

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 29. Oktober 2020
über die Popularklage
des Herrn E. E. in K.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
der Verordnung über das Nationale Naturmonument Weltenburger Enge vom
11. Februar 2020 (GVBl S. 39, BayRS 791-2-1-U)

Aktenzeichen: Vf. 22-VII-20

Leitsatz:

Unzulässigkeit einer Popularklage gegen die Verordnung über das Nationale Naturmonument Weltenburger Enge, weil der Antragsteller keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Grundrechtsverletzung darlegt.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage ist die Verordnung der Bayerischen Staatsregierung über das Nationale Naturmonument Weltenburger Enge vom 11. Februar 2020 (GVBl S. 39, BayRS 791-2-1-U).
- 2 1. Mit dieser Verordnung, die nach ihrem § 9 am 1. März 2020 in Kraft getreten ist, wurde das südwestlich der Stadt Kelheim im Landkreis Kelheim gelegene Durchbruchstal der Donau mit seinen prägenden Naturelementen Fluss, Fels und Wald zwischen Weltenburg und Kelheim mit einer Fläche von insgesamt rund 197 ha als „Nationales Naturmonument Weltenburger Enge“ unter Schutz gestellt. Die Grenzen des ersten bayerischen Nationalen Naturmonuments ergeben sich aus den Schutzgebietskarten, die Bestandteil der Verordnung sind (vgl. § 1 der Verordnung).
- 3 Rund 130 ha dieser Fläche (Wald und Offenland) werden von der Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerische Staatsforsten“ bewirtschaftet; rund 62 ha (überwiegend die Donau) unterstehen der staatlichen Wasserwirtschaftsverwaltung. Rund 5 ha unterliegen kommunaler Verwaltung (zum Teil Wege) oder befinden sich im Eigentum Privater.
- 4 Die Verordnung über das Nationale Naturmonument Weltenburger Enge lautet auszugsweise wie folgt:

§ 2 Schutzzweck

(1) Die Weltenburger Enge ist ein Gebiet von herausragender geologischer, ökologischer und historischer Bedeutung, das aus naturgeschichtlichen Gründen und wegen seiner Seltenheit, Eigenart und Schönheit als Nationales Naturmonument zu schützen ist.

(2) Schutzzweck ist

1. die Erhaltung und Entwicklung der freifließenden Donau mit ihrer natürlichen Fließ- und Geschiebedynamik,
2. die Erhaltung der naturgeschichtlich und geologisch bedeutsamen offenen Felsen, Felswände und Felsköpfe der Malmkalksteine der südlichen Frankenalb mit ihrer Fels- und Felsspaltenvegetation sowie der Karsthöhlen,
3. die Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung der natürlichen Wälder und Waldränder mit einheimischen und standorttypischen Baum- und Straucharten, wobei die Wälder unter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse langfristig einer natürlichen, vom Menschen im Wesentlichen unbeeinflussten Entwicklung zuzuführen sind,
4. die Erhaltung und Entwicklung der imposanten Naturerscheinung mit ihrer lebensraumtypischen Biodiversität, ihres Erlebnis-, Bildungs- und Forschungswerts sowie ihrer naturgeschichtlichen Bedeutung für künftige Generationen.

(3) Das Nationale Naturmonument soll auch die naturgeschichtlichen Besonderheiten gemäß ihrer nationalen Bedeutung erlebbar sowie wissenschaftliche Beobachtungen, Untersuchungen und Forschung möglich machen, soweit dies mit dem Schutzzweck nach Abs. 2 vereinbar ist.

§ 3 Verbote

¹Gemäß § 24 Abs. 4 Satz 2 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) in Verbindung mit § 23 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG sind im Gebiet alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Nationalen Naturmonuments oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können. ²Insbesondere ist es daher verboten,

...

6. forstliche Maßnahmen jedweder Art durchzuführen,

...

§ 4
Ausnahmen

¹Unberührt bleiben:

...

5. die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung in Form der extensiven Grünlandnutzung und die ordnungsgemäße forstwirtschaftliche Bodennutzung auf den in der Karte M 1:5 000 (Anlage 2) abgegrenzten Flächen sowie die Nutzungen auf den Flurstücken 372/2, 397/3 und 397/0 der Gemarkung Stausacker, Stadt Kelheim,

...

II.

- 5 1. In seiner am 15. April 2020 eingegangenen Popularklage hält der Antragsteller die Verordnung über das Nationale Naturmonument Weltenburger Enge in wesentlichen Teilen für nicht verfassungskonform.
- 6 a) Er ist der Auffassung, § 3 Satz 2 Nr. 6 der Verordnung widerspreche Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV, wonach der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung zu schützen habe. Die Wälder in der Gebietskulisse der Verordnung seien alter, gut gepflegter und bewirtschafteter Kulturwald. Der von Natur aus dominierende Buchenwald sei angereichert mit zahlreichen Mischbaumarten. Durch das Verbot, forstliche Maßnahmen jedweder Art durchzuführen, werde die dominante Baumart Buche in einem schleichenden Prozess die durch die Kulturtätigkeit des Menschen geschaffene Baumartenvielfalt und die daran hängenden Biozönosen reduzieren bzw. langfristig eliminieren. Die Gebietskulisse befinde sich pflanzensoziologisch im Buchen-Optimum. Die forstliche Kulturtätigkeit und damit die naturgeschichtlichen Besonderheiten dieses Waldgebiets mit dem in Südbayern einmaligen Eichenvorkommen und dem bayernweit herausragenden Eiben- und Eschenbestand würden mit dem Verbot schleichend zerstört. Naturschutz in Form von Prozessschutz (Stilllegung, Einstellen der forstlichen

Nutzung) führe in diesem artenreichen Kulturwald zu einer Reduktion der Vielfalt und sei daher kontraproduktiv.

- 7 Der Schutz der kulturellen Überlieferung erfolge verfassungswidrig ausdrücklich und exklusiv nicht für die menschliche Kulturtätigkeit im Wald (z. B. Förderung der Eiche seit der Keltenzeit) und für die daraus entstandenen Wälder in der Schutzkulisse. Insofern sei unter Umständen auch schon § 2 Abs. 2 Nr. 3 der Verordnung nicht verfassungskonform, der wohl intern auch im Widerspruch zu § 2 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 der Verordnung stehe.
- 8 Es hänge mit den seit ca. 2005 erhobenen Forderungen nach einem Buchen-Nationalpark in Bayern zusammen, dass die Stilllegung im Staatswald trotz der genannten biologischen Fakten von einigen Naturschutzverbänden seit Jahren massiv gefordert werde. Von diesen Naturschutzverbänden werde der sogenannte Prozessschutz als nahezu alleiniges und höchstes Naturschutzziel im Wald gefordert. Dabei führe die Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerische Staatsforsten“ insbesondere durch eine international anerkannte und sehr hochwertige naturnahe, integrative Waldwirtschaft über ein Trittsteinkonzept wesentlich mehr integrativen Naturschutz im Wald durch als die ehemalige Bayerische Staatsforstverwaltung. Durch die permanente negative Kampagnenarbeit gegen die Anstalt „Bayerische Staatsforsten“ würden deren Förster, Waldarbeiter und Holzrucker diskreditiert und die Bevölkerung gegen jegliche Holzernte aufgewiegelt.
- 9 b) Die Verordnung verstoße ferner gegen Art. 118 BV, da sich § 3 Satz 2 Nr. 6 der Verordnung ausschließlich auf den Staatswald im Besitz der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“ und nicht auf Privatwald beziehe. Die einzige Privatwaldfläche sei gemäß § 4 Satz 1 Nr. 5 der Verordnung i. V. m. der als Anlage 2 beigefügten Karte ausdrücklich ausgenommen. Dies widerspreche Art. 118 Abs. 1 BV. Auch ende die Gebietsausweisung der Verordnung willkürlich an der Besitzgrenze des Staatswalds der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“. Ohne fachliche Begründung seien der direkt benachbarte Staatswald im Besitz der Bayerischen Schlösser-,

Gärten- und Seenverwaltung, der die Befreiungshalle umgebe, und die Befreiungshalle selbst nicht in die Verordnung einbezogen worden, obwohl diese Bereiche im Naturschutzgebiet „Weltenburger Enge“ lägen. Das Verbot forstlicher Maßnahmen jedweder Art orientiere sich folglich nicht an fachlichen Gesichtspunkten und am Schutzzweck der Verordnung, sondern verfassungswidrig an den Besitzverhältnissen.

- 10 Zudem werde das Gebiet der Verordnung von der Motorschiffahrt, Kanufahrern, Kletterern, Radfahrern, Mountainbikern, Wanderern, Spaziergängern und Fischern genutzt. Keine dieser Nutzungen werde durch die Verordnung ausgeschlossen, was ebenfalls im Widerspruch zu Art. 118 Abs. 1 BV stehe. Infolge der Beibehaltung des Status quo für alle Nutzungen außer der forstlichen durch die Beschäftigten der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“ sei die Verordnung wegen des künftigen Verlusts der Mischbaumarten und der Artenvielfalt ein „Naturschutz-Placebo“ bzw. ein „Naturschutz-Negativum“.
- 11 2. Ergänzend trägt der Antragsteller mit Schreiben vom 10. Juli 2020 vor, dass § 24 Abs. 4 BNatSchG ausdrücklich auch kulturelle Inhalte schütze. Insofern sei durch die erfolgte „Umsetzung/Eingliederung von Bundesrecht“ in die bayerische Verordnung über das Nationale Naturmonument Weltenburger Enge „die Grundrechtsrüge mittelbar substantiiert“. Die felsdurchsetzten Hanglagen mit der Donau seien das prägende Naturmonumentale für das Zustandekommen der Verordnung. Es sei inkonsequent, dass im Osten nach § 1 der Verordnung ein derart monumentaler Hangbereich mittig abgeschnitten werde und der Oberhang, da Staatswald im Besitz der Bayerischen Schlösser-, Gärten- und Seenverwaltung, nicht in die Gebietskulisse aufgenommen worden sei. So werde der prägende Grund zur Ausweisung im Einzelnen willkürlich wieder durchbrochen. Forstliche Maßnahmen seien zur Erhaltung der Biodiversität zwingend erforderlich; das Verbot forstlicher Maßnahmen jedweder Art sei ein so evident unzulängliches Mittel, dass von keiner hinreichend ernsthaften Zielverfolgung mehr gesprochen werden könne. Dieses Verbot führe in kürzester Zeit zu einer Reduktion der Artenvielfalt und vor allem auch zum Verlust konkurrenzschwacher Arten der Krautschicht wie

Türkenbundlilie oder Orchideen. Es habe nie „Urwälder ohne Mensch“ gegeben. Der Mensch sei durch Holznutzung, Pflege und Nachzucht von Bäumen immer Teil der Natur gewesen und habe die Wälder artenreicher und stabiler gemacht. Daher sei Naturschutz in Form von Prozessschutz gerade in den Wäldern der Weltenburger Enge die ungeeignetste Form von Naturschutz und widerspreche auch § 2 Abs. 2 Nr. 3 der Verordnung, da die Wälder eine aktive und stetige menschliche Einflussnahme als Naturschutzform erforderten. Forstliche Trittsteinkonzepte zeigten hier zukunftsfähige Strategien auf.

III.

- 12 1. Der Bayerische Landtag hat sich nicht am Verfahren beteiligt.
- 13 2. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung ist die Popularklage bereits unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.
- 14 Die Popularklage könne nicht auf Art. 3 BV gestützt werden, da diese Vorschrift Staatszielbestimmungen und Grundwerte, nicht jedoch Grundrechte oder sonstige subjektive Rechte enthalte. Der vom Antragsteller gerügte Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 118 Abs. 1 BV, sei nicht ausreichend substantiiert. Aus dem Vortrag des Antragstellers ergebe sich nicht, dass die vom Normgeber vorgenommene Differenzierung zwischen den Staatswaldflächen der Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerische Staatsforsten“ einerseits und andererseits der einzigen Privatwaldfläche im Gebiet der Verordnung sowie den angrenzenden Staatswaldflächen der Bayerischen Schlösser-, Gärten- und Seenverwaltung schlechterdings unvertretbar wäre. Die Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Nutzungen werde ebenfalls nur behauptet und nicht näher dargelegt. In Bezug auf die Rüge, die Gebietskulisse des Nationalen Naturmonuments ende willkürlich an der Besitzgrenze des Staatswalds der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“, fehle es für die Zulässigkeit an der genauen Bezeichnung der angegriffenen Norm. Schutzgegenstand, Größe und Schutzgebietsgrenzen seien in § 1 der Verordnung

festgelegt. Diese Vorschrift erwähne der Antragsteller nicht. Die Popularklage sei darüber hinaus jedenfalls unbegründet.

IV.

- 15 Die Popularklage ist unzulässig.
- 16 Der Antragsteller hat nicht in der erforderlichen Weise dargelegt, inwiefern durch die angegriffene Verordnung der Bayerischen Staatsregierung über das Nationale Naturmonument Weltenburger Enge vom 11. Februar 2020 ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verletzt sein könnte.
- 17 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht 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). Dazu zählt auch die angegriffene Verordnung. Ihrer Einordnung als Landesrecht steht nicht entgegen, dass sie auf einer in das Bundesrecht verweisenden Ermächtigungsgrundlage, nämlich Art. 12 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG i. V. m. § 24 Abs. 4 Satz 1, § 20 Abs. 2 Nr. 2 Alt. 2, § 22 Abs. 1, 2 und 5 BNatSchG, beruht (vgl. VerfGH vom 19.3.2018 BayVBI 2018, 514 Rn. 35).
- 18 2. Die Popularklage ist jedoch unzulässig, weil den Ausführungen des Antragstellers keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine Grundrechtsverletzung zu entnehmen sind.
- 19 Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Unzulässig ist die Popularklage, wenn und soweit

eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt. Sie ist weiter unzulässig, wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird oder die geltend gemachte Grundrechtsverletzung nach Sachlage schlechthin ausgeschlossen, also begrifflich nicht möglich ist (vgl. VerfGH vom 28.12.1984 VerfGHE 37, 184/194 m. w. N.; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 98 Satz 4 Rn. 22). Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn der Antragsteller lediglich behauptet, dass die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Antragsteller muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.2.1986 VerfGHE 39, 17/21; vom 6.12.2011 VerfGHE 64, 205/ 208 f.; vom 26.6.2012 VerfGHE 65, 118/122 f.; vom 17.7.2017 BayVBI 2018, 407 Rn. 46; VerfGH BayVBI 2018, 514 Rn. 36).

- 20** a) Auf eine Verletzung des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV kann der Antragsteller die Popularklage nicht stützen, weil diese Norm kein Grundrecht gewährt.
- 21** Gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV schützt der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Schutzgüter sind vor allem Boden, Wasser und Luft, aber auch Klima, Pflanzen- und Tierwelt, Natur und Landschaft (vgl. Geis in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 3 Rn. 38). Bei Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV handelt es sich um eine Staatszielbestimmung. Den Staat trifft insoweit eine Schutzpflicht; die Vorschrift enthält aber kein Grundrecht, auf dessen Verletzung die Popularklage gestützt werden könnte (VerfGH vom 23.8.2012 BayVBI 2013, 17/18 f. m. w. N.).

- 22** b) Soweit der Antragsteller darauf verweist, dass die angegriffene Verordnung zugrunde liegende § 24 Abs. 4 BNatSchG schütze ausdrücklich auch kulturelle Inhalte, wird hiermit die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ebenfalls nicht aufgezeigt.
- 23** Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren ist allein die Bayerische Verfassung. Verstößt eine Vorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht, so kann das nur insoweit beachtlich sein, als darin zugleich ein Verstoß gegen bayerisches Verfassungsrecht liegt. Ob ein formelles Landesgesetz oder – wie hier – eine abgeleitete Rechtsvorschrift des Landesrechts gegen Bundesrecht verstößt, prüft der Verfassungsgerichtshof im Popularklageverfahren in der Regel anhand des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung jedoch 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 verletzt, wenn ein bayerischer Normgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlässt und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis schafft. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch 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 2.8.1990 VerfGHE 43, 107/120 f.; vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/84; vom 11.1.2017 BayVBI 2017, 805 Rn. 33; vom 4.4.2017 BayVBI 2017, 553 Rn. 26; VerfGH BayVBI 2018, 514 Rn. 38). Dies hat der Antragsteller jedoch nicht dargetan.
- 24** Auf eine mögliche Verletzung des in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verbürgten Rechtsstaatsprinzips kann die Popularklage für sich allein nicht gestützt werden, weil die genannte Verfassungsnorm kein Grundrecht verbürgt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 29.6.2004 VerfGHE 57, 62/65; vom 23.8.2012 BayVBI 2013, 17/18; vom 23.3.2017 BayVBI 2017, 592 Rn. 19; VerfGH BayVBI 2018, 514 Rn. 38).

- 25** c) Eine mögliche Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV zeigt die Popularklage nicht auf.
- 26** Der Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV verbietet in seinem klassischen Gehalt, 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 23.10.2008 VerfGHE 61, 248/257; vom 13.9.2012 VerfGHE 65, 152/160; vom 17.7.2017 BayVBI 2018, 407 Rn. 51; VerfGH BayVBI 2018, 514 Rn. 42).
- 27** Die vom Antragsteller im Hinblick auf Art. 118 Abs. 1 BV erhobenen Rügen erfüllen die Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht. Die geltend gemachte Ungleichbehandlung zwischen Staatswald und Privatwald ist begrifflich ausgeschlossen (aa). Hinsichtlich einer möglichen Ungleichbehandlung zwischen der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“ und privaten Waldbesitzern fehlen bereits Ausführungen dazu, dass sich die Anstalt des öffentlichen Rechts ausnahmsweise auf eine Verletzung des Gleichheitssatzes berufen kann (bb). Die gerügte Ungleichbehandlung zwischen denjenigen, die im Gebiet der Verordnung Freizeitaktivitäten nachgehen, und den Beschäftigten der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“ ist nicht substantiiert dargelegt (cc). Auch eine Verletzung des allgemeinen Willkürverbots zeigt der Antragsteller nicht substantiiert auf (dd).
- 28** aa) Soweit der Antragsteller eine Ungleichbehandlung darin sieht, dass sich das in § 3 Satz 2 Nr. 6 der Verordnung enthaltene Verbot, forstliche Maßnahmen jedweder Art durchzuführen, wegen der in § 4 Satz 1 Nr. 5 der Verordnung enthaltenen Ausnahme faktisch nur auf Staatswald und nicht auch auf Privatwald beziehe, ist die behauptete Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV begrifflich ausgeschlossen.

- 29** Zwar obliegt nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 3 des Gesetzes zur Errichtung des Unternehmens „Bayerische Staatsforsten“ (Staatsforstengesetz – StFoG) vom 9. Mai 2005 (GVBI S. 138, BayRS 7902-0-L), das zuletzt durch § 1 Abs. 336 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBI S. 98) geändert worden ist, dieser Einrichtung die Bewirtschaftung des im Allein- oder Miteigentum des Freistaates Bayern stehenden Staatswalds. Das Eigentum an dem zur Bewirtschaftung übertragenen Staatswald ist jedoch nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 StFoG unberührt geblieben. Dies hat zur Folge, dass der Freistaat Bayern auch nach Errichtung des Unternehmens „Bayerische Staatsforsten“ Eigentümer des im Gebiet der Verordnung zu bewirtschaftenden Staatswalds ist (vgl. auch Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayWaldG). Da der Antragsteller nicht vorgetragen hat, dass der im Gebiet der Verordnung gelegene Staatswald im Miteigentum eines privaten Dritten steht, betrifft das in § 3 Satz 2 Nr. 6 der Verordnung enthaltene Verbot, forstliche Maßnahmen jedweder Art durchzuführen, nach den Darlegungen im Popularklageverfahren ausschließlich den Freistaat Bayern als privaten Eigentümer der Flächen. Eine Grundrechtsverletzung ist damit ausgeschlossen. Der Staat ist grundsätzlich Verpflichteter und nicht Träger von Grundrechten. Dass der Freistaat Bayern von einer staatlichen Entscheidung wie ein privater Dritter betroffen ist, kann den Schutz durch ein Grundrecht nicht begründen.
- 30** bb) Hinsichtlich einer möglichen Ungleichbehandlung zwischen der Einrichtung „Bayerische Staatsforsten“ als Nutzungsberechtigte des Staatswalds einerseits und privaten Waldbesitzern andererseits fehlen Ausführungen dazu, inwiefern die öffentlich-rechtlich konzipierte Einrichtung ausnahmsweise von der Schutzwirkung des Art. 118 Abs. 1 BV umfasst ist.
- 31** (1) Die Einrichtung „Bayerische Staatsforsten“ ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. Art. 2 Abs. 1 StFoG). Da die Popularklage verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz gegen hoheitliche Normsetzung gewähren soll, juristische Personen des öffentlichen Rechts aber als Teil der Staatsgewalt selbst nur in beschränktem Umfang Träger von Grundrechten sein können, muss das als verletzt gerügte Recht seinem Wesen nach auf sie anwendbar sein (vgl. Art. 19

Abs. 3 GG; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 4 Rn. 8). Juristische Personen des öffentlichen Rechts können nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Träger von Grundrechten sein, wenn sie dem Staat in einer grundrechtstypischen Lage gegenüberstehen, die sie ebenso schutzwürdig erscheinen lässt wie den einzelnen Bürger (vgl. VerfGH vom 23.10.1991 VerfGHE 44, 109/119; vom 23.7.1996 VerfGHE 49, 111/115 f.; vom 2.3.2001 VerfGHE 54, 1/5 f.; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Satz 4 Rn. 8; vgl. auch BVerfG vom 14.4.1987 BVerfGE 75, 192/196 f.).

- 32** Demnach ist eine Grundrechtsfähigkeit für solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts anzunehmen, die von den ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgaben her unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind oder kraft ihrer Eigenart ihm von vornherein zugehören. Dies gilt beispielsweise für Universitäten und Fakultäten (Art. 108 BV), für Rundfunkanstalten (Art. 111 a Abs. 1 Satz 1 BV), für Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) sowie für Kirchen (Art. 107 Abs. 1, 2 BV) (vgl. VerfGHE 49, 111/115 f.; VerfGH vom 24.8.2009 VerfGHE 62, 167/172). Von diesen Ausnahmefällen abgesehen, kommt es für die Frage der Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts auf die Funktion an, in der diese von dem beanstandeten Akt der öffentlichen Gewalt betroffen werden. Besteht die Funktion einer juristischen Person des öffentlichen Rechts in der Wahrnehmung gesetzlich zugewiesener und geregelter öffentlicher Aufgaben, so ist die juristische Person insoweit nicht grundrechtsfähig (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 49, 111/116; 54, 1/5 f.; BVerfG vom 3.11.2015 NVwZ-RR 2016, 242 Rn. 6 m. w. N.).
- 33** (2) Als Anstalt des öffentlichen Rechts ist die Einrichtung „Bayerische Staatsforsten“ grundsätzlich nicht grundrechtsfähig. Ausführungen, die ausnahmsweise eine Einbeziehung in den Schutzbereich des Art. 118 Abs. 1 BV nahelegen würden, enthält die Popularklage nicht.

- 34** Zwar hat der Freistaat Bayern der Anstalt „Bayerischen Staatsforsten“ an dem von ihr gemäß Art. 3 StFoG zu bewirtschaftenden Forstvermögen ein umfassendes, unentgeltliches Nutzungsrecht eingeräumt, das insbesondere die Befugnis umfasst, den zu bewirtschaftenden Staatswald u. a. für Zwecke der Forstwirtschaft (einschließlich der Aneignung und Verwertung seiner Erzeugnisse) zu nutzen (Art. 15 Abs. 1 Satz 1 StFoG). Bei der Bewirtschaftung des Staatswalds hat die Anstalt „Bayerische Staatsforsten“ aber gemäß Art. 1 Satz 1 StFoG zu berücksichtigen, dass der Staatswald dem allgemeinen Wohl in besonderem Maße dient und daher gemäß Art. 18 BayWaldG vorbildlich zu bewirtschaften ist. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 StFoG nennt demzufolge als wesentliche Aufgabe der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“, den Staatswald unter Beachtung der Grundsätze einer naturnahen Forstwirtschaft in vorbildlicher Weise zu bewirtschaften. Dabei sind nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 StFoG in besonderem Maße die Belange des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Wasserwirtschaft zu berücksichtigen. Da die Bewirtschaftung des Staatswalds somit nach den gesetzlichen Vorgaben in erster Linie gemeinwohlorientiert zu erfolgen hat, ist eine Grundrechtsfähigkeit der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“ grundsätzlich ausgeschlossen. Der Antragsteller legt nicht dar, inwieweit die Anstalt „Bayerische Staatsforsten“ ausnahmsweise in den Schutzbereich des Art. 118 Abs. 1 BV einbezogen sein könnte.
- 35** cc) Ebenso wenig lassen die Ausführungen zur behaupteten Ungleichbehandlung zwischen denjenigen, die im Gebiet der Verordnung Freizeitaktivitäten nachgehen, und den Beschäftigten der Anstalt des öffentlichen Rechts „Bayerische Staatsforsten“ eine Verletzung des Art. 118 Abs. 1 BV erkennen.
- 36** Der Antragsteller zeigt bereits nicht substantiiert auf, dass es sich bei den von ihm genannten Nutzergruppen – einerseits Personen, denen weiterhin Freizeitaktivitäten im Gebiet der Verordnung erlaubt sind, und andererseits Beschäftigte der Anstalt „Bayerische Staatsforsten“, denen die forstliche Bewirtschaftung des dortigen Staatswalds durch die Verordnung verboten wird, – um konkrete Vergleichspaare handelt, die durch § 3 Satz 2 Nr. 6 der Verordnung ohne sachlichen Grund ungleich behandelt werden. Eine substantiierte Grundrechtsrüge ist – wie bereits

dargelegt – nicht schon dann gegeben, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, die angefochtene Rechtsvorschrift verstoße nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung.

- 37** dd) Auch eine Verletzung des allgemeinen Willkürverbots zeigt der Antragsteller nicht substantiiert auf.
- 38** 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. VerfGH BayVBI 2018, 514 Rn. 43; Huber, BayVBI 2008, 65/68; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 8). 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 Maße an Sachwidrigkeit geprägt, dass ihr die Geltung abgesprochen werden muss (vgl. VerfGH vom 14.2.1995 VerfGHE 48, 17/22 f.; VerfGHE 65, 152/160 f.; VerfGH BayVBI 2018, 514 Rn. 43). Eine derartige, die Schwelle zur Willkür überschreitende Sachwidrigkeit zeigt die Popularklage nicht auf.
- 39** Der Antragsteller begründet seinen Willkürvorwurf zum einen damit, das Verbot forstlicher Maßnahmen jedweder Art orientiere sich nicht an fachlichen Gesichtspunkten, sondern verfassungswidrig an den Besitzverhältnissen, da der direkt angrenzende Staatswald im Besitz der Bayerischen Schlösser-, Gärten- und Seenverwaltung, der die Befreiungshalle umgebe, sowie die Befreiungshalle selbst ohne fachliche Begründung nicht in die Verordnung einbezogen worden seien. Dadurch werde ein monumentaler Hangbereich mittig abgeschnitten und der Oberhang nicht in die Gebietskulisse der Verordnung aufgenommen. Mit diesem

Vorbringen rügt der Antragsteller in erster Linie die Festlegung der Schutzgebietsgrenzen, ohne substantiiert aufzuzeigen, dass auch dem nicht einbezogenen Gebiet, das nach seinen Angaben bereits im Naturschutzgebiet „Weltenburger Enge“ liegt, aus den in § 24 Abs. 4 BNatSchG genannten Gründen in nationalem Zusammenhang zwingend eine herausragende Bedeutung zu attestieren ist (vgl. Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 24 BNatSchG Rn. 22). Es ist daher nicht ersichtlich, dass die Verordnung allein aufgrund der Nichteinbeziehung dieses Gebiets in einem solchen Maß von Sachwidrigkeit geprägt wäre, dass ihr die Geltung abgesprochen werden müsste. Im Übrigen besteht grundsätzlich schon keine erzwingbare Pflicht, bestimmte Teile der Natur und Landschaft unter besonderen Schutz zu stellen (vgl. BVerwG vom 21.7.1997 NVwZ-RR 1998, 98/99).

- 40** Auch mit dem Vorbringen, das Verbot, forstliche Maßnahmen jedweder Art durchzuführen, sei ein so evident unzulängliches Mittel, dass von keiner ernsthaften Zielverfolgung mehr gesprochen werden könne, wird die Möglichkeit einer Verletzung des allgemeinen Willkürverbots nicht aufgezeigt. Der Antragsteller ist der Ansicht, forstliche Maßnahmen seien zur Erhaltung der Biodiversität im Gebiet der Verordnung zwingend erforderlich. Mit seinen Ausführungen zeigt er zwar, dass er eine andere fachliche Meinung vertritt, als sie der Verordnung über das Nationale Naturmonument Weltenburger Enge zugrunde liegt. Er setzt sich jedoch nicht substantiiert damit auseinander, dass Schutzzeck der Verordnung gerade die Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung der natürlichen Wälder und Waldränder mit einheimischen und standorttypischen Baum- und Straucharten ist und die Wälder unter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse langfristig einer natürlichen, vom Menschen im Wesentlichen unbeeinflussten Entwicklung zuzuführen sind (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 der Verordnung). Aus seinen Ausführungen ergibt sich nicht, dass der naturschutzrechtliche Normgeber sein weites Normsetzungsermessen, das lediglich durch die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit beschränkt ist (vgl. BVerwG vom 10.1.2018 NuR 2018, 488 Rn. 8), bei der Gestaltung der einzelnen Regelungen überschritten hat (vgl. VerfGH vom 22.7.2008 VerfGHE 61, 172/180). Er zeigt nicht auf, dass es schlechthin unhaltbar, offensichtlich sachwidrig und eindeutig unangemessen wäre, den in § 2

Abs. 2 Nr. 3 der Verordnung genannten Schutzzweck durch das von ihm gerügte Verbot forstlicher Maßnahmen jedweder Art zu erreichen.

V.

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