

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs  
vom 17. Juli 2018  
über die Vorlage  
des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und für Integration

betreffend den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“

Aktenzeichen: Vf. 28-IX-18

#### Leitsätze:

1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Begrenzung des Flächenverbrauchs in Bayern auf durchschnittlich 5 Hektar pro Tag ab dem Jahr 2020.
2. Die Überprüfung des einem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs anhand der Bayerischen Verfassung ist nicht auf eine Evidenzkontrolle beschränkt.
3. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“ verstößt gegen die verfassungsrechtliche Verpflichtung des (Volks-)Gesetzgebers, die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu regeln. Denn es fehlen die erforderlichen Vorgaben, nach denen die Staatsregierung als Verordnungsgeber des Landesentwicklungsprogramms die Aufteilung des zulässigen Flächenverbrauchs auf die einzelnen Planungsträger vorzunehmen hätte.

4. Kriterien zur Verteilung der Zielvorgabe im Gesetzentwurf sind nicht deshalb entbehrlich, weil das Landesentwicklungsprogramm nur mit Zustimmung des Landtags erlassen werden kann. Die Tätigkeit des Landtags ist insoweit Beteiligung an der Rechtsetzung, aber nicht originäre Gesetzgebung.

### **Entscheidung:**

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“ sind nicht gegeben.

### **Gründe:**

I.

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens zur Einführung einer verbindlichen Höchstgrenze für den Flächenverbrauch in Bayern (5 Hektar pro Tag ab dem Jahr 2020) gegeben sind.
- 2 Beim Bayerischen Staatsministerium des Innern und für Integration wurde am 7. März 2018 der Antrag gestellt, ein Volksbegehren unter dem Titel „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“ zuzulassen. Das Staatsministerium hat mitgeteilt, nach der von den Initiatoren übermittelten Zusammenstellung hätten 48.225 Stimmberechtigte den Zulassungsantrag unterschrieben. Es lägen jedenfalls 28.995 gültige Unterschriften vor; von einer Überprüfung der übrigen Unterschriftenlisten sei abgesehen worden.

3 Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens lautet:

§ 1

Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes

Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 470) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 2 (Begriffsbestimmungen) wird wie folgt geändert:
  - a) In Nr. 8 wird der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt.
  - b) folgende Nr. 9 wird angefügt:  
„9. Flächenverbrauch:  
die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke.“
2. Art. 5 (Leitziel und Leitmaßstab der Landesplanung) wird wie folgt geändert:
  - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:  
„Art. 5 Leitziel, Leitmaßstab und Flächenschutz in der Landesplanung“
  - b) Folgender Abs. 3 wird angefügt:  
„(3) Der Flächenverbrauch wird ab dem Jahr 2020 auf durchschnittlich 5 Hektar pro Tag begrenzt. Die Aufteilung der Zielvorgabe auf die verschiedenen Planungsträger erfolgt im Landesentwicklungsprogramm.“

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung:

Allgemeines

Mit dem Gesetz wird in Bayern eine verbindliche Grenze für den Flächenverbrauch – der Umwandlung von unbebauter Fläche und Natur in Siedlungs- und Verkehrsfläche – eingeführt. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Flächenverbrauch in Bayern ab dem Jahr 2020 nicht höher als durch-

schnittlich 5 Hektar pro Tag sein darf. Im Jahr 2015 waren es durchschnittlich 13,1 Hektar pro Tag (Landesamt für Statistik, 2016). Das entspricht in etwa der Fläche von 18 Fußballfeldern und pro Jahr der Fläche des Ammersees. Durch ein gelockertes Bauplanungsrecht und Änderungen in der Landesplanung kann künftig noch leichter und ohne Rücksicht auf gewachsene Strukturen gebaut werden. Es ist an der Zeit, gegen den Raubbau an unserem Land vorzugehen.

Der ungebremste Flächenverbrauch und die damit eng verknüpfte Versiegelung und Verdichtung des Bodens zerstören die natürlichen Lebensgrundlagen, führen zur Verödung der Ortszentren, verstärken die Hochwassergefahr, vernichten Acker- und Grünland und entstellen das Gesicht Bayerns: Gewerbegebiete, Einkaufs- und Logistikzentren prägen zunehmend das Bild unseres Landes, über Jahrhunderte gewachsene Orte, Naturschönheiten und die Kulturlandschaft werden entwertet. Den Bürgerinnen und Bürgern werden wertvolle Erholungsräume geraubt.

Die negativen Auswirkungen des Flächenverbrauchs haben ein Ausmaß erreicht, das sofortiges Handeln nötig macht, um weiteren Schaden von Bayern abzuwenden. Deshalb wollen wir eine gesetzliche Höchstgrenze für den Flächenverbrauch. Freiwillige Lösungen, wie das Bündnis zum Flächensparen, wirken nicht. Die Bundesregierung will mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie den Flächenverbrauch bundesweit auf 30 Hektar am Tag begrenzen. Die Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU) hat einen Vorschlag unterbreitet, wie dieses Ziel auf die Bundesländer verteilt werden könnte und kommt dabei auf 4,7 Hektar pro Tag in Bayern. Der vorliegende Gesetzesentwurf orientiert sich an dieser Zielgröße und begrenzt den Flächenverbrauch ab dem Jahr 2020 auf durchschnittlich 5 Hektar pro Tag. Das ist ein wirksames und ausgewogenes Ziel, weil einerseits der Flächenverbrauch deutlich verringert wird, andererseits noch Spielraum für weitere Entwicklung bleibt. Gefragt ist künftig ein sparsamer und intelligenter Umgang mit der Fläche. Durch die Änderung im Landesplanungsgesetz wird dieses politische Ziel in Form eines rechtlich verbindlichen Ziels ausgestaltet, das insbesondere an die für die Ausweisung von Baugebieten zuständigen Gemeinden gerichtet ist. Die deutliche Begrenzung des Flächenverbrauchs ab dem Jahr 2020 stellt einen wichtigen Zwischenschritt dar, um die in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bayerischen Staatsregierung angestrebte „Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch“ zu erreichen.

Die kommunale Planungshoheit bleibt erhalten. Den Gemeinden bleibt es unbenommen, den Innenbereich zu entwickeln; die Nutzung des Außenbereichs ist lediglich quantitativ eingeschränkt, nicht aber ausgeschlossen. Gleichzeitig wird durch die verbindlich normierte Begrenzung des Flächenverbrauchs die Umwandlung von unbebauter Landschaft und Natur in Siedlungs- und Verkehrsfläche bayernweit gedeckelt und damit die Ressource Boden wirksam geschützt. Angesichts des weiterhin hohen Flä-

chenverbrauchs und des von Art. 141 Abs. 1 Bayerische Verfassung geforderten Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen liegen damit tragfähige Gründe für eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme vor. Nach Art. 141 Abs. 1 Satz 4 der Bayerischen Verfassung

*„gehört (es) zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Boden, Wasser und Luft als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen, eingetretene Schäden möglichst zu beheben oder auszugleichen (...), die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und dauerhaft zu verbessern (...) sowie kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen und zu erhalten.“*

Die Änderungen im Einzelnen:

Zu § 1 Nr. 1:

Durch die Änderung wird der Begriff „Flächenverbrauch“ in die Begriffsbestimmungen des Bayerischen Landesplanungsgesetzes aufgenommen. Dadurch wird klargestellt, dass unter Flächenverbrauch die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen zu verstehen ist. Durch eine planerische Umwidmung führt der Flächenverbrauch zu einem Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche und natürlichen Lebensräumen. Eng verknüpft – aber nicht gleichzusetzen – ist der Flächenverbrauch mit der tatsächlichen Überbauung des Bodens, der sogenannten Bodenversiegelung.

Zu § 1 Nr. 2:

Durch die Änderung wird erreicht, dass der Flächenverbrauch in Bayern ab dem Jahr 2020 nicht höher als 5 Hektar pro Tag sein darf. Im Jahr 2015 waren es durchschnittlich 13,1 Hektar pro Tag. Die deutliche Begrenzung des Flächenverbrauchs ab dem Jahr 2020 stellt einen wichtigen Zwischenschritt dar, um die in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bayerischen Staatsregierung angestrebte „Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch“ zu erreichen.

Zudem wird klargestellt, dass die Aufteilung der Zielvorgabe zur Begrenzung des Flächenverbrauchs auf die verschiedenen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm erfolgen soll. Das Flächenschutzziel richtet sich dabei insbesondere an die für die Ausweisung von Baugebieten zuständigen kommunalen Planungsträger. Die Aufteilung auf die kommunalen Planungsträger soll nach anerkannten und statistisch verfügbaren Kriterien, wie etwa der Bevölkerungsstärke der jeweiligen Kommune und ggf. gestaffelt nach Größenklassen der Kommunen, erfolgen. Daneben ist anteilig zu berücksichtigen, dass auch durch Planfeststellungs- und sonstige fachplanerischen Genehmigungsverfahren, die auf Ebene übergeordneter Planungsträger (insbes. des Bundes und der Länder) beschlossen werden, ein Teil der landesweit verfügbaren Flächen benötigt werden.

Zu § 2:  
§ 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

II.

- 4 Das Bayerische Staatsministerium des Innern und für Integration hat am 18. April 2018 gemäß Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs beantragt, weil es die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben erachtet. Der Gesetzentwurf schränke die kommunale Planungshoheit ein, ohne für Ausmaß und Tragweite dieser Einschränkung wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen (1.). Dahingestellt bleiben könne deshalb, ob die Flächenverbrauchsgrenze von durchschnittlich 5 Hektar pro Tag im Einzelfall zu unverhältnismäßigen Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit führen könne (2.). Ebenso wenig bedürfe es einer Entscheidung, ob der Volksbegehrensentwurf den aus der verfassungsrechtlich geschützten Abstimmungsfreiheit resultierenden Anforderungen genüge (3.).
- 5 1. a) Die kommunale Planungshoheit sei sowohl nach der Bayerischen Verfassung als auch nach dem Grundgesetz als Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet. Die ausdrückliche Erwähnung der Ortsplanung in Art. 83 Abs. 1 BV zeige, dass die Planungshoheit der Gemeinden grundsätzlich Bestandteil ihres grundrechtsähnlichen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV sei.
- 6 b) Dieses Recht sei „im Rahmen der Gesetze“ garantiert. Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung und Wahrnehmung kommunaler Befugnisse gehöre auch, dass bei Regelungen mit erheblichem Eingriffscharakter das Wesentliche durch Gesetz oder zumindest auf der Grundlage einer nach Inhalt und Ausmaß hinreichend bestimmten Verordnungsermächtigung geregelt werden müsse. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und das Demokratieprinzip (Art. 2, 4 BV) führten dazu, dass der

Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes auf wesentliche Entscheidungen ausgedehnt werde. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen; dies gelte insbesondere für die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre im Bereich der Grundrechtsausübung, beschränke sich aber nicht auf grundrechtsrelevante Bereiche. Eine Delegation von Einzelfragen auf den Ordnungsgeber sei zwar nicht ausgeschlossen; eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsvorschriften müsse aber nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein. Fehle eine genauere Umschreibung des gesetzgeberischen Willens und lasse sich dieser auch nicht im Wege der Auslegung eindeutig ermitteln, so verstoße eine derartige Regelung gegen das Rechtsstaatsprinzip sowie gegen Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV und gegen das in Art. 70 Abs. 3 BV enthaltene Verbot der Übertragung des Gesetzgebungsrechts des Landtags auf die Exekutive. Entsprechendes müsse auch dann gelten, wenn es sich um ein grundrechtsähnlich geschütztes Recht wie die kommunale Selbstverwaltung handle.

- 7 c) Den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine in diesem Sinn hinreichend bestimmte gesetzliche Regelung genüge der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht.
  
- 8 aa) Die in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 BayLplG in der Fassung des Gesetzentwurfs (im Folgenden: BayLplG-E) vorgesehene Flächenverbrauchsgrenze von bayernweit durchschnittlich 5 Hektar pro Tag ab dem Jahr 2020 richte sich an die Planungsträger und damit vor allem auch an die Kommunen. Der Gesetzentwurf schreibe eine Aufteilung auf die Planungsträger zwingend vor. Mit der als Flächenverbrauch gemäß Art. 2 Nr. 9 BayLplG-E definierten erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen sei die planerische Festlegung als Siedlungs- und Verkehrsfläche gemeint. Als „Zielvorgabe“ stelle die Flächenverbrauchsgrenze eine rechtlich bindende Schranke dar. Dabei könne dahingestellt bleiben, ob mit dieser Vorgabe eine eigene (neue) landesplanerische Kategorie eingeführt werden solle, die strikt einzuhalten sei, oder ob sie als „Ziel“ der Raumordnung im herkömmlichen Sinn zu verstehen sei, von dem im Einzelfall gemäß Art. 4 BayLplG Abweichungen zugelas-

sen werden könnten. In jedem Fall würden im Hinblick auf die Bauleitplanung materielle Anpassungspflichten ausgelöst. Der mit der Flächenverbrauchsgrenze verbundene Eingriff in die kommunale Planungshoheit wäre seinem Umfang nach auch nicht nur unerheblich.

- 9 bb) Für die Aufteilung des zulässigen Flächenverbrauchs auf die kommunalen Planungsträger kämen verschiedene Kriterien in Betracht, wie etwa die Bevölkerungszahl oder -entwicklung, die Gesamtfläche einer Gemeinde, vorhandene Freiflächen oder der bisherige Flächenverbrauch, wirtschaftliche Faktoren oder aber ein bestehender Flächenbedarf. Die Begründung des Gesetzentwurfs nenne lediglich beispielhaft eine Aufteilung nach der Bevölkerungszahl und nach anderen allgemein anerkannten und statistisch erfassten Daten. Es bleibe aber offen, welche Kriterien heranzuziehen wären, in welchem Verhältnis sie zueinander stünden und mit welchem Gewicht sie jeweils in die Aufteilungsentscheidung eingestellt werden müssten. Je nach Entscheidung dieser Fragen, würde sich die einschränkende Wirkung der Flächenverbrauchsgrenze für die einzelnen kommunalen Planungsträger unterschiedlich darstellen.
- 10 Ebenso wenig finde sich im Gesetzentwurf eine Aussage dazu, bezogen auf welchen Zeitraum die Zielvorgabe eines durchschnittlichen Flächenverbrauchs pro Tag nicht überschritten werden dürfe sowie ob und in welchem Umfang auf künftige und somit gleichsam „anzusparende“ Flächenkontingente zurückgegriffen werden könne. Für den Gestaltungsspielraum wäre zudem entscheidend, ob ungenutzte Kontingente nach Ablauf des Zuteilungszeitraums verfielen oder auf andere Planungsträger übertragen werden könnten.
- 11 Die für Ausmaß und Tragweite der Einschränkung kommunaler Planungshoheit maßgeblichen Fragen der Aufteilung der Zielvorgabe ließen sich auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Gebots der Gleichbehandlung nicht mit hinreichender Bestimmtheit beantworten. Der weite Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers würde hierdurch jedenfalls nicht derart eingengt, dass im Ergebnis nur wenige, in ihren Auswirkungen auf die

Planungshoheit der einzelnen Kommunen kaum zu unterscheidende Wege einer Aufteilung der Zielvorgabe auf die Planungsträger verblieben.

- 12 Ob die Anforderungen an eine hinreichend bestimmte Regelung auch deshalb nicht erfüllt seien, weil an die Zielvorgabe auch Fachplanungsträger gebunden sein sollten, der Gesetzentwurf aber nicht sage, wie ihre Bedarfe bei der Aufteilung berücksichtigt werden sollten, könne vor diesem Hintergrund dahingestellt bleiben.
- 13 cc) Die Festlegung der Aufteilungskriterien und damit eines Verteilungsschlüssels für die Flächenverbrauchsgrenze sei keine rein verfahrenstechnische Bestimmung, sondern auch eine politische Entscheidung auf der Grundlage einer Wertung und Gewichtung konfligierender Flächenbedarfe unter Berücksichtigung übergeordneter Belange und Interessen. Neben dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sei etwa die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land betroffen, insbesondere durch die Schaffung von ausreichendem Wohnraum und die Sicherung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlicher Leistungskraft im Land und in der Region. Diese Maßstabdiskussion müsse wegen der inhaltlichen Bedeutung für die Wahrnehmung hoheitlicher Planungsrechte der Gesetzgeber führen.
- 14 dd) Die Defizite bei der gesetzlichen Ausgestaltung könnten nicht mit dem Hinweis überwunden werden, dass das Landesentwicklungsprogramm als Verordnung der Staatsregierung nur mit Zustimmung des Landtags erlassen werden könne (vgl. Art. 20 Abs. 2 BayLplG). Dieser Zustimmungsvorbehalt führe nicht dazu, dass der Gesetzgeber von seiner Verantwortung entbunden wäre, das Wesentliche selbst zu regeln. Im Unterschied zu einem Gesetzgebungsverfahren liege das Initiativ- und Letztentscheidungsrecht im Fall des Verordnungserlasses allein bei der Staatsregierung.
- 15 2. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens könnte dazu führen, dass im Einzelfall unverhältnismäßig in die kommunale Planungshoheit eingegriffen würde. Aus-

nahmetatbestände, die bei widerstreitenden Interessen einen verhältnismäßigen Ausgleich bewirkten, seien weder im Gesetz selbst vorgesehen noch dem Verordnungsgeber zur näheren Ausgestaltung aufgegeben. Ob ein Zielabweichungsverfahren nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayLplG unangemessene Härten verhindern könnte, erscheine zumindest ungewiss. Diese Fragen könnten jedoch offenbleiben.

- 16** 3. Da der Gesetzentwurf wesentliche, für die Umsetzung der Flächenverbrauchsgrenze maßgebende Fragestellungen unbeantwortet lasse, sei auch zweifelhaft, ob die Bürger aus dem Entwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage und deren Bedeutung und Tragweite entnehmen könnten. Für die Abstimmenden sei nicht erkennbar, wie die Grenze im Einzelnen umgesetzt werden solle. Es bleibe damit im Unklaren, in welcher Intensität und mit welchen Folgen sich Wirkungen für die einzelnen Gemeinden und die Bürger ergäben. Die Frage, ob der Gesetzentwurf den aus der verfassungsrechtlich geschützten Abstimmungsfreiheit resultierenden Anforderungen genüge, könne jedoch ebenfalls dahingestellt bleiben.

### III.

- 17** 1. Der Bayerische Landtag schließt sich den Ausführungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern und für Integration an und hält die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens ebenfalls nicht für gegeben.
- 18** 2. Der Beauftragte des Volksbegehrens ist der Ansicht, die Voraussetzungen für eine Zulassung seien erfüllt.
- 19** a) Zur Erfüllung der in Art. 3 Abs. 2 Satz 1, Art. 141 Abs. 1 BV normierten Verfassungsaufträge gehörten ressourcenschonende Maßnahmen auf gesetzlicher Ebene. Dabei habe der (Volks-)Gesetzgeber einen erheblichen politischen Gestaltungsspielraum, der auch Optionen für bisher unbekannte, innovative und auf Ef-

fektivität des Naturschutzes zielende Regelungsinhalte und -modalitäten biete. Der Volksgesetzgeber betrete in sachlicher und rechtlicher Hinsicht Neuland, wobei er weder auf praktische Erfahrungen im Freistaat Bayern noch in anderen Ländern oder im Bund zurückgreifen könne. Allerdings existierten durchaus bereits theoretische Überlegungen zur Flächenallokation, zumal in der Modalität eines Zertifikatensystems. Der Gesetzentwurf überantworte die Aufteilung der Zielvorgabe in den Regelungskontext, in den sie als prozesshafte Planungsentscheidung mit wertenden, gewichtenden und abwägenden Elementen sachlich gehöre, nämlich in das Landesentwicklungsprogramm. Die Neuorientierung hin zu einer verbindlichen Flächenverbrauchsbegrenzung sei maßgeblich bei der Interpretation der Reichweite des Bestimmtheitsgrundsatzes zu berücksichtigen.

- 20** Der Inhalt des Gesetzentwurfs weise nicht den vom Staatsministerium des Innern und für Integration behaupteten Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot auf. Zwar müssten gesetzliche Verordnungsermächtigungen wie Art. 5 Abs. 3 Satz 2 BayLplG-E i. V. m. Art. 20 Abs. 2 BayLplG nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein. Vom Staatsministerium werde jedoch nicht angemessen berücksichtigt, dass die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Verordnungsermächtigung nicht starr und schematisch seien, sondern je nach Regelungsmaterie variierten. Sei – wie vorliegend – Gegenstand der Ermächtigung eine Planungsentscheidung mit Relevanz für die kommunale Selbstverwaltung, so sei der Grundsatz der Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigung im Lichte des in Art. 11 Abs. 2 BV und in Art. 28 Abs. 2 GG verbürgten Rechts der kommunalen Selbstverwaltung zu interpretieren. Dabei müsse auch der Regelungskontext anderer Gesetze, auf die Bezug genommen werde, hier das Bayerische Landesplanungsgesetz, einbezogen werden. Zudem dürfe der Gesetzentwurf des Volksbegehrens im Prüfungsverfahren nach Art. 64 LWG, das nicht unmittelbar in der Bayerischen Verfassung angelegt sei, nur beanstandet werden, wenn er evident verfassungswidrig sei.
- 21** aa) Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit des Art. 5 Abs. 3 BayLplG-E bestünden nicht deshalb, weil der Gesetzentwurf keine verbindlichen Kriterien für die

Aufteilung der Zielvorgabe auf die Planungsträger vorgebe. Der planerischen Komplexität der Aufteilungsentscheidung und der erforderlichen regionalen Differenzierung würde es nicht gerecht, abstrakte Aufteilungskriterien und deren Gewichtung als Maßstab zu regeln, nach dem dann die konkrete Aufteilung erfolgen müsste. Eine solche Vorabfestlegung sei angesichts der Vielgestaltigkeit der kommunalen Situation vor Ort weder sinnvoll noch möglich; adäquater Regelungsort sei das Landesentwicklungsprogramm. Insbesondere lasse die Flächenaufteilung als normative Planungsentscheidung sich nicht an einem Kriterium ausrichten; dies wäre unterkomplex und dysfunktional. Bei der ausdrücklichen Vorgabe mehrerer Kriterien bestehe die Gefahr einer sachwidrigen Beschränkung der Auswahl sowie einer unterkomplexen Regelung im Hinblick auf die Gewichtung und das Verhältnis der Kriterien zueinander. Planung sei in der Tradition und Praxis des deutschen Rechts nahezu ausschließlich Angelegenheit der Exekutive, die faktisch allein in der Lage sei, das für Planungen umfangreiche Abwägungsmaterial zusammenzutragen und zu gewichten, Anhörungsverfahren durchzuführen, etc. Gleiches gelte für die Frage des Zeitraums der Einhaltung des Flächenkontingents.

- 22** Vor diesem Hintergrund überdehne das Staatsministerium des Innern und für Integration den Bestimmtheitsgrundsatz und mache dem Gesetzgeber eine verbindliche Regelung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs letztlich unmöglich. Dieser könne der „Bestimmtheitsfalle“ nur dadurch entkommen, dass er entweder alle Kriterien aufzähle, die überhaupt als Maßstab für die Aufteilungsentscheidung ernsthaft in Betracht kommen könnten, oder dass er eine Generalklausel einführe, die nichts anderes als einen allgemeinen planungsrechtlichen Grundsatz wiedergebe; beides seien keine sinnvollen Regelungsoptionen. Aus dem Bayerischen Landesplanungsgesetz ergebe sich bereits, dass die Aufteilung nach sachgerechten Kriterien in angemessener Gewichtung vorzunehmen sei (vgl. Art. 17 BayLplG). Die Rechtsauffassung des Staatsministeriums führe im Ergebnis dazu, dass der Gesetzgeber vor der Alternative stehe, Planungsentscheidungen selbst zu treffen und damit den Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie noch zu intensivieren oder die Regelung gänzlich zu unterlassen. Dies werde we-

der dem Gewicht der demokratischen Legitimation des Gesetzgebers noch dem in Art. 3 Abs. 2, Art. 141 Abs. 1 BV verankerten verfassungsrechtlichen Gebot der Nachhaltigkeit noch der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gerecht.

- 23** bb) Im Übrigen kompensiere der Gesetzgeber die unvermeidbare Unmöglichkeit einer sachgerechten Vorabfestlegung abstrakt-genereller Aufteilungsregeln auf gesetzlicher Ebene dadurch, dass er die Aufteilung durch ein sachgerechtes, der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie adäquates Verfahren legitimiere. Er mache sich dazu das Regelungsinstrumentarium und den Regelungskontext des Landesplanungsrechts zunutze. Die mangelnde Normierbarkeit abstrakt-genereller Aufteilungskriterien und deren Gewichtung werde aufgefangen durch die Erarbeitung solcher Kriterien in einem multipolaren und komplexen Planungsprozess, in den alle wesentlichen Stellen, zumal die Gemeinden als Träger der kommunalen Selbstverwaltung eingebunden seien. Das zur Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms führende Planungsverfahren könne so gestaltet werden, dass alle betroffenen Gemeinden die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Flächen selbst erarbeiteten. Zur Erhöhung der Flexibilität und zum Ausgleich unverhältnismäßiger Engpässe bei Flächenbedarf und Planungsentwicklung einzelner Gemeinden könnten Reserve-, Ausgleichs- und Tauschflächen vorgesehen oder entsprechende Maßnahmen zugelassen werden. Denkbar wäre sogar, ein zertifikatgestütztes Flächenhandelssystem im Landesentwicklungsprogramm zu etablieren.
- 24** cc) Der legitimatorischen Kompensation diene zusätzlich die Beteiligung des Landtags am Zustandekommen des Landesentwicklungsprogramms, die regelmäßig zu umfassenden parlamentarischen Diskussionen führe. Auch ein Zustimmungsbeschluss des Landtags nach Art. 20 Abs. 2 BayLplG sei ein Beschluss des Parlaments als Hauptvertretungsorgan des Volkes. Er teile das Niveau der demokratischen Legitimation eines Gesetzes. Die Ausgestaltung des Zustimmungsverfahrens könne gesetzgebungsadäquat erfolgen, zumindest ließe die Geschäftsordnungsautonomie des Landtags dies zu. Im Übrigen zeige die Bayerische Verfassung auch an anderer Stelle, dass sie Parlamentsbeschlüsse und Gesetzesbeschlüsse als gleichwertig ansehe. So würden nach Art. 72 Abs. 2 BV Staatsverträ-

ge vom Ministerpräsidenten nach vorheriger Zustimmung des Landtags abgeschlossen. Der Zustimmungsbeschluss des Landtags zu einem Staatsvertrag stelle zwar keinen formellen Gesetzesbeschluss dar, komme aber in seiner Wirkung diesem gleich.

- 25** b) Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf verstoße auch in sonstiger Hinsicht nicht gegen die Bayerische Verfassung oder das Grundgesetz.
- 26** aa) Angesichts der Ausführungen zum Bestimmtheitsgebot könne ebenso wenig ein Verstoß gegen die Abstimmungsfreiheit angenommen werden. Dass für die Abstimmenden aus dem Gesetzentwurf nicht unmittelbar ersichtlich sei, nach welchen Kriterien die Zielvorgabe umgesetzt, das Flächenkontingent also aufgeteilt werden solle, habe seinen Grund darin, dass dies erst im Rahmen des Umsetzungsprozesses erarbeitet werden solle und könne.
- 27** bb) Eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sei nicht gegeben. Zwar liege in der flächenmäßigen Beschränkung der Planungsmöglichkeiten ein Eingriff in die von der Selbstverwaltungsgarantie umfasste Planungshoheit. Dieser Eingriff lasse sich jedoch rechtfertigen, er sei insbesondere nicht unverhältnismäßig. Für die künftige Planung stünden – nach Abzug der für Fachplanungen benötigten Fläche – immer noch knapp 40 % des bisher pro Jahr verbrauchten Flächenumfangs zur Verfügung, sodass ein substanzieller Planungsspielraum verbleibe. Es sei Aufgabe des Aufteilungsprozesses, sich im Einzelfall ergebende unverhältnismäßige Folgen auszugleichen. Instrumente dafür seien die Zulassung zeitmäßig beschränkter Über- und Unterschreitungen des konkreten Planungsziels, Tausch mit Flächenkontingenten anderer, zumal benachbarter Gemeinden oder Ähnliches. Zudem bestehe die Möglichkeit, im Landesentwicklungsprogramm einen Mechanismus zu installieren, durch den unverhältnismäßige Auswirkungen auch auf der Schiene der Zeit abgefedert werden könnten. Insoweit erwarte der Gesetzgeber im Rahmen der Umsetzung des Art. 5 Abs. 3 BayLplG-E lösungsorientierte Kreativität. Schließlich ermögliche Art. 4 BayLplG mit dem Zielabweichungsverfahren die Vermeidung unverhältnismäßiger Härten.

- 28** cc) Ein Kompetenzverstoß des Gesetzesvorhabens lasse sich ebenfalls nicht feststellen. Zwar ordne Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG die Raumordnung dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zu. Der Bundesgesetzgeber habe jedoch keine rechtsverbindliche Obergrenze für den Flächenverbrauch festgelegt, sodass insoweit der Kompetenzbereich der Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG nicht gesperrt sei. Außerdem eröffne Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG den Ländern eine Abweichungskompetenz. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens enthalte nicht bodenrechtliche, sondern raumordnungsrechtliche Regelungen; daher stehe auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG nicht entgegen.
- 29** dd) Schließlich sei die Eigentumsgarantie nicht verletzt. Die geplante Regelung beziehe sich auf die Bauleitplanung, auf die kein eigentumsrechtlich verbürgter Anspruch bestehe, nicht aber auf die Bebaubarkeit konkreter Grundstücke nach Maßgabe der §§ 34, 35 BauGB. Sie enthalte damit keine über die bisherigen bundesrechtlichen Regelungen hinausgehende eigene Beschränkung der Eigentumsfreiheit. Daher komme auch ein Verstoß des Gesetzentwurfs gegen die Vorschriften des Baugesetzbuchs mit der Konsequenz der Nichtigkeit nach Art. 31 GG nicht in Betracht.

#### IV.

- 30** Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“ sind nicht gegeben.
- 31** 1. Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV i. V. m. Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden.
- 32** a) Hinsichtlich des Prüfungsgegenstands ist der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich auf die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern und für Integration vorgetragene Beanstandung beschränkt. Dies ist vorliegend in erster Linie die Frage, ob sich aus dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens die wesentlichen Kri-

terien hätten ergeben müssen, nach denen die Aufteilung der Zielvorgabe einer Begrenzung des Flächenverbrauchs auf die einzelnen Planungsträger in räumlicher und zeitlicher Hinsicht erfolgen soll. Mit seiner Vorlage an den Verfassungsgerichtshof legt das Staatsministerium den Streitgegenstand für das gerichtliche Verfahren fest (VerfGH vom 24.2.2000 VerfGHE 53, 23/29; vom 31.3.2000 VerfGHE 53, 42/60).

- 33** b) In diesem Verfahren ist zu klären, ob der zugrunde liegende Gesetzentwurf mit der Bayerischen Verfassung im Einklang steht; auf weitere Prüfungsmaßstäbe kommt es vorliegend nicht an (vgl. VerfGH vom 4.4.2008 VerfGHE 61, 78/84; vom 22.10.2012 VerfGHE 65, 226/233; vom 15.2.2017 BayVBI 2017, 407 Rn. 40). Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, darüber zu befinden, ob die Einführung einer Höchstgrenze für den Flächenverbrauch umweltpolitisch zweckmäßig erscheint (vgl. VerfGHE 61, 78/84; 65, 226/233; VerfGH vom 21.1.2016 BayVBI 2016, 337 Rn. 39).
- 34** c) Wie der Verfassungsgerichtshof bereits in einer Entscheidung vom 27. März 1990 (VerfGHE 43, 35/54 ff.) dargelegt hat, bestehen keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der Befugnis des Gesetzgebers, ein Prüfungsverfahren im Sinn des Art. 64 Abs. 1 (damals: Art. 65 Abs. 1) LWG vorzuschreiben.
- 35** Nach bayerischem Verfassungsrecht steht das Gesetzgebungsrecht des Volkes durch Volksbegehren und Volksentscheid – abgesehen vom Staatshaushalt (Art. 73 BV) – gleichberechtigt neben der Gesetzgebungsbefugnis des Landtags (Art. 72 Abs. 1 BV). Der Gesetzgeber kann in beiden Gesetzgebungsverfahren nur innerhalb seiner verfassungsmäßigen Befugnisse tätig werden. Er darf keine Gesetze erlassen, die mit höherrangigem Recht unvereinbar sind.
- 36** Während des Gesetzgebungsverfahrens im Landtag überprüfen die daran beteiligten Staatsorgane (Landtag, Staatsregierung) einen Gesetzentwurf auch unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht. In diesem Zusammenhang sieht § 149 Abs. 1 BayLTGeschO ausdrücklich vor, dass der Ausschuss für

Verfassung, Recht und Parlamentsfragen des Landtags alle Gesetzesinitiativen auf ihre Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit hin kontrolliert.

- 37** Demgegenüber gäbe es bei einem Gesetzentwurf, der zum Gegenstand eines Volksbegehrens gemacht werden soll, ohne die Regelung des Art. 64 Abs. 1 LWG keine institutionalisierte Überprüfung. Wäre eine verfassungsgerichtliche Überprüfung erst nach einer erfolgreichen Volksentscheidung möglich, müsste das aufwendige Volksgesetzgebungsverfahren selbst dann durchgeführt werden, wenn sich von Anfang an voraussehen ließe, dass das erlassene Gesetz durch den Verfassungsgerichtshof oder durch das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt werden müsste. Es ist deshalb sinnvoll und nicht als verfassungswidriger Eingriff in das Gewaltenteilungsprinzip anzusehen, wenn eine rechtliche und letztlich gerichtliche Überprüfung des Gesetzentwurfs bereits nach der ersten Unterschriftensammlung stattfindet. Mit dieser frühen Prüfung wird die Rechtsunsicherheit vermieden, die entstünde, wenn ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz trotz eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht erst nachträglich verfassungsgerichtlich überprüft und für nichtig erklärt werden dürfte (vgl. auch Tilch in Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, 1997, S. 275/278 f.). Vor diesem Hintergrund ist – entgegen der vom Bevollmächtigten des Beauftragten des Volksbegehrens in der mündlichen Verhandlung geäußerten Auffassung – auch kein Grund ersichtlich, weshalb die Überprüfung des dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs anhand der Bayerischen Verfassung auf eine Evidenzkontrolle beschränkt sein sollte (vgl. jedoch zum eingeschränkten Prüfungsumfang im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Bundesrecht VerfGHE 43, 35/56; VerfGH vom 3.2.2009 VerfGHE 62, 1/11).
- 38** 2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf verstößt gegen das verfassungsrechtliche Gebot, wonach der (Landes-)Gesetzgeber gehalten ist, die wesentlichen Bestimmungen einer Sachmaterie selbst zu regeln.
- 39** a) Dieser vom Bundesverfassungsgericht entwickelte, als Vorbehalt des Gesetzes oder als Wesentlichkeitstheorie umschriebene Grundsatz wird zwar weder im

Grundgesetz noch in der Bayerischen Verfassung ausdrücklich erwähnt. Seine Geltung ergibt sich jedoch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aus Art. 20 Abs. 3 GG (BVerfG vom 28.10.1975 BVerfGE 40, 237/248 ff.; vom 8.8.1978 BVerfGE 49, 89/126 f.; vom 6.7.1999 BVerfGE 101, 1/34). Für den Geltungsbereich der Bayerischen Verfassung ist er aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV (Rechtsstaatsprinzip), Art. 2, 4 BV (Demokratieprinzip), Art. 5 BV (Grundsatz der Gewaltenteilung) und aus Art. 70 Abs. 3 BV (Verbot der Übertragung des Gesetzgebungsrechts) abzuleiten (VerfGH vom 3.5.1984 VerfGHE 37, 59/67; vom 17.11.1994 VerfGHE 47, 276/294; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 55 Rn. 18 ff.; Möstl, a. a. O., Art. 70 Rn. 9).

- 40** Die Verpflichtung des Gesetzgebers, hier in der Gestalt des Volkes (vgl. Art. 5 Abs. 1, Art. 71, 72 Abs. 1, Art. 74 BV), die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Exekutive zu überlassen, gilt insbesondere für die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre im Bereich der Grundrechtsausübung, beschränkt sich aber nicht auf „grundrechtswesentliche“ Bereiche (VerfGHE 47, 276/302; BVerfGE 49, 89/126; 101, 1/34). Das Handeln eines Hoheitsträgers muss auf eine formalgesetzliche Grundlage rückführbar sein, wenn es entweder grundrechtsrelevant oder sonst für den Einzelnen oder die Gemeinschaft von wesentlicher Bedeutung ist (Lindner, a. a. O., Art. 55 Rn. 23). Welche Fragen vom Parlament bzw. dem Volksgesetzgeber selbst in Gesetzesform geregelt werden müssen, lässt sich nicht allgemein sagen, sondern hängt vom jeweiligen Sachbereich, von der Art der getroffenen Regelung sowie der Intensität ihrer Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und die Grundrechte der Bürger ab. Die Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstands bestimmen die erforderliche Regelungsdichte (VerfGHE 37, 59/67; BVerfGE 49, 89/127).
- 41** Die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, das Wesentliche durch Gesetz selbst vorzugeben, schließt es allerdings nicht aus, die Regelung von Einzelfragen dem Ordnungsgeber zu überlassen. Die Befugnis des Gesetzgebers zur Delegation folgt aus Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV; danach bedürfen Rechtsverordnungen, die über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hin-

ausgehen, besonderer gesetzlicher Ermächtigung. Eine solche Ermächtigung muss nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt und begrenzt sein. Der Gesetzgeber darf sich nicht der Verantwortung für den Inhalt der Rechtsverordnung begeben und damit der Exekutive einen ihr nicht zukommenden Wirkungsbereich überlassen. Die Exekutive muss sich am Willen des Gesetzgebers orientieren können. Das Gebot der Bestimmtheit der Ermächtigung bedeutet nicht, dass dem Verordnungsgeber gar keine Ermessens- und Beurteilungsfreiheit zugebilligt werden darf; deren Grenzen müssen aber mit hinreichender Deutlichkeit erkennbar sein (VerfGH vom 27.3.1980 VerfGHE 33, 33/38; vom 5.5.2003 VerfGHE 56, 75/88; vom 28.5.2009 VerfGHE 62, 79/99; Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 70 Rn. 10; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 55 Rn. 18 f.).

- 42** b) Der Anforderung, das Wesentliche durch den (Volks-)Gesetzgeber zu regeln, entspricht der Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht.
- 43** aa) Um die Zulässigkeit des Volksbegehrens beurteilen zu können, ist es zunächst erforderlich, den Regelungsgehalt des ihm zugrunde liegenden Gesetzentwurfs näher in den Blick zu nehmen.
- 44** Als zentrale Bestimmung enthält dieser Gesetzentwurf die Einführung einer Höchstgrenze des Flächenverbrauchs von durchschnittlich 5 Hektar pro Tag ab dem Jahr 2020, wobei die Aufteilung auf die verschiedenen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm erfolgen soll. Die im Entwurf als „Zielvorgabe“ bezeichnete Höchstgrenze soll als neuer Absatz 3 in Art. 5 BayLplG aufgenommen werden. Flankiert wird diese Regelung durch eine Ergänzung des Art. 2 BayLplG um eine Nummer 9, in der der Begriff des Flächenverbrauchs als die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke definiert wird.
- 45** Der Gesetzentwurf ist im Hinblick auf seinen Inhalt und die bezweckten Rechtsfolgen auslegungsbedürftig. Maßgebend für die Auslegung einer Rechtsvorschrift ist

üblicherweise der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Normgebers, wie er sich aus dem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt. Dem Auslegungsziel dient die Auslegung nach dem Wortlaut der Vorschrift (grammatikalische Auslegung), aus ihrem Zusammenhang (systematische Auslegung), aus ihrem Zweck (teleologische Auslegung) und aus den Gesetzesmaterialien (historische Auslegung). Alle diese Methoden schließen sich nicht aus, sondern ergänzen sich gegenseitig (VerfGH vom 12.3.2007 VerfGHE 60, 52/54 f.; vom 22.6.2010 VerfGHE 63, 71/77; vom 19.2.2018 – Vf. 5-VII-17 – juris Rn. 43).

- 46** (1) Soweit der Entwurf von der „erstmaligen Inanspruchnahme“ von Flächen ausgeht, spricht sein Wortlaut zunächst für die tatsächliche Bebauung bzw. Nutzung der betreffenden Fläche. Die Begründung des Gesetzentwurfs setzt insoweit jedoch eine planerische Umwidmung voraus. Der Gesetzentwurf soll daher die erstmalige planerische Festlegung eines Bereichs als Siedlungs- oder Verkehrsfläche erfassen, wobei sich die Frage ergibt, auf welchen Zeitpunkt hierbei abzustellen ist. In Betracht zu ziehen sind der Erlass der Satzung bzw. des Planfeststellungsbeschlusses, die jeweilige Vollziehbarkeit oder die Unanfechtbarkeit.
- 47** (2) Der Begriff der „Freiflächen“ knüpft an die Regelungen in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG, Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 Satz 11 BayLplG an. Darin ist zwar keine Legaldefinition dieses Begriffs enthalten; aus den Gesetzesmaterialien zum Bayerischen Landesplanungsgesetz ist jedoch zu schließen, dass unter Freiraum gemäß Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 Sätze 9 und 10 BayLplG der nicht durch Bebauung und linienhafte Infrastruktur betroffene Teil der Landschaft, einschließlich land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen, zu verstehen ist (LT-Drs. 16/10945 S. 19). Freiflächen sind demnach die Teilflächen, die insgesamt den (landesweiten) Freiraum bilden, wobei sich der Gesetzentwurf nach seiner Begründung nur auf Freiflächen im Außenbereich erstreckt und die Inanspruchnahme „für Siedlungs- und Verkehrszwecke“ wohl jegliche Bebauung und linienhafte Infrastruktur umfasst.
- 48** (3) Die vorgesehene Höchstgrenze des Flächenverbrauchs von „durchschnittlich 5 Hektar pro Tag“ erscheint insbesondere hinsichtlich des Zeitfaktors auslegungs-

bedürftig. Ein täglicher Durchschnittswert kann nur in Bezug auf einen konkreten Zeitraum, der sich z. B. auf ein oder mehrere Jahre erstreckt, bestimmt werden. Welcher Zeitraum maßgebend sein soll, wird weder im Gesetzeswortlaut noch in der Begründung klar angesprochen. Allenfalls lässt sich beispielsweise aus der ab dem Jahr 2020 beabsichtigten Geltung der Höchstgrenze auf eine jahresbezogene Sichtweise schließen.

- 49** (4) Die beabsichtigte Aufnahme der Höchstgrenze des Flächenverbrauchs in Art. 5 Abs. 3 BayLplG wirft ferner die Frage auf, welche Stellung diese Regelung im Gesamtgefüge des Landesplanungsrechts haben soll. Sie könnte zum einen als Grundlage für die Definition eines entsprechenden Ziels der Raumordnung gemäß Art. 2 Nr. 2 BayLplG im Landesentwicklungsprogramm (vgl. Art. 19, 20 BayLplG) zu verstehen sein, an das die Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB anzupassen wären (vgl. Numberger/Kraus, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, vor Art. 1 BayLplG Rn. 2, Art. 2 BayLplG Rn. 94; VerfGH vom 18.2.2016 BayVBI 2017, 153 Rn. 47 f.; BVerwG vom 20.8.1992 BVerwGE 90, 329 ff.). Von einem solchen Ziel könnte die oberste Landesplanungsbehörde im Einzelfall in einem besonderen Verfahren unter bestimmten Voraussetzungen eine Abweichung zulassen (vgl. Art. 4 BayLplG). Zum anderen kommt auch in Betracht, dass die Regelung eine neue landesplanerische Kategorie darstellen soll, die strikt, d. h. ohne Abweichungsmöglichkeit, einzuhalten ist.
- 50** Ungeachtet dieser rechtlichen Einordnung folgt aus der Konzeption des Gesetzesentwurfs und seiner Begründung, dass Art. 5 Abs. 3 Satz 1 BayLplG-E eine Flächenhöchstgrenze mit verbindlicher Wirkung vorgeben soll, die zu ihrer Umsetzung allerdings noch näherer Regelungen im Landesentwicklungsprogramm bedarf. Hierzu enthält Art. 5 Abs. 3 Satz 2 BayLplG-E eine an die Staatsregierung als Verordnungsgeber gerichtete Ermächtigung, die Aufteilung der Zielvorgabe auf die verschiedenen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm vorzunehmen (vgl. Art. 20 BayLplG).

- 51** (5) Diese „Aufteilung der Zielvorgabe“ meint nach dem Wortlaut und der Begründung des Gesetzentwurfs die an bestimmten Kriterien orientierte Zuweisung von Flächenobergrenzen. Darin liegt ebenso wie bei sonstigen Vergaben innerhalb festgelegter Kontingente (z. B. Studienplätze, Taxikonzessionen) keine planerische, sondern eine primär am Gleichheitssatz orientierte Entscheidung mit einem normativen Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfG vom 7.10.2014 BVerfGE 137, 108 Rn. 106 ff. zur interkommunalen Gleichbehandlung bei der Anwendung des Art. 91 e Abs. 2 Satz 1 GG).
- 52** Staatliche Planung kann weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet werden. Zum einen kann Planung nicht als ein Vorgang der Subsumtion eines bestimmten Lebenssachverhalts unter die Tatbestandsmerkmale einer generell-abstrakten Norm verstanden werden. Zum anderen stellt die Planungsentscheidung auch keine generell-abstrakte Vorgabe für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen dar. Es handelt sich vielmehr um einen komplexen Prozess der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung und der Auswahl einzusetzender Mittel. Planung hat mithin finalen und keinen konditionalen Charakter (BVerfG vom 17.7.1996 BVerfGE 95, 1/16). Die „Aufteilung der Zielvorgabe“ stellt keinen solchen, in eine bestimmte Planungsentscheidung mündenden Prozess dar (vgl. Kment, NuR 2018, 217/223 f.). Denn es soll nicht etwa eine Abwägung im Sinn des Art. 17 BayLplG anhand sämtlicher einzustellender öffentlicher und privater Belange stattfinden, sondern – bezogen auf den speziellen Belang einer Reduzierung des Flächenverbrauchs – die Verteilung einer vom Gesetzgeber beschränkten Ressource nach bestimmten Kriterien erfolgen. Bei der geplanten Regelung handelt es sich daher – wie bei den Regelungen über die Verträglichkeitsprüfung nach §§ 31 ff. BNatSchG (vgl. dazu Numberger/Kraus, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Art. 17 BayLplG Rn. 39) – um der planerischen Abwägung vorgelagertes zwingendes Recht.
- 53** (6) Adressaten der Begrenzung des Flächenverbrauchs sind die „verschiedenen Planungsträger“, zu denen gemäß der Begründung neben den Kommunen, die im Rahmen ihrer Bauleitplanung Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in An-

spruch nehmen, auch die Träger von Fachplanungen insbesondere des Bundes und der Länder gehören.

- 54** (7) Schließlich wirft die Regelung im Gesetzentwurf, wonach die Aufteilung der Zielvorgabe auf die verschiedenen Planungsträger „im Landesentwicklungsprogramm“ erfolgt, weitere Fragen auf. Nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayLplG sind Raumordnungspläne, zu denen gemäß Art. 2 Nr. 7 i. V. m. Art. 19 BayLplG das Landesentwicklungsprogramm gehört, für einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum aufzustellen. Da hieraus schon im Hinblick auf die Natur der Raumordnung mehrjährige Geltungszeiträume abgeleitet werden (vgl. Numberger/Kraus, Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Art. 14 BayLplG Rn. 5 ff.), ergibt sich das Problem einer Abstimmung zwischen diesem jeweiligen Zeitraum und dem oben unter (3) erörterten Zeitfaktor im Hinblick auf die Höchstgrenze des Flächenverbrauchs. Sofern die in das Landesentwicklungsprogramm aufzunehmenden Aufteilungskriterien bzw. die daraus zu errechnenden Flächengrenzen als grundsätzlich verbindliche Ziele der Raumordnung nach Art. 2 Nr. 2, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayLplG zu qualifizieren sind (vgl. oben (3)), stellt sich ferner beispielsweise die Frage, ob für dann mögliche Einzelfallbefreiungen im Zielabweichungsverfahren gemäß Art. 4 BayLplG Reservekontingente zurückzubehalten sind (vgl. Kment, NuR 2018, 217/226).
- 55** bb) Die Vorgabe einer Flächenverbrauchsgrenze beeinträchtigt die durch das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV gewährleistete kommunale Planungshoheit. Dies gilt unabhängig davon, wie die dargestellten, teilweise offenen Fragen beantwortet werden.
- 56** (1) 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 garantiert ein grundrechtsähnliches Recht (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.7.1976 VerfGHE 29, 105/121 ff.; vom 6.2.2007 VerfGHE 60, 30/34). Kennzeichnend ist die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden in jedem einzelnen Tätigkeitsbereich des eigenen Wirkungskreises

(ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 29.8.1997 VerfGHE 50, 181/203; vom 15.7.2002 VerfGHE 55, 98/121; vom 9.5.2016 BayVBI 2016, 625 Rn. 165 f.). Umfasst wird, wie die Erwähnung der „Ortsplanung“ in Art. 83 Abs. 1 BV zeigt, auch die kommunale Planungshoheit, deren Ziele mit den Mitteln der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch umgesetzt werden können (VerfGH vom 14.6.1985 VerfGHE 38, 51/66; vom 13.9.2012 VerfGHE 65, 152/166).

**57** Das Selbstverwaltungsrecht ist gemäß Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Die Ausgestaltung von Inhalt und Umfang des Selbstverwaltungsrechts unterliegt der Entscheidung des Gesetzgebers; diesem steht dabei ein weiter normativer Ermessensspielraum zu. Die äußersten Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit ergeben sich daraus, dass das Selbstverwaltungsrecht in seinem Wesensgehalt und Kernbereich unangetastet bleiben muss (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 55, 98/121). Auch die Planungshoheit darf den Gemeinden daher weder ganz entzogen noch in ihrem Kernbereich angetastet werden. Sie darf nicht so stark eingeschränkt werden, dass sie innerlich ausgehöhlt wird und nur noch ein Scheindasein führen kann (VerfGH vom 23.12.1957 VerfGHE 10, 113/121). Eine unzulässige Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts wäre beispielsweise gegeben, wenn die Möglichkeit zur Planung für den Außenbereich beseitigt und das Erscheinungsbild der geschlossenen Ortschaften damit praktisch versteinert würde (VerfGHE 38, 51/65 f.). Regelungen, die das Selbstverwaltungsrecht – außerhalb des Kernbereichs – berühren, müssen, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen, generell von einer Abwägung zwischen den Belastungen für die gemeindliche Selbstverwaltung und den für die Regelungen maßgebenden, am öffentlichen Wohl orientierten, sachlichen Gesichtspunkten getragen sein (vgl. VerfGH vom 15.12.1988 VerfGHE 41, 140/147 f.; VerfGHE 55, 98/121 m. w. N.).

**58** (2) Die Einführung der im Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Begrenzung des Flächenverbrauchs auf durchschnittlich 5 Hektar pro Tag hätte zur Folge, dass die Planungsmöglichkeiten der Gemeinden ab dem Jahr 2020 eingeschränkt würden.

- 59** Nach den Erhebungen des Bayerischen Landesamts für Statistik (vgl. auch die Begründung des Gesetzentwurfs) belief sich der Flächenverbrauch pro Tag im Jahr 2015 auf 13,1 Hektar. Wird die seit 2016 gebräuchliche Erhebungsmethode zugrunde gelegt, entspricht dies einem Verbrauch von 12,83 Hektar, während der Wert für 2016 mit 9,78 Hektar anzusetzen ist (vgl. die vom Bayerischen Landesamt für Statistik erstellte Tabelle, Bl. 11 der Akten). Damit würde sich der ab dem Jahr 2020 zulässige tägliche Flächenverbrauch im Vergleich zum Jahr 2016 in etwa halbieren.
- 60** Zwar handelt es sich bei dieser Einschränkung um einen durchschnittlichen Wert, der nicht jeden Planungsträger gleichermaßen treffen müsste. Denn die konkrete Betroffenheit würde sich erst aufgrund der näheren Kriterien ergeben, deren Regelung der Gesetzentwurf nach Art. 5 Abs. 3 Satz 2 BayLplG-E dem Landesentwicklungsprogramm vorbehält. Der Gesetzentwurf schreibt jedoch eine Aufteilung des in ihm vorgegebenen Höchstbetrags des Flächenverbrauchs zwingend vor. Die bereits dargestellte Halbierung des Flächenverbrauchs ist daher im Gesetzentwurf selbst angelegt; offenbleiben dort allerdings die Zuordnung und die damit verbundenen konkreten Auswirkungen hinsichtlich der verschiedenen Planungsträger, d. h. der Gemeinden sowie der Stellen, die für Fachplanungen zuständig sind.
- 61** Für die Gemeinden folgt hieraus – abhängig von den jeweiligen Planungsabsichten sowie von der flächenmäßigen Betroffenheit – eine mehr oder weniger starke Beeinträchtigung ihres Selbstverwaltungsrechts. Es liegt auf der Hand, dass für eine Reihe von Kommunen beabsichtigte Planungen nicht oder nicht mehr im gewünschten Umfang möglich wären. Die Begrenzung einzelner Planungsträger auf ein bestimmtes zeitraumbezogenes Kontingent kann diese unter Umständen auch dauerhaft an planerischen Einzelvorhaben ab einer bestimmten Größenordnung hindern. Diese Beeinträchtigung eines grundrechtsähnlichen Rechts wird – entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs – nicht dadurch ausgeschlossen, dass es den Gemeinden unbenommen bleibt, den Innenbereich zu entwickeln, also Flächen (neu) zu überplanen, die bereits für Siedlungs- und Verkehrszwecke in

Anspruch genommen wurden und daher keine „Freiflächen“ im Sinn des Gesetzesentwurfs darstellen. Denn zur kommunalen Planungshoheit gehört auch die Befugnis, gemeindliche Vorhaben auf Flächen im Außenbereich zu realisieren (VerfGHE 38, 51/65 f.).

- 62** Auch wenn in einer flächenbezogenen Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit nicht zwingend ein von vornherein unzulässiger Eingriff in den Kernbestand des kommunalen Selbstverwaltungsrechts liegt, muss die vom Gesetzgeber getroffene Regelung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Hierzu bedarf es, wie bereits dargelegt (vgl. oben (1)), einer Güterabwägung zwischen dem betroffenen Bereich der Selbstverwaltung und den durch dessen Begrenzung zu schützenden Interessen des öffentlichen Wohls, zu denen vorliegend gemäß Art. 141 Abs. 1 BV unter anderem der Schutz des Bodens als natürliche Lebensgrundlage gehört (vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf des Volksbegehrens).
- 63** cc) Eine solche Güterabwägung seitens des (Volks-)Gesetzgebers lässt sich dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens jedoch nicht entnehmen. Denn darin fehlen die erforderlichen Kriterien, nach denen die Staatsregierung als Verordnungsgeber des Landesentwicklungsprogramms (vgl. Art. 20 BayLplG) die Aufteilung der Zielvorgabe auf die einzelnen Planungsträger vorzunehmen hätte.
- 64** (1) In Art. 5 Abs. 3 BayLplG-E ist hierzu keine Regelung enthalten; dort wird vielmehr eine Aufteilung der Zielvorgabe auf die verschiedenen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm vorgegeben. Allerdings ist es verfassungsrechtlich nicht in jedem Fall erforderlich, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung im Gesetz ausdrücklich bestimmt sind. Es gelten vielmehr auch hier die allgemeinen Auslegungsregeln (VerfGH vom 27.2.1975 VerfGHE 28, 24/35; VerfGHE 33, 33/38).
- 65** Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll die Aufteilung auf die kommunalen Planungsträger nach anerkannten und statistisch verfügbaren Kriterien erfolgen, wie etwa der Bevölkerungsstärke der jeweiligen Kommune und ggf. gestaffelt nach

Größenklassen der Kommunen, wobei diese beispielhafte Aufzählung nicht abschließend ist; ferner bleibt unklar, was unter „anerkannten“ Kriterien zu verstehen ist. In der Sache käme, wie bereits das Staatsministerium des Innern und für Integration dargelegt hat, eine Reihe unterschiedlicher Gesichtspunkte in Betracht, die alternativ oder kumulativ bei der Aufteilung berücksichtigt werden könnten. Dabei handelt es sich etwa um die tatsächlichen Bevölkerungszahlen, die weitere Bevölkerungsentwicklung, die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung, die Gesamtfläche einer Gemeinde oder die noch vorhandenen Freiflächen, den bisherigen Flächenverbrauch oder einen angemeldeten Flächenbedarf sowie um wirtschaftliche Faktoren (Industriestandort, Wachstumsregion, Wirtschaftskraft, Tourismus, Verkehrsanbindung oder Versorgungsstruktur). Weder der Systematik des Gesetzentwurfs noch seiner Begründung sind jedoch hinreichende Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, welche konkreten Kriterien für die Aufteilung maßgeblich sein sollen.

- 66** Ebenso wenig wird der Gestaltungsspielraum des Ordnungsgebers durch unmittelbar aus der Bayerischen Verfassung folgende Anforderungen näher definiert. Zwar wäre bei der Aufteilung der Zielvorgabe sowohl dem Gleichheitsgebot (Art. 118 Abs. 1 BV) als auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) Rechnung zu tragen. Eine Verengung des normgeberischen Ermessens auf eine oder wenige konkret bestimmbare Lösungsmöglichkeiten folgt hieraus aber nicht.
- 67** Je nachdem, nach welchen Kriterien die Aufteilung erfolgen würde, könnten sich sehr unterschiedliche Auswirkungen für die einzelnen kommunalen Planungsträger ergeben. Bei dem zugrunde liegenden Maßstab handelt es sich um keine bloße verfahrenstechnische Umsetzung der bereits im Gesetzentwurf vorgegebenen Aufteilung, sondern um eine grundlegende Weichenstellung mit Folgen nicht nur für die kommunale Planungshoheit, sondern auch für konkurrierende, ebenfalls aus der Bayerischen Verfassung abgeleitete Interessen des öffentlichen Wohls, wie etwa den Schutz des Bodens als natürliche Lebensgrundlage (Art. 3 Abs. 2 Satz 1, Art. 141 Abs. 1 BV), die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebens-

verhältnisse in ganz Bayern (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BV), die Schaffung von ausreichendem Wohnraum (Art. 106 Abs. 1 und 2 BV) oder die Sicherung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlicher Leistungskraft (Art. 151 ff., 166 BV). Bei der in diesem Zusammenhang erforderlichen Auswahl der maßgeblichen Kriterien sowie der Festlegung von Vorgaben für eine mögliche Gewichtung oder Priorisierung stellen sich Fragen von wesentlicher Bedeutung für die kommunale Planungshoheit und andere verfassungsrechtlich geschützte Werte. Die damit verbundenen normativen Wertungen, die Auswirkungen auf den Flächenverbrauch in ganz Bayern haben und die gesamtstaatliche Verantwortung für die landesweite Raumordnung betreffen, muss der (Volks-)Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums selbst vornehmen (vgl. BVerfG vom 27.5.1992 BVerfGE 86, 148/240 f.; LVerfG Sachsen-Anhalt vom 16.2.2010 – LVG 9/08 – juris Rn. 70). Eine solche gesetzgeberische Entscheidung mag zwar komplexe Überlegungen und Abwägungen erfordern; es ist jedoch nicht ersichtlich, dass sie von vornherein faktisch unmöglich wäre.

- 68** Dass vom Beauftragten des Volksbegehrens auf (im Landesplanungsrecht vorhandene bzw. zu schaffende) verfahrensmäßige Absicherungen verwiesen wird, im Rahmen derer die Aufteilung nach sachgerechten Kriterien in angemessener Gewichtung vorzunehmen wäre, macht Vorgaben des (Volks-)Gesetzgebers nicht entbehrlich. Prozeduraler Grundrechtsschutz ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs in bestimmten Fällen auch im Hinblick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht geboten, damit dieses Recht seine materielle Schutzfunktion erfüllen kann. Er trägt insbesondere beim kommunalen Finanzausgleich (vgl. VerfGH vom 28.11.2007 VerfGHE 60, 184/219 ff.) zu einer wirkungsvollen Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden bei; die verfahrensmäßige Ergänzung vermag allerdings das Erfordernis materieller Verteilungskriterien nicht zu ersetzen.
- 69** (2) Vor diesem Hintergrund kann dahingestellt bleiben, ob der Gesetzentwurf des Volksbegehrens auch deshalb zu beanstanden ist, weil nicht hinreichend deutlich wird, auf welchen Zeitraum sich die Zielvorgabe des zulässigen durchschnittlichen

Flächenverbrauchs bezieht und wie mögliche Härtefälle zu behandeln wären. Entsprechendes gilt für die Frage, wie Fachplanungen insbesondere auf bundesrechtlicher Grundlage im Rahmen der geplanten Regelung zu beurteilen wären, d. h. ob und wie die einzelnen Planungsträger an eine zeitraumbezogene Obergrenze des Flächenverbrauchs raumordnungsrechtlich gebunden werden könnten.

- 70** dd) Kriterien zur Verteilung der Zielvorgabe im Gesetzentwurf sind nicht deshalb entbehrlich, weil das Landesentwicklungsprogramm als Rechtsverordnung der Staatsregierung nach Art. 20 Abs. 2 BayLplG nur mit Zustimmung des Landtags erlassen werden kann. Dieser Zustimmungsvorbehalt führt nicht dazu, dass der Gesetzgeber von seiner Verantwortung entbunden wäre, das Wesentliche selbst zu regeln.
- 71** (1) In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass der Gesetzgeber den Erlass einer Rechtsverordnung an einen Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Parlaments binden kann (BVerfG vom 12.11.1958 BVerfGE 8, 274/319 ff.; vom 9.10.1968 BVerfGE 24, 184/199; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 55 Rn. 54). Im bayerischen Verfassungsrecht ist Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BV, der einen solchen Vorbehalt für die Einteilung des Staatsgebiets durch Rechtsverordnung der Staatsregierung vorsieht, nicht als abschließende Sonderregelung dieser Frage anzusehen mit der Folge, dass Zustimmungsverordnungen in anderen Fällen ausgeschlossen wären (VerfGHE 37, 59/68 f.).
- 72** (2) Eine Zustimmungsverordnung, wie das Landesentwicklungsprogramm, verliert durch die Beteiligung der Legislative nicht ihren Charakter als Rechtsverordnung. Die Verfahrensweisen beim Erlass eines förmlichen Gesetzes einerseits und einer Zustimmungsverordnung andererseits unterscheiden sich grundlegend. Während ein förmliches Gesetz auch vom Landtag oder vom Volksgesetzgeber initiiert werden kann, wird das Landesentwicklungsprogramm dem Landtag lediglich zur Zustimmung vorgelegt. Zwar kann der Landtag seine Zustimmung von bestimmten Maßgaben abhängig machen (vgl. Beschlüsse des Bayerischen Landtags vom

9. November 2017 zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern, LT-Drs. 17/18936, 17/18937); dies hat jedoch nicht zur Folge, dass die vom Landtag für erforderlich erachteten Änderungen zwangsläufig umzusetzen wären. Vielmehr hat sich die Staatsregierung dann erneut mit der Angelegenheit zu befassen und zu entscheiden, ob den Änderungswünschen des Landtags gefolgt und die Verordnung so beschlossen werden soll. Die Staatsregierung könnte auch andere Änderungen beschließen und die Verordnung erneut dem Landtag zur Zustimmung zuleiten. Im Unterschied zu einem Gesetzgebungsverfahren liegt das Initiativ- und Letztentscheidungsrecht allein bei der Staatsregierung. Die Tätigkeit des Landtags ist insoweit Beteiligung an der Rechtsetzung, aber nicht originäre Gesetzgebung (vgl. BVerfGE 8, 274/322).

- 73** Behält die Zustimmungsverordnung damit den Charakter einer Verordnung, so ist auch die entsprechende Ermächtigung eine solche zum Erlass einer Rechtsverordnung. Die Ermächtigung wird inhaltlich nicht dadurch begrenzt, dass das Parlament zustimmen muss; die Notwendigkeit der parlamentarischen Zustimmung erschwert lediglich ihre Ausübung. Das bedeutet, dass hinsichtlich der Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigung keine geringeren Anforderungen gestellt werden können als bei einer Rechtsverordnung, die nicht an die Zustimmung des Landtags gebunden ist (VerfGH vom 27.11.1954 VerfGHE 7, 113/120 f.; VerfGHE 37, 59/69; BVerfGE 8, 274/322 f.).
- 74** (3) Die Rechtslage im Hinblick auf die Transformation von Staatsverträgen in bayerisches Landesrecht ändert an dieser Einschätzung nichts. Zum Zustandekommen von Staatsverträgen bestimmt Art. 72 Abs. 2 BV, dass diese vom Ministerpräsidenten nach vorheriger Zustimmung des Landtags abgeschlossen werden. Die parlamentarische Zustimmung zu einem vom Ministerpräsidenten abzuschließenden Staatsvertrag ergeht nach bayerischem Staatsrecht nicht im Wege eines förmlichen Gesetzesbeschlusses (VerfGH vom 6.7.1978 VerfGHE 31, 158/161; vom 12.6.2017 – Vf. 4-VII-13 u. a. – juris Rn. 89 m. w. N.). Dass die Bestimmungen eines Staatsvertrags gleichwohl denselben Rang innehaben wie ein förmli-

ches Gesetz (vgl. Möstl in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 72 Rn. 5), beruht auf der in der Bayerischen Verfassung enthaltenen Sondervorschrift des Art. 72 Abs. 2 BV, deren Regelungsgehalt auf Zustimmungsverordnungen, wie das Landesentwicklungsprogramm, nicht übertragbar ist.

- 75** 3. Infolge der dargestellten Regelungsdefizite (vgl. oben 2. b) cc)) ist auch zweifelhaft, ob die Stimmberechtigten bei einem Volksentscheid über den Gesetzentwurf überhaupt dessen Auswirkungen überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen könnten. Auf die Frage, ob der Gesetzentwurf den Anforderungen der verfassungsrechtlich in Art. 7 Abs. 2 BV geschützten Abstimmungs-freiheit gerecht wird (vgl. VerfGH vom 19.1.1994 VerfGHE 47, 1/15; VerfGHE 53, 42/67; vom 13.4.2000 VerfGHE 53, 81/105 f.), kommt es jedoch im Ergebnis nicht mehr an.

V.

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