

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes – Drucksachen 13/10186, 13/10475, 13/10916, 13/11086 –

**hier: Zustimmungsversagung gemäß Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 104 a Abs. 3
des Grundgesetzes**

Der Bundesrat hat in seiner 726. Sitzung am 29. Mai 1998 durch Beschluß festgestellt, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf und hat in seiner 728. Sitzung am 10. Juli 1998 beschlossen, dem vom Deutschen Bundestag am 24. April 1998 verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 und Artikel 104 a Abs. 3 des Grundgesetzes nicht zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage ersichtliche Entschließung gefaßt.

Begründung zur Feststellung der Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes

- a) Das Gesetz bedarf gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates, da Artikel 1 Nr. 3 (§ 3 a) das Verwaltungsverfahren der Länder regelt.

Artikel 84 Abs. 1 GG findet auch auf Rahmenregelungen, die zu ihrer Geltung für das Verwaltungsverfahren der Länder einer weiteren Umsetzung durch den Landesgesetzgeber bedürfen, Anwendung. Nicht erst das jeweilige Landesgesetz, sondern bereits der Erlaß des Rahmengesetzes, das im Einzelfall so detaillierte Regelungen enthält, daß für die Länder kaum noch ein Umsetzungsspielraum verbleibt, kann die Organisationsgewalt der Länder rein faktisch betreffen. Legt das Rahmengesetz bereits fest, welche Modalitäten die Länder bei Erlaß ihrer landesrechtlichen Vorschriften einzuhalten haben, werden die Entscheidungsspielräume der Länder schon durch das Rahmengesetz festgelegt. In diesen Fällen gebietet die Ratio des Artikels 84 Abs. 1 GG, der Einschränkungen der

Länder über das Zustimmungserfordernis des Bundesrates in gewisser Weise kompensieren will, von der Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes auszugehen.

Das Gesetz enthält in Artikel 1 Nr. 3 (§ 3 a) eine in Einzelheiten gehende Regelung, die das Handlungsermessen der Landesbehörden regelmäßig verbindlich einschränkt.

Durch die Vorschrift „soll“ ein Vorrang vertraglicher Vereinbarungen vor Verwaltungsakten sichergestellt werden, indem die Länder bei der Wahl der Handlungsform, im Gegensatz zu dem Handlungsermessen nach den mit § 54 VwVfG inhaltlich übereinstimmenden Regelungen der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, gebunden werden, soweit kein atypischer Fall vorliegt. Nach der Begründung des dem Gesetz zugrundeliegenden Gesetzentwurfs zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 3 a) (BT-Drucksache 13/10186, Seite 14) handelt es sich u. a. „um die Erweiterung der nach allgemeinen Grundsätzen bestehenden Prüfungspflicht hinsichtlich der Anwendung milderer Mittel“. Die Art und Weise des Verfahrens der Landesbehörden wird somit „regelmäßig“ im Rahmen des Naturschutzgesetzes hinsichtlich des Vertragsnaturschutzes verbindlich vorgeschrieben. Es handelt sich somit nicht nur um einen vagen und unbestimmten Programmsatz, der nur deklaratorisch das bestehende Auswahl- und Entscheidungsermessen der Behörden hinsichtlich der Handlungsform wiederholt. Die Regelung ist bereits rechtlich so durchgeformt und in ihrem normativen Gehalt so detailliert, daß sie auch ohne weitere rah-

menausfüllende Landesgesetzgebung anwendbar wäre, wenn sie unmittelbar gelten würde. Dem Landesgesetzgeber bleibt damit kaum noch ein Spielraum für eine normative Festlegung nach eigenem politischem Gestaltungsermessen. Bei einer reinen Appellfunktion ohne Verbindlichkeit wäre die Vorschrift im übrigen überflüssig und damit nach Artikel 75 Abs. 1 i. V. m. Artikel 72 Abs. 2 GG nicht erforderlich.

- b) Das Gesetz bedarf ferner gemäß Artikel 104a Abs. 3 des Grundgesetzes der Zustimmung des Bundesrates, da Artikel 1 Nr. 3 (§ 3b) von den Ländern ausgeführt wird und Geldleistungen gewährt, die die Länder zu einem Viertel oder mehr zu tragen haben (Artikel 104a Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Satz 3 GG). § 3b des Gesetzes ist zwar kein Geldleistungsgesetz des Bundes, das von den Ländern ausgeführt wird, sondern eine rahmenrechtliche Vorschrift, die die Länder zu einem angemessenen Ausgleich nach Maßgabe des Landesrechts verpflichtet. Im Rahmenrecht kann jedoch nichts anderes gelten als bei anderen Gesetzen, wenn der Bund – anstelle eines unmittelbar geltenden Geldleistungsgesetzes – das Land zur Ausgleichszahlung verpflichtet. Die oben zu § 3a dargelegte weite Auslegung des Artikels 84 GG läßt sich auch auf Artikel 104a Abs. 3 GG übertragen; denn ihr liegt der Gedanke zugrunde, daß bei Eingriffen des Bundesgesetzgebers in die Finanz-, Vollzugs- und Organisationshoheit der Länder eine Kompensation für diese Eingriffe im Wege der Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes bestehen muß. Artikel 104a Abs. 3 GG präzisiert diesen Grundsatz hinsichtlich der Finanzhoheit. Ein solcher Eingriff in die Finanzhoheit der Länder liegt auch dann vor, wenn der Bund in einem Rahmengesetz eine hundertprozentige Leistungspflicht der Länder festlegt, selbst wenn die Höhe des Ausgleiches im Ermessen der Länder bleibt; denn das „Ob“ der Leistung ist bindend festgelegt und der Ausgestaltungsspielraum hinsichtlich des „Wie“ der Leistung ändert nichts an der grundsätzlichen, vollständig von den Ländern zu finanzierenden Leistungsverpflichtung. Die Vorschrift des § 3b verpflichtet die Länder zwingend zu einer, lediglich noch näher auszugestaltenden, Geldleistung. Somit liegt die für die Länder verbindliche Verpflichtung zur „Gewährung“ im Sinne von Artikel 104 Abs. 3 Satz 1 GG bereits in der rahmenrechtlichen Vorschrift. Daß die Leistungsverpflichtung als sehr weitreichend und einschneidend zu verstehen ist, geht auch aus der Begründung des Gesetzentwurfes hervor, in der betont wird, daß nicht lediglich ein Härte- oder Erschwernisausgleich geschaffen werden soll, sondern ein Rechtsanspruch auf angemessenen Ausgleich. Teilweise wird vertreten, das Zustimmungserfordernis gelte dem Wortlaut nach nur, wenn das Gesetz eine ausdrückliche Bestimmung über die Kostentragung trifft. Fehle eine solche Bestimmung, so greife die allgemeine Regelung des Artikels 104a Abs. 1 GG ein, wonach die Länder die Geldleistungen voll zu tragen haben (Fischer-Menshausen, in v. Münch, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Aufl., Artikel 104a Rn. 19). Artikel 104a Abs. 1 GG sieht

aber anders als Artikel 104a Abs. 3 GG keinen Zustimmungsvorbehalt vor. Ein solches Gesetz scheint danach also ohne Zustimmung des Bundesrates ergehen zu können. Damit könnte der Bundesgesetzgeber durch bloßes Unterlassen einer ausdrücklichen Kostenbestimmung den mit Artikel 104a Abs. 3 GG beabsichtigten Schutz der Länder vor übermäßiger Kostenbelastung unterlaufen. Der Zweck des Zustimmungsvorbehalts würde praktisch zunichte gemacht. Soweit nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen die Länder die Kosten zu tragen haben, ist es unsinnig, dies in einem einfachen Gesetz nochmals zu wiederholen. Die hier vertretene Auslegung von Artikel 104a Abs. 3 GG wird auch durch die Entstehungsgeschichte des Artikels 104a GG im Rahmen des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) getragen (Gesetz vom 19. August 1968, BGBl. I S. 973). Der ursprüngliche, von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf des Finanzreformgesetzes vom 30. April 1968 (BT-Drucksache V/2861) fügte erstmals den Artikel 104a in das Grundgesetz ein. Der Entwurf sah die heutige Regelung des Artikels 104a Abs. 2 GG vor: „Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, trägt der Bund die sich daraus ergebenden Ausgaben.“ Eine Regelung über Geldleistungsgesetze des Bundes war in dem Entwurf nicht vorgesehen. Artikel 104a GG enthielt dementsprechend lediglich vier Absätze. Erst der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages fügte einen Absatz 2a ein, der wie folgt lautete:

„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund mehr als die Hälfte der Ausgaben trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt; das Gesetz bedarf in diesem Fall der Zustimmung des Bundesrates.“

Dieser Entwurf knüpft die Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates an die Ausführung der Geldleistungsgesetze im Wege der Bundesauftragsverwaltung, also sobald der Bund mehr als 50 v.H. der Kostenbelastung übernimmt. Wesentlicher Inhalt dieser Vorschrift war die Etablierung der Bundesauftragsverwaltung für bestimmte Geldleistungsgesetze, d.h. eine Stärkung der Bundeskompetenz.

Der Deutsche Bundestag hat den oben genannten Text am 11. Dezember 1968 angenommen, (BT-Drucksache V/3605). Auf Verlangen des Bundesrates wurde der Vermittlungsausschuß einberufen (BT-Drucksache V/3826). Dieser hat den bisherigen Entwurf durch Beschluß (BT-Drucksache V/3896) dahin gehend ergänzt, daß der heutige Text des Artikels 104a Abs. 3 GG geschaffen wurde, so daß der Text nun lautet:

„Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, daß die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, daß der Bund die Hälfte der

Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Bestimmt das Gesetz, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen, so bedarf es der Zustimmung des Bundesrates.“

Dieser Gesetzestext knüpft die Zustimmungsbedürftigkeit nicht mehr an die Ausführung der Geldleistungsgesetze im Wege der Bundesauftragsverwaltung, sondern macht die Zustimmung des Bundesrates allein davon abhängig, ob das Gesetz bestimmt, daß die Länder ein Viertel der Ausgaben oder mehr tragen. Dagegen war nach dem vorausgegangenen Entwurf des Rechtsausschusses eine Zustimmung nicht erforderlich, wenn die Länder mehr als 50 v. H. der Kosten trugen, da in diesem Fall keine Bundesauftragsverwaltung vorlag.

Aus der aufgezeigten Entwicklung des Artikels 104 a Abs. 3 läßt sich entnehmen, daß der Verfassungsgeber mit der letztlich in Kraft getretenen

Fassung die Finanzhoheit der Länder wahren wollte, indem eine Zustimmung des Bundesrates immer erforderlich wird, wenn die Länder 25 bis 100 v. H. der Kosten tragen müssen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist dem Willen des damaligen Verfassungsgebers Rechnung zu tragen, die Finanzhoheit der Länder durch einen Zustimmungsvorbehalt zu schützen. Bei der Anwendung des heutigen Artikels 104 a Abs. 3 GG darf deshalb nicht darauf abgestellt werden, ob das Gesetz eine ausdrückliche Bestimmung über die Kostenverteilung trifft. Die dargestellte Entstehungsgeschichte des Artikels 104 a Abs. 3 GG erhärtet zugleich die Auffassung, wonach die Bestimmung entsprechend gilt, wenn ein Rahmengesetz verbindlich Geldleistungsansprüche zu Lasten der Länder vorsieht.

Danach bedarf das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes der Zustimmung des Bundesrates.

Anlage**Entschließung**

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, eine Beteiligung des Bundes und der Europäischen Union an Ausgleichszahlungen der Länder für Naturschutzanforderungen, die über die gute fachliche Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft hinausgehen, bei der Ausweisung von FFH-Gebieten sowie Gebieten von gesamtstaatlicher Repräsentanz sicherzustellen.

Begründung

Die Bundesrepublik Deutschland ist durch die EG-Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) verpflichtet, Schutzgebiete auszuweisen, um zur Schaffung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete „Natura 2000“ beizutragen.

Die von den Ländern auszuweisenden FFH-Schutzgebiete sind von der Bundesregierung der zuständigen Kommission des Rates zu melden.

Die Länder müssen im Einzelfall zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen Einschränkungen der ordnungs-

gemäßen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft festlegen. Diese besonderen Naturschutzanforderungen sind durch Ausgleichszahlungen zu kompensieren.

Entsprechend der FFH-Richtlinie können die Mitgliedsländer eine finanzielle Beteiligung der Europäischen Union bei der Kommission beantragen.

Seitens der Bundesregierung besteht insofern eine Verpflichtung, sich an den Ausgleichszahlungen zu beteiligen, da die Bundesrepublik Deutschland Adressat der FFH-Richtlinie ist.

Die Gebiete von gesamtstaatlicher Repräsentanz werden mit Bundesmitteln investiver Art eingerichtet. Zur dauerhaften Sicherung sind Ausgleichszahlungen an die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft notwendig, die aufgrund der gesamtstaatlichen Bedeutung der Gebiete seitens der Bundesregierung anteilig mitfinanziert werden müssen.

Zur schnellen Erfüllung der Verpflichtung aus der im Bundesnaturschutzgesetz umgesetzten FFH-Richtlinie durch die Länder sollte die Bundesregierung sicherstellen, daß vom Bund und der EU eine Beteiligung an den Ausgleichszahlungen der Länder an die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sichergestellt wird.