgebungsverfahren insoweit vor die Klammer gezogen sind (VerfGH 58, 253/260).

b) Die Antragstellerin macht darüber hinaus geltend, das der Änderungsverordnung zugrunde liegende Entwicklungskonzept werde Schäden vor allem durch Borkenkäferbefall in den Wäldern im Umkreis des Nationalparks zur Folge haben; die vorgesehenen Waldschutzmaßnahmen im Randbereich reichten nicht aus, um solche Schäden abzuwehren. Insoweit rügt die Antragstellerin in ausreichend substantiierter Weise eine Verletzung des Grundrechts auf Eigentum (Art. 103 Abs. 1 BV) durch die Änderungsverordnung. Sie beruft sich zwar nicht auf einen aktuellen Eingriff in den Bestand des Eigentums; denn sie legt nicht dar, dass schon ge-

genwärtig Bäume privater Waldbestände von Borkenkäfern befallen sind, die aus dem Gebiet des Nationalparks herrühren. Ein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 BV könnte jedoch schon dann gegeben sein, wenn der Normgeber die Belange der privaten Waldeigentümer nicht hinreichend berücksichtigt hätte und daher die Gefahr eines solchen Befalls in der Zukunft bestünde (vgl. VerfGH vom 30.4.1987 = VerfGH 40, 58/61; VerfGH vom 17.5.2006 = VerfGH 59, 63/74).

c) Mit dem Einwand, den Interessen der privaten Waldeigentümer im Umkreis des Nationalparks werde nicht hinreichend Rechnung getragen, beruft sich die Antragstellerin der Sache nach auch auf das in Art. 118 Abs. 1 BV enthaltene Willkürverbot. Die Erweiterung der Naturzone ist eine planerische Entscheidung im Rahmen der Nationalparkentwicklung, die der Verfassungsgerichtshof daraufhin überprüfen kann, ob die Gewichtung einzelner Belange mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist (VerfGH vom 31.5.2006 = VerfGH 59, 109/114 ff.; VerfGH vom 22.7.2008 = NVwZ 2008, 1234). Auch dem Einwand, die Einfügung des neuen § 12 a NP-VO durch § 1 Nr. 5 der Änderungsverordnung verstoße gegen das Postulat in sich widerspruchsfreier Normierung, kann die Rüge einer Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV entnommen werden.

2. Ist die Popularklage in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 22.04.2005 = VerfGH 58, 94/98; VerfGH vom 19.4.2007 = VerfGH 60, 80/87).

## V.

Die Popularklage ist weder mit dem Hauptantrag noch mit dem Hilfsantrag begründet.

1. Die angegriffenen Vorschriften der Änderungsverordnung verstoßen nicht gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV).

a) Werden – wie hier – Vorschriften einer abgeleiteten Rechtsnorm in zulässiger Weise mit der Popularklage angegriffen, so hat der Verfassungsgerichtshof zu prüfen, ob sie auf einer ausreichenden, verfassungsgemäßen gesetzlichen Ermächtigung beruhen, ob sie sich in deren Rahmen halten und ob sie ordnungsgemäß zustande gekommen sind. Erweisen sich die angefochtenen Vorschriften in einem dieser Punkte als fehlerhaft, so liegt darin zugleich ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), ohne dass es noch darauf ankommt, ob durch sie Grundrechte der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig eingeschränkt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 15.7.2004 = VerfGH 57, 84/91; VerfGH vom 4.5.2007 = VerfGH 60, 101/108).

Vor einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer Norm ist diese sowie – wenn es um die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer abgeleiteten Rechtsnorm geht – deren Ermächtigungsgrundlage auszulegen und ihr einfachrechtlicher Anwendungs- und Wirkungsbereich zu ermitteln. Erst nach der Feststellung der maßgeblichen Norminhalte kann beurteilt werden, ob die angegriffene Norm mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht (VerfGH vom 12.5.2004 = VerfGH 57, 48/53).

aa) Die angegriffenen Ordnungsbestimmungen beruhen auf Art. 8 Abs. 4 BayNatSchG und finden in dieser Vorschrift eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage.

Durch Rechtsverordnung nach Art. 8 Abs. 4 BayNatSchG werden neben den zu Schutz und Pflege sowie zur Verwirklichung der Art. 8 Abs. 2 und 3 BayNatSchG erforderlichen Vorschriften Bestimmungen über die Verwaltung des Nationalparks und über die erforderlichen Lenkungsmaßnahmen getroffen. Nach Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG haben Nationalparke zum Ziel, im überwiegenden Teil ihres Gebiets den möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen

Dynamik zu gewährleisten. In diesem Rahmen bewegt sich das Konzept der Naturzone, das der angegriffenen Änderungsverordnung zugrunde liegt. Der Naturzonenanteil des Nationalparks Bayerischer Wald betrug vor dem Erlass der Änderungsverordnung 45 % und umfasste damit nicht den überwiegenden Teil des Nationalparkgebiets. Durch die vorgesehene Erweiterung des Naturzonenanteils auf 75 % wird das in Art. 8 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG umschriebene Ziel erreicht. Zwar dienen Nationalparke nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG vornehmlich der Erhaltung natürlicher und naturnaher Lebensgemeinschaften. Nach seiner Gesamtkonzeption ermöglicht Art. 8 BayNatSchG aber nicht nur eine Erhaltung im Sinn einer Bewahrung des vorhandenen Landschaftsbestandes, sondern auch eine Entwicklung hin zu einem naturnahen oder naturnäheren Zustand in der Form, dass ein Gebiet sich selbst überlassen wird (vgl. BayVGH vom 15.9.1999 = VGH n. F. 52, 133/145 ff.). Dafür spricht u. a. die Möglichkeit, nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayNatSchG nicht nur Landschaftsräume als Nationalpark unter Schutz zu stellen, die sich bereits in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden. Schutzwürdig sind vielmehr auch Gebiete, die geeignet sind, sich in einen Zustand zu entwickeln oder in einen Zustand entwickelt zu werden, der einen möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet.

Als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Verordnung vom 17. September 2007 ist neben Art. 8 Abs. 4 BayNatSchG nicht zusätzlich Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG heranzuziehen. Zwar ist im Einleitungssatz der Änderungsverordnung auch Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG erwähnt. Der Sache nach stützt sich die Änderungsverordnung aber – allein – auf Art. 8 Abs. 4 BayNatSchG.

Gegenstand der angegriffenen Verordnung sind Entwicklungsmaßnahmen im bestehenden Nationalpark Bayerischer Wald. Solche Regelungen zur Umsetzung des Nationalparkkonzepts sind Art. 8 Abs. 4 BayNatSchG zugewiesen. Nur die Erklärung zum Nationalpark, seine räumliche Abgrenzung und die Festlegung seines Schutzzwecks werden von Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG erfasst und bedürfen wegen ihrer Bedeutung der Zustimmung des Landtags (Engelhardt/Bren-

ner/Fischer-Hüftle/Egner, Naturschutzrecht in Bayern, RdNr. 17 zu Art. 8 BayNatSchG; Friedlein/Weidinger/Graß, Bayerisches Naturschutzgesetz, 2. Aufl. 1983, RdNrn. 5, 8 zu Art. 8). Diese grundlegenden Entscheidungen sind in §§ 1 bis 3 NP-VO enthalten. Die angegriffene Änderungsverordnung enthält weder ausdrücklich noch mittelbar Änderungen in diesen Bereichen. Sie hält sich insbesondere im Rahmen der durch § 3 NP-VO festgelegten Zweckbestimmung. Nach § 3 Abs. 1 NP-VO bezweckt der Nationalpark vornehmlich, eine für Mitteleuropa charakteristische, weitgehend bewaldete Mittelgebirgslandschaft mit ihren heimischen Tier- und Pflanzengesellschaften, insbesondere ihren natürlichen und naturnahen Waldökosystemen zu erhalten, das Wirken der natürlichen Umweltkräfte und die ungestörte Dynamik der Lebensgemeinschaften zu gewährleisten sowie zwischenzeitlich ganz oder weitgehend aus dem Gebiet zurückgedrängten Tier- und Pflanzenarten eine artgerechte Wiederansiedlung zu ermöglichen. In § 3 Abs. 2 Nr. 1 NP-VO ist als Zielsetzung ausdrücklich festgehalten, die bisher forstwirtschaftlich geprägten Wälder unter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse langfristig einer natürlichen, vom Menschen unbeeinflussten Entwicklung zuzuführen. Die Zweckbestimmung des Nationalparks schließt damit die Weiterentwicklung der vorhandenen Wälder mit dem Ziel eines den natürlichen Verläufen folgenden Zustands ohne menschliche Eingriffe ein. Dazu gehören auch ein zunehmender Verzicht auf Maßnahmen der Waldbewirtschaftung einschließlich der Schadinsektbekämpfung und die Hinnahme natürlicher, in längeren Zeiträumen ablaufender Vorgänge. Dem entspricht das Konzept der Einrichtung und allmählichen Ausweitung der Naturzone.

bb) Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die Ermächtigungsgrundlage in Art. 8 Abs. 4 BayNatSchG, auf die sich die angegriffenen Verordnungsbestimmungen stützen, ihrerseits verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen könnte.

cc) Die Änderungsverordnung ist ordnungsgemäß zustande gekommen. Insbesondere ist sie nicht deshalb unwirksam, weil sie ohne Zustimmung des Landtags erlassen wurde. Grundlage der Verordnung ist, wie bereits dargelegt (V. 1. a aa),

nicht Absatz 1 Satz 1, sondern Absatz 4 des Art. 8 BayNatSchG. Einer Zustimmung des Landtags bedurfte es daher nicht.

b) Auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit und der Widerspruchsfreiheit von Normen (vgl. VerfGH vom 17.8.1978 = VerfGH 31, 198/206; VerfGH vom 28.11.2007; VerfGH vom 18.12.2007 = BayVBI 2008, 367/368; VerfGH vom 22.9.2008 = BayVBI 2009, 12/13 m. w. N.) liegt nicht vor. Die Neuregelung zur Naturzone steht nicht im Widerspruch zu den in der Nationalparkverordnung vorgesehenen Walderhaltungs- und Waldpflegemaßnahmen.

§ 3 NP-VO beschränkt die Zielsetzung des Nationalparks, wie bereits dargelegt (V. 1. a aa), nicht auf eine reine Bestandserhaltung. Normzweck ist auch, das Wirken der natürlichen Umweltkräfte und die ungestörte Dynamik der Lebensgemeinschaften zu gewährleisten (§ 3 Abs. 1 NP-VO) und die bisher forstwirtschaftlich geprägten Wälder langfristig einer natürlichen, vom Menschen unbeeinflussten Entwicklung zuzuführen (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 NP-VO). In § 13 Abs. 1 NP-VO war schon bisher festgelegt, dass die Walderhaltungs- und Waldpflegemaßnahmen sich ausschließlich nach dem Zweck des Nationalparks richten und dass innerhalb eines mindestens 500 m breiten Randbereichs die zum Schutz der angrenzenden Wälder erforderlichen Waldschutzmaßnahmen getroffen werden. Gemäß § 14 Abs. 4 NP-VO soll in den Waldbeständen, die bereits bisher durch Borkenkäferbefall großflächig abgestorben oder befallen sind, der Prozess der natürlichen Walderneuerung ungestört ablaufen; soweit die natürliche Walderneuerung flächig und längerfristig ausbleibt, soll die Entwicklung einer standortgerechten, natürlichen Waldzusammensetzung unterstützt werden. Die Erweiterung der Naturzone verbunden mit einer Beschränkung von Waldschutzmaßnahmen auf den Randbereich des Nationalparks stellt sich daher als Umsetzung und Fortführung des in § 3 NP-VO niedergelegten Schutzkonzepts dar.

Durch die Änderungen entsteht auch kein unauflöslicher Widerspruch zwischen der Regelung in § 12 a NP-VO einerseits, wonach der Mensch auf die Naturzone

keinen Einfluss nimmt, und §§ 13, 14 NP-VO andererseits, die Handlungspflichten innerhalb eines Randbereichs, im Nationalpark-Erweiterungsgebiet und zum Schutz des Hochlagenwaldes vorsehen. Die Handlungspflichten beziehen sich auf Bereiche außerhalb der Naturzone. Die Durchführung von Waldschutzmaßnahmen, insbesondere der Borkenkäferbekämpfung, im Randbereich ist eine sinnvolle und notwendige Ergänzung der Naturzonenerweiterung zum Schutz der Waldeigentümer im Umkreis des Nationalparks. Die Antragstellerin zeigt auch nicht auf, dass keine ausreichende Fläche für den benötigten Randbereich zur Verfügung stehen würde.

2. Die angefochtenen Ordnungsbestimmungen verstoßen nicht gegen 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 sachliche Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu überprüfen, ob die getroffenen Regelungen die bestmögliche oder gerechteste Lösung darstellen. Er kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Normgebers setzen. Soweit dieser bei der Frage, in welcher Weise er ein bestimmtes Sachgebiet regeln will, Wertungen und fachbezogene Erwägungen anstellt, kann der Verfassungsgerichtshof diese nur dann beanstanden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen. 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 dann vor, wenn sich ein sachgerechter Grund für die getroffene Regelung bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise schlechterdings nicht feststellen lässt. Diese Grundsätze gelten auch für die ver-

fassungsrechtliche Überprüfung planerischer Entscheidungen (vgl. VerfGH 59, 109/114 f.; VerfGH vom 29.1.2008 = BayVBI 2008, 339/340; VerfGH NVwZ 2008, 1234).

aa) Soweit sich die Popularklage gegen die Streichung der Regelungen über den Landschaftsrahmenplan (§ 1 Nrn. 1, 2, 3 und 6 Buchst. b der Änderungsverordnung) richtet, ist schon ansatzweise nicht erkennbar, inwiefern Art. 118 Abs. 1 BV verletzt sein könnte. Der Landschaftsrahmenplan war in § 6 Abs. 1 NP-VO a. F. ausdrücklich als nicht rechtsverbindlicher Fachplan bezeichnet. Die Berücksichtigung der Belange der Bevölkerung im Umkreis des Nationalparks ist auch im Rahmen der verbleibenden Regelungen der Nationalparkverordnung und insbesondere des Nationalparkplans nach dem unverändert fortgeltenden § 7 NP-VO möglich. Für die Vornahme von Waldschutzmaßnahmen ergibt sich dies aus dem neuen § 13 Abs. 1 Satz 5 NP-VO, im Übrigen aus der Verweisung in § 7 Abs. 1 Satz 3 NP-VO auf § 3 NP-VO, wo unter anderem die Erschließung des Gebiets zu Bildungs- und Erholungszwecken und die Strukturförderung des Umfeldes genannt sind (§ 3 Abs. 2 Nr. 5, Abs. 3 NP-VO). Die Auffassung der Antragstellerin, infolge der Streichung der Regelungen über den Landschaftsrahmenplan lasse die künftige Entwicklung des Nationalparks erhebliche wirtschaftliche Nachteile für die Bevölkerung zu, ist daher ersichtlich unzutreffend.

bb) Bei der Festlegung des Nutzungskonzepts für den Nationalpark (§ 1 Nrn. 5, 6 Buchst. a und Nr. 7 der angegriffenen Verordnung) handelt es sich der Sache nach um eine planerische Entscheidung, die aufgrund einer Abwägung der betroffenen Belange ergeht und bei der es nicht lediglich eine „richtige“ Lösung gibt. Dementsprechend weit ist der Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers. Die Grenzen dieses Spielraums sind – ähnlich wie bei Bebauungsplänen – erst überschritten, wenn sich für die getroffene Entscheidung ein sachgerechter Grund schlechthin nicht finden lässt (VerfGH NVwZ 2008, 1234).

Der Verordnungsgeber durfte davon ausgehen, mit der Durchführung von Waldschutzmaßnahmen in den Randbereichen des Nationalparks, der Unterstützung

der Waldverjüngung durch Pflanzmaßnahmen in ausgewählten Bereichen und der Bekämpfung des Borkenkäfers im Nationalpark-Erweiterungsgebiet ausreichende Maßnahmen zum Schutz der Wälder im Umkreis des Nationalparks ergriffen zu haben. Die getroffene Wertung ist weder eindeutig widerlegbar noch offensichtlich fehlerhaft und hält sich daher im Rahmen des dem Normgeber zustehenden Beurteilungsspielraums.

Bereits der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seiner Normenkontrollentscheidung vom 15. September 1999 (VGH n. F. 52, 133/150 ff.) festgestellt, dass die Beschränkung der Borkenkäferbekämpfung auf einen 500 m breiten Randbereich nach den aktuellen technischen Möglichkeiten der Kontrolle und der raschen Vorbeugung regelmäßig als ausreichend anzusehen ist. Die Regelung habe sich in der Verwaltungspraxis bewährt und einen Befall angrenzender Privatwälder durch den Borkenkäfer wirksam verhindert.

Das Vorbringen der Antragstellerin stellt die Prognoseentscheidung des Normgebers nicht infrage. Sie beruft sich auf das Ergebnis eines 1997/1998 durchgeführten Symposiums „Borkenkäferproblematik im Nationalpark Bayerischer Wald“, das die Staatsregierung gegenüber dem Verwaltungsgerichtshof unzutreffend dargestellt habe. Die Sachverständigen hätten dabei als Konsensergebnis festgestellt, dass ein Überspringen des Borkenkäfers auf dem Nationalpark benachbarte Fichtenwälder nur durch mit großem Aufwand verbundene Überwachungsmaßnahmen sowohl in der Waldschutzzone des Nationalparks als auch vor allem in den an den Nationalpark angrenzenden Beständen zu verhindern sei; die Mitwirkung der Privatwaldbesitzer sei unverzichtbar.

Diese Bewertung steht nicht in Widerspruch zu der Feststellung, dass eine 500 m breite Pufferzone regelmäßig ausreichend ist. Etwas anderes legt die Antragstellerin nicht dar und ist auch sonst nicht ersichtlich. Die von der Antragstellerin herangezogenen Zahlen zu den durch Borkenkäferbefall bedingten Holzeinschlagsmengen belegen, dass der Befall von den vorhandenen Windwurfzonen auf die umliegenden Waldgebiete übergreift und der Holzeinschlag – der sich nur auf Gebiete

außerhalb der Naturzone beziehen kann – daher seit dem Jahr 2002 deutlich gestiegen ist. Das rechtfertigt jedoch nicht den von der Antragstellerin gezogenen Schluss, es werde zwangsläufig zu einem großflächigen Überspringen des Befalls von den Schutzzonen auf die benachbarten Privatwälder kommen. Dabei bleibt nämlich außer Betracht, dass in den Randgebieten Maßnahmen zur Bekämpfung des Borkenkäfers stattfinden (unter anderem der von der Antragstellerin herangezogene Holzeinschlag). Auch nach Auffassung des Sachverständigen Dr. S. (vgl. den von der Antragstellerin vorgelegten „Ergebnisbericht der Expertengruppe zur Borkenkäferproblematik“ vom 3.4.1998) ist es unter Freilandbedingungen sehr unwahrscheinlich, dass von einer Vielzahl von Käfern Entfernungen von 500 bis 1.000 m gleichzeitig überbrückt werden, was aber Voraussetzung eines für Bäume tödlichen großflächigen Befalls wäre.

Ein trotz der vorgesehenen Schutzmaßnahmen verbleibendes (Rest)Risiko eines Schädlingsbefalls und die zusätzliche Belastung durch eine erhöhte Aufmerksamkeit sind den Eigentümern der an den Nationalpark angrenzenden Wälder im Hinblick auf das Interesse an der Entwicklung des Nationalparkgebiets zu einem möglichst naturnahen Lebensraum zumutbar. Der in der Erweiterung der Naturzone zum Ausdruck kommende öffentliche Belang des Naturschutzes ergibt sich aus Art. 3 Abs. 2, Art. 141 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 BV. Danach gehört es zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, den Wald wegen seiner besonderen Bedeutung für den Naturhaushalt zu schützen und eingetretene Schäden möglichst zu beheben oder auszugleichen. Die maßgeblichen Normen sind keine bloßen Programmsätze, sondern enthalten bindendes objektives Verfassungsrecht, an dem die Handlungen und Unterlassungen von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts zu messen sind. Als Staatszielbestimmung richten sie sich mit verbindlicher Wirkung an alle genannten Träger staatlicher Gewalt (VerfGH vom 27.9.1995 = VerfGH 48, 119/125; VerfGH 59, 109/115; VerfGH NVwZ 2008, 1234).

Es ist in diesem Zusammenhang auch nicht zu beanstanden, dass sich der Verordnungsgeber bei der Festlegung des Naturzonenanteils auf 75 % der National-

parkfläche an den Richtlinien der IUCN zu den Management-Kategorien für Schutzgebiete (vgl. Teil I Kapitel 3 Anwendung der Kategorien) und an Empfehlungen des Europarats orientiert. Zwar handelt es sich bei der IUCN um eine Organisation ohne Normsetzungskompetenz. Es steht dem Staat aber grundsätzlich frei, sich im Rahmen der Naturschutzpolitik internationalen Standards zu unterwerfen (vgl. auch die Anforderungen an die Aufnahme in die Liste von Schutzgebieten nach dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen – UNEP), um die Anerkennung des Schutzgebiets durch den Europarat (Europadiplom der Kategorie A) und die IUCN nicht zu verlieren.

b) Ein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit eines Regelungssystems ist ebenfalls nicht erkennbar. Auf die Ausführungen unter V. 1. b) wird insoweit Bezug genommen.

3. Eine Verletzung der Art. 3 Abs. 2 und Art. 141 BV kann nicht daraus abgeleitet werden, dass sich als Folge der Normierung der Naturzone, auf die der Mensch keinen Einfluss nimmt (§ 1 Nr. 5 der Änderungsverordnung), die Gefahr verstärkt, dass Waldgebiete innerhalb des Nationalparks von Schädlingen befallen werden.

a) Die Befürchtung der Antragstellerin, die Naturwälder in den Hochlagen würden infolge unterbleibender Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen unwiederbringlich verloren gehen, ist durch nichts belegt. Auf dem Gebiet des Bayerischen und des Böhmerwaldes ist über Jahrhunderte hinweg ohne menschliche Eingriffe eine große bewaldete Mittelgebirgslandschaft entstanden und erhalten geblieben. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in seiner bereits erwähnten Entscheidung festgestellt, dass sich auf Flächen stehenden oder liegenden Totholzes – auch aus dem Windwurf des Jahres 1983 – durchwegs ein Aufwuchs an jungen Bäumen zeige. Es sei daher von der Richtigkeit der Einschätzung des Ordnungsgebers auszugehen, dass sich die Natur selbst helfe (VGH n. F. 52, 133/148). Diese Beobachtung findet sich ebenfalls in dem von der Antragstellerin vorgelegten Expertenbericht vom 11. Januar 2001 zur Erneuerung des Europäischen Diploms durch den Europarat. Die Einschätzung des Ordnungsgebers, dass die

Einrichtung der Naturzone zwar längerfristig zu einer Veränderung, aber nicht zur Zerstörung der im Nationalpark Bayerischer Wald geschützten Natur führen wird, ist daher auch unter dem Gesichtspunkt der sich aus Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 141 Abs. 1 und 2 BV ergebenden Schutzpflichten nicht zu beanstanden. In diesem Zusammenhang ist ferner zu berücksichtigen, dass dem Normgeber stets die Möglichkeit bleibt, aufgrund neuer Erkenntnisse die Regelung über die Bekämpfung von Schadinsekten zu ändern, falls dies notwendig werden sollte.

b) Die angegriffenen Bestimmungen enthalten keine Ge- und Verbote, die den Naturgenuss und die Erholung in den betroffenen Gebieten im Sinn des Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV einschränken. Ein Abwehrrecht gegen Naturveränderungen ist dieser Grundrechtsnorm nicht zu entnehmen (VerfGH vom 23.8.1985 = VerfGH 38, 112/117; vgl. auch Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNrn. 8, 9 m. w. N.).

4. Das Eigentumsgrundrecht (Art. 103 Abs. 1 BV) der privaten Waldeigentümer im Umkreis des Nationalparks ist nicht verletzt.

Es kann dahingestellt bleiben, ob sich aus der Regelung über die Naturzone (§ 1 Nr. 5 der Änderungsverordnung) und der damit verbundenen Beschränkung der Schädlingsbekämpfung (§ 1 Nr. 6 Buchst. a und Nr. 7 der Änderungsverordnung) ein (mittelbarer) Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie ergibt. Jedenfalls sind die Belange der privaten Waldeigentümer, wie bereits dargelegt (V. 2. a), hinreichend gewahrt. Die angegriffene Änderungsverordnung lässt die Nutzungsmöglichkeiten an Waldgrundstücken im Umkreis des Nationalparks unberührt und schränkt sie auch nicht tatsächlich unzumutbar ein.

5. Aus den Ausführungen unter V. 1. bis 4. ergibt sich ferner, dass das Grundrecht der Handlungsfreiheit ebenfalls nicht verletzt ist.

VI.

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